



**Gutachten zur Struktur und Organisation
des amtlichen Veterinärwesens und
der Lebensmittelüberwachung**

V - 900.15 - 146 - 4 - 1
München, 12.02.2016

INHALTSVERZEICHNIS

0	Zusammenfassung	11
1	Anlass	16
2	Gutachtensauftrag.....	16
2.1	Schwerpunkt und Umfang	17
2.2	Rahmenbedingungen für die Gutachtenserstellung	18
3	Überblick Veterinärwesen und Lebensmittelsicherheit.....	19
4	Gesetzlicher Rahmen	22
4.1	Lebensmittelrecht.....	23
4.2	Tierschutzrecht.....	27
4.3	Tiergesundheitsrecht	28
4.4	Tierarzneimittelrecht	34
4.5	Tierische Nebenprodukte-Recht.....	34
4.6	Futtermittelrecht	35
4.7	Marktordnungsrecht.....	36
4.8	Cross Compliance-Vorschriften	37
4.9	Mehrjähriger nationaler Kontrollplan	39
4.10	Untergesetzliche Regelungen	39
4.11	Aufgabenveränderung	40
5	Aufbauorganisation.....	44
5.1	Darstellung Ist-Zustand.....	44
5.2	Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz	45
5.3	Regierungen.....	46
5.4	Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit.....	48
5.4.1	Landesinstitute Tiergesundheit I und II	50

5.4.2	Landesinstitut Lebensmittel und Kosmetische Mittel, Landesinstitut für Rückstände und Kontaminanten, Getränke, Bedarfsgegenstände	53
5.4.3	Landesinstitut Spezialeinheit Lebensmittelsicherheit	53
5.4.4	Akademie für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit	55
5.4.5	Landesqualitätsmanagement-Beauftragter	55
5.5	Kreisverwaltungsbehörden.....	56
5.5.1	Geschäftsverteilung innerhalb der Landratsämter.....	56
5.5.2	Kreisfreie Gemeinden	60
5.5.3	Aufgabewahrnehmung durch amtliche Tierärzte.....	62
5.5.4	Aufsichtsbehörden	63
5.6	Landesanstalt für Landwirtschaft.....	63
6	Wissenstransfer.....	65
6.1	Ausbildung.....	65
6.1.1	Amtliche Tierärzte.....	65
6.1.2	Weiteres Personal	66
6.2	Fortbildungen	66
6.3	Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Behörden.....	68
6.3.1	Informationsfluss	68
6.3.1.1	Antwortzeit bei Anfragen der Kreisverwaltungsbehörden bei den Regierungen.....	68
6.3.1.2	Informationsverteilung per E-Mail	68
6.3.1.3	Praktikabilität von Hilfestellungen	69
6.3.1.4	Dienstbesprechungen.....	70
6.3.2	Aufgaben der vorgelagerten Behörden	70
6.3.2.1	Beratung und Unterstützung der Kreisverwaltungsbehörden	70
6.3.2.2	Bündelungsfunktion der Regierungen.....	71
6.3.2.3	Landkreisübergreifende Koordination von Kontrollen durch die Regierungen.....	71
6.3.2.4	Arbeitsrückstände bei den Kontrollen	72
6.3.2.5	Vorschlagswesen	72
6.3.3	Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden.....	73
6.3.3.1	Behördenübergreifender Jour-fixe	73
6.3.3.2	Mitteilung in Strafsachen (MiStra)	73
7	Qualitätsmanagement	74

7.1	Qualitätsmanagementsystem im gesundheitlichen Verbraucherschutz	74
7.1.1	(Allgemeines) Qualitätsmanagement-Handbuch.....	75
7.1.2	Qualitätsmanagement-Handbuch des LGL.....	76
7.2	Stabstelle Zentrales Qualitätsmanagement.....	77
7.3	Dokumentationsaufwand	77
7.4	Qualitätsmanagementbeauftragte	78
8	Auditverfahren	79
8.1	Audits	79
8.1.1	Zentrale Koordinierung und Steuerung der Audits	80
8.1.1.1	Betroffene Einrichtungen und Behörden	80
8.1.1.2	Auditturnus	81
8.1.1.3	Mindestanzahl an Audits je Auditor und Auditturnus	82
8.1.1.4	Vier-Augen-Prinzip	82
8.1.1.5	Selbstaudits.....	83
8.1.1.6	Außerplanmäßige Audits	83
8.1.1.7	Qualifizierung der Auditoren	83
8.1.1.8	Auditfolgemassnahmen.....	84
8.1.2	Jahresberichte	84
8.2	Unabhängige Prüfung von Audits	84
8.2.1	Rechte des QM-Ausschusses.....	85
8.2.2	Durchführung der Unabhängigen Prüfung	85
9	Personal	85
9.1	Eingesetztes Personal in den Landratsämtern.....	85
9.1.1	Personalstand nach dem Integrierten mehrjährigen Einzelkontrollplan	86
9.1.2	Einsatz des Personals	86
9.1.3	Fachpersonal.....	90
9.1.4	Verwaltungspersonal	92
9.2	Eingesetztes Personal an den kreisfreien Gemeinden	95
9.3	Amtliche Tierärzte und amtliche Fachassistenten	96
9.4	Personal der Regierungen und des LGL.....	96
9.4.1	Regierungen.....	96

9.4.2	LGL	97
9.4.3	Gegenüberstellung Personaleinsatz Regierungen und LGL.....	98
9.5	Anforderungen neuer Planstellen	99
9.6	Personal in Ausbildung.....	99
10	Arbeitsmittel.....	99
10.1	IT-Verfahren TIZIAN	99
10.1.1	Beschreibung	99
10.1.2	Datenkonsistenz.....	101
10.1.3	Erfassungsaufwand	101
10.1.4	Auswertungen.....	102
10.2	Plattform FIS-VL	102
11	Korruptionsprävention.....	104
11.1	Rotation.....	104
11.2	Ausgleichende Maßnahmen	108
11.3	Aufsicht.....	109
11.4	Ansprechperson zur Korruptionsprävention.....	110
11.5	Innenrevision	111
11.6	Aus- und Fortbildung	112
12	Materialbeschaffung.....	112
13	Kontrollprozess	115
13.1	Aktuelle Situation Kontrollen.....	115
13.1.1	Bereich Lebensmittelüberwachung	115
13.1.1.1	Routinekontrollen der Vor-Ort-Behörden.....	116
13.1.1.2	Kontrollprogramm Lebensmittelsicherheit	117
13.1.1.3	Bereich Tiergesundheit.....	118
13.1.1.4	Bereich Marktordnungsrecht.....	119
13.1.2	Kontrolle der Eigenkontrollen	120
13.1.3	Cross Compliance Kontrollen	123
13.2	Vier-Augen-Prinzip bei Betriebskontrollen	124

13.3	Kontrollprioritäten	125
13.3.1	Bereich Lebensmittelüberwachung	125
13.3.2	Bereich Tiergesundheit.....	126
13.3.3	Sonderbereich Geflügelgroßbetriebe	126
13.3.3.1	Kontrollziele, Aufwand und Durchführung	126
13.3.3.2	Aktuelle Kontrollziele-, aufwand und -durchführung	128
13.4	Ankündigung von Betriebskontrollen	128
13.5	Durchführung der amtlichen Probennahme	129
13.6	Laborbetrieb und -untersuchungen des LGL	129
13.6.1	Standorte der Laboratorien.....	130
13.6.2	Akkreditierung der Laboratorien.....	131
13.6.3	Untersuchung von Proben im Lebensmittelbereich	131
13.6.4	Probenannahme	132
13.6.5	Zeitdauer mikrobiologischer Untersuchungen	133
13.6.6	Angemessene personelle Laborkapazitäten	135
13.7	Rechtlicher Vollzug	136
13.8	Nachkontrolle.....	136
13.9	Information der Öffentlichkeit.....	136
14	Bewertung.....	138
14.1	Steuerung und Kommunikation.....	138
14.1.1	Auslegungshilfen für Vorschriften und Vorgaben	138
14.1.2	Unübersichtlichkeit bei der Vielzahl von Dokumenten.....	138
14.1.3	Nutzung von Informationen aus dem Auditverfahren	139
14.2	Flexibilität des Personaleinsatzes	140
14.2.1	Personalkörper an den Landratsämtern.....	140
14.2.2	Personalzuteilung an die Landratsämter.....	140
14.2.2.1	Fachpersonal.....	140
14.2.2.2	Verwaltungs- und Vollzugspersonal.....	141
14.2.3	Vorhaltung des Fachwissens	141
14.2.4	Korruptionsprävention.....	142
14.3	Homogenes Verwaltungshandeln	143
14.3.1	Fehlender Vergleichsmaßstab	143

14.3.2	Fehlende landkreisübergreifende Informationen	144
14.3.3	Unterschiedlicher Vollzug von Rechtsnormen.....	144
14.4	Klare Verantwortlichkeiten und Entscheidungswege	144
14.4.1	Zusammenwirken mit der LfL.....	144
14.4.2	Kontrollprogramme in der Lebensmittelsicherheit	145
14.4.3	Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden und Verwaltung	145
14.5	Erfüllung von Kontrollvorgaben	145
14.6	Ankündigung von Kontrollen und Probennahmen	146
14.7	Begleitung und Überwachung der Eigenkontrollen	146
14.7.1	Begleitete Eigenkontrollen in Legehennenbetrieben	146
14.7.2	Überwachung der Laborergebnisse	147
14.8	Zeitdauer von Laboruntersuchungen.....	147
14.8.1	Angemessene personelle Laborkapazitäten	147
14.8.2	Probenannahme	148
14.8.3	Zeitdauer mikrobiologischer Untersuchungen.....	148
14.9	Aufwand für Dokumentationen und Datenerfassung.....	148
14.9.1	Aufgabenanalyse der Dokumentationspflichten	148
14.9.2	Aufwand für die QMS-Dokumentation.....	149
14.9.3	Datenerfassung in IT-Systemen	149
14.9.4	Aufwand zur Kontrolle der Cross Compliance-Kontrollen.....	149
14.9.5	Aufwand für Auditierung und Qualitätsmanagement	150
14.10	Bündelung von Fach- und Vollzugsverantwortung.....	150
14.10.1	Organisatorische Anordnung von Fach- und Vollzugspersonal in den Landratsämtern.....	150
14.10.2	Zuständigkeit der kreisfreien Gemeinden.....	152
14.11	Fortbildungsangebote der AGL	152
14.12	Materialbeschaffung.....	152
14.13	Kontrollprioritäten	153
14.14	Aufgabenveränderung	153
14.15	Vollzugszuständigkeit des LGL.....	153
14.16	Personalsituation der SE Lebensmittelsicherheit am LGL.....	154

14.16.1	Kontrollpersonal des LGL	154
14.16.2	Stellenforderungen im Nachtragshaushalt 2016 für Geflügelgroßbetriebe	155
15	Empfehlungen.....	156
15.1	13-Punkte-Programm	156
15.1.1	Steuerung und Kommunikation.....	156
15.1.2	Korruptionsprävention.....	157
15.1.3	Homogenes Verwaltungshandeln	158
15.1.4	Kontrollprogramme in der Lebensmittelsicherheit	158
15.1.5	Erfüllung von Kontrollvorgaben.....	159
15.1.6	Ankündigung von Kontrollen und Probennahmen	159
15.1.7	Begleitung und Überwachung der Eigenkontrollen	159
15.1.8	Zeitdauer von Laboruntersuchungen	160
15.1.9	Aufwand für Dokumentationen und Datenerfassung	160
15.1.10	Organisatorische Anordnung von Fach- und Vollzugspersonal in den Landratsämtern.....	162
15.1.11	Fortbildungsangebote der AGL	162
15.1.12	Materialbeschaffung	162
15.1.13	Aufgabenveränderung	163
15.2	Organisationsmodelle	163
15.2.1	Organisatorische Parameter.....	163
15.2.2	Modelle.....	167
15.2.3	Ergebnis	170
15.3	Schlussbemerkung.....	171

Anlagen:

1. Gutachtensauftrag des StMUV
2. Untersuchungen in Geflügelbetrieben im Rahmen des Salmonellen-Monitorings
3. Leitfaden Eier
4. Geschäftsverteilung Abteilung 4 (Gesundheitlicher Verbraucherschutz, Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen) StMUV
5. Geschäftsverteilung der Regierung von Oberbayern SG 54 (Verbraucherschutz, Veterinärwesen) und SG 55.2 (Landesprüfungsamt für Humanmedizin und Pharmazie)
6. Geschäftsverteilung LGL - des Landesinstituts für Tiergesundheit I
7. Geschäftsverteilung LGL - des Landesinstituts für Tiergesundheit II
8. Geschäftsverteilung LGL - des Landesinstituts für Rückstände und Kontaminanten, Getränke, Bedarfsgegenstände
9. Geschäftsverteilung LGL - des Landesinstituts für Lebensmittel und kosmetische Mittel
10. Geschäftsverteilung LGL - des Landesinstituts für Lebensmittelsicherheit
11. Geschäftsverteilung LGL - der Abteilung Zentrales Qualitätsmanagement des LGL
12. Mustergeschäftsverteilungsplan - Organigramm für Landratsämter
13. Fortbildungsveranstaltungen nach Fachbereichen
14. FIS-VL Beispiele
15. Hinweis - Schreiben des StMUG vom 15.10.2010 zum Vollzug Art 22 GDVG
16. Kontrollprogramm LGL - Darstellung der 6 Säulen
17. LGL-Labor Probenbearbeitungszeiten (Mikrobiologie)

Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wird auf eine geschlechtsspezifische Differenzierung verzichtet. Entsprechende Begriffe gelten im Sinne der Gleichbehandlung selbstverständlich für beide Geschlechter.

0 Zusammenfassung

Gutachtensauftrag

Die Bayerische Staatsregierung hat den Bayerischen Obersten Rechnungshof (ORH) gem. Art. 88 Abs. 3 Satz 1 BayHO angesucht,¹ bis Ende Januar 2016 ein Gutachten zu erstellen, ob bzw. inwieweit sich die Strukturen und Organisation des Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung verbessern lassen.

Der ORH ging angesichts des gewünschten Vorlagetermins davon aus, dass es das primäre Ziel der Staatsregierung ist, rasch Hinweise auf mögliche Schwachstellen zu bekommen, um selbst umgehend weitere Maßnahmen ergreifen zu können. Tiefe und Umfang des Gutachtens wurden von dieser Zielsetzung und dem Zeitrahmen bestimmt. Der ORH hatte nicht den Auftrag, den Fall „Bayern-Ei“ aufzuklären. Hier ermittelt die Staatsanwaltschaft Regensburg.

Ausgangslage

Der gesundheitliche Verbraucherschutz ist eine wichtige Staatsaufgabe zur Gefahrenabwehr.

Die Veterinärverwaltung sowie die Lebensmittelüberwachung in Bayern erfüllen ihre Aufgaben auf Basis umfangreicher Vorschriften der Europäischen Union, des Bundes sowie des Freistaates Bayern. Die Rechtsvorschriften sind komplex; sie berühren u. a. den Verbraucherschutz, den Tierschutz, das Sicherheitsrecht und das Gewerbe-recht.

Das Veterinärwesen und die Lebensmittelüberwachung sind in Deutschland Ländersache. In Bayern ist dafür als oberste Landesbehörde das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (StMUV) zuständig. Ihm nachgeordnet sind auf der Mittelstufe das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL)

¹ Schreiben vom 15.12.2015 (Gz. 21 b-A1100-2015/68-4), s. Anlage 1.

als Fachbehörde und die Regierungen als Aufsichtsbehörden. Die Kontrollen und der Vollzug der Vorschriften des gesundheitlichen Verbraucherschutzes obliegen grundsätzlich den Kreisverwaltungsbehörden (KVB).

Das Personal für den gesundheitlichen Verbraucherschutz wird von den Geschäftsbereichen des StMUV und des Staatsministerium des Innern, Bau und Verkehr (StMI) sowie von den kreisfreien Gemeinden und teilweise von den Landkreisen bereitgestellt.

Empfehlungen

Das Gutachten zeigt eine Reihe von organisatorischen und strukturellen Schwachstellen sowie Verbesserungsmöglichkeiten auf. Die wesentlichen Empfehlungen hat der ORH in einem 13-Punkte-Programm dargestellt. Sie sollten aufgegriffen werden, unabhängig von der Frage, wie die künftige Aufbauorganisation gestaltet sein soll.

a) 13-Punkte-Programm

Punkt 1: Steuerung und Kommunikation

Die Fülle und Komplexität der Vorschriften sorgen in der Praxis für Schwierigkeiten bei der Auslegung und Umsetzung. Die QMS-Dokumente, ministeriellen Rundschreiben und Vollzugshinweise sind teilweise nicht aufeinander abgestimmt. Die Nutzung der Fachdatenbank FIS-VL ist aufgrund der nicht konsequent eingehaltenen Struktur aufwendig. Die Dokumente sind teilweise unstrukturiert in der Fachdatenbank FIS-VL abgelegt. Dies erschwert deren Nutzung.

Das StMUV sollte die vielfältigen Handreichungen und Informationen praxisgerecht in elektronischen Handbüchern für die Kontrollen in einzelnen Bereichen zusammenfassen und aktuell halten. Dienstbesprechungen sollten regelmäßig und bedarfsgerecht stattfinden.

Die Aufsichtsbehörden sollten die Informationen aus den Audits stärker zur strategischen Steuerung nutzen.

Punkt 2: Korruptionsprävention

Wegen der relativ kleinen Organisationseinheiten lassen sich eine Rotation gem. Art. 22 GDVG und die fachlich gebotene Spezialisierung im Rahmen der personellen oder organisatorischen Möglichkeiten nicht durchgängig in Einklang bringen. Scheidet eine Rotation aus, müssen ausgleichende Maßnahmen ergriffen werden.

Dazu gehören insbesondere das Vier-Augen-Prinzip, eine verstärkte Dienst- und Fachaufsicht, aktuelle Korruptionsgefährdungspläne und eine intensive Einbeziehung der internen Revision. Das bindet allerdings zusätzliche Personalkapazitäten. Die Rotation des Kontrollpersonals sollte - wie vorgesehen - regelmäßig überwacht und dokumentiert werden.

Punkt 3: Homogenes Verwaltungshandeln

Einheitliches Verwaltungshandeln ist ein Gebot des Gleichheitsgrundsatzes. Die bestehende kleinteilige Behördenstruktur und die teils mangelnden Vorgaben erschweren eine abgestimmte Umsetzung der Kontrollen und einen homogenen Verwaltungsvollzug.

Bessere Anleitungen und Koordinierung durch die vorgesetzten Dienstbehörden sollten das Verwaltungshandeln vereinheitlichen. Das StMUV sollte die Kontrollergebnisse auswerten und auf dieser Basis ggf. Orientierungshilfen für die Ermessensausübung erarbeiten.

Punkt 4: Kontrollprogramme in der Lebensmittelsicherheit

Das Kontrollprogramm der Spezialeinheit Lebensmittelsicherheit des LGL steht neben dem Kontrollprogramm der Kreisverwaltungsbehörden, das auf gesetzlichen Vorgaben zurückgeht. Die Parallelität beider Programme führt zu einem erhöhten Abstimmungsbedarf und Reibungsverlusten. Der ORH empfiehlt ein zentral erstelltes, einheitliches Kontrollprogramm.

Punkt 5: Erfüllung von Kontrollvorgaben

Seit Jahren werden die vorgesehenen Kontrollen nicht im vorgeschriebenen Turnus und in der nötigen Anzahl vorgenommen. Das StMUV sollte sich kritisch mit den Kontrolldefiziten auseinandersetzen und die Ursachen dafür nachhaltig beseitigen.

Punkt 6: Ankündigung von Kontrollen und Probennahmen

Kontrollen und Probennahmen dürfen grundsätzlich nicht angekündigt werden. Um eventuelle Manipulationen zu verhindern, müssen angekündigte Kontrollen und Probennahmen eng begrenzte Ausnahmen bleiben. Sie sollten begründet, in der Fachdatenbank TIZIAN dokumentiert und vom Fachvorgesetzten genehmigt werden. Das StMUV sollte diese Fälle auswerten und ggf. steuernd eingreifen.

Punkt 7: Begleitung und Überwachung der Eigenkontrollen

Eigenkontrollen der Unternehmen bilden das Fundament für eine flächendeckende Vorsorge im Verbraucherschutz. Nach dem Sicherheitskonzept der EU beschränkt sich die amtliche Überwachung auf die „Kontrolle der Eigenkontrolle“.

Die vom StMUV angeordneten „begleiteten Eigenkontrollen“ in Legehennenbeständen sind ein Systembruch, weil sie die Primärverantwortung des Unternehmers relativieren. Sie weisen konzeptionelle Schwachstellen auf und binden zudem Kapazitäten, die anderweitig eingesetzt werden könnten. Das StMUV sollte das Konzept der begleiteten Eigenkontrollen kritisch überprüfen.

Nach der Geflügel-Salmonellen-Verordnung müssen Betriebe die Ergebnisse der Laboruntersuchungen innerhalb bestimmter Fristen an die zuständige Behörde übersenden. Der Eingang muss zeitnah überwacht werden, um im Bedarfsfall schnell reagieren zu können. Darüber hinaus sollte das StMUV prüfen, ob die privaten Labore verpflichtet werden können, positive Befunde von Eigenkontrollen unmittelbar der Behörde zu melden.

Punkt 8: Zeitdauer von Laboruntersuchungen

Um Verzögerungen bei der Bearbeitungszeit von Laboruntersuchungen zu vermeiden, sollte das LGL ein IT-gestütztes Sicherungssystem einführen. Der jeweilige wissenschaftliche Mitarbeiter und die Laborleitung sollten nach Überschreiten der jeweiligen Mindestdauer für die Untersuchung automatisch einen Warnhinweis erhalten, den sie abzarbeiten haben.

Darüber hinaus sollte das LGL den Personalbedarf für seine Laboreinheiten bemessen, ein Personalkonzept entwickeln und ggf. weitere Maßnahmen ergreifen.

Punkt 9: Aufwand für Dokumentationen und Datenerfassung

Der ORH sieht den hohen Dokumentationsaufwand beim Qualitätsmanagementsystem (QMS) und den IT-Systemen kritisch.

Das StMUV sollte prüfen, ob sich Dokumentationspflichten innerhalb des gesetzlichen Rahmens vereinfachen lassen. Technische Möglichkeiten - z. B. Schnittstellen zu anderen IT-Systemen - sollten geschaffen und konsequent genutzt werden.

Punkt 10: Organisatorische Anordnung von Fach- und Vollzugspersonal in den Landratsämtern

Nur in rd. 17 % der Landratsämter sind Veterinärwesen, Lebensmittelüberwachung und Vollzugspersonal in einer Organisationseinheit zusammengefasst. Aus Sicht des ORH sind sachlich zusammengehörende Aufgaben organisatorisch zu bündeln. Dadurch können Reibungsverluste vermieden werden.

Im Hinblick auf die Organisationshoheit der Landräte und der Oberbürgermeister regt der ORH an, Gespräche mit diesen zu führen, um hier Verbesserungen zu erzielen.

Punkt 11: Fortbildungsangebote der Akademie für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit

Das Fortbildungsangebot der Akademie für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (AGL) entspricht nach Ansicht der Verwaltung nicht dem tatsächlichen Bedarf. Das StMUV sollte das Fortbildungsangebot qualitativ und quantitativ am Bedarf ausrichten.

Punkt 12: Materialbeschaffung

Derzeit beschaffen alle mit Kontrollen und Probennahmen befassten Stellen das erforderliche Material jeweils selbst. Die Beschaffung sollte an einer Stelle zentralisiert werden.

Punkt 13: Aufgabenveränderung

Das StMUV sollte die aktuellen Tätigkeiten im amtlichen Veterinärwesen und der Lebensmittelüberwachung analysieren und in einen Aufgabenkatalog überführen. Auf der Basis einer Aufgabenkritik sollte es den Personalbedarf ermitteln und den Personaleinsatz steuern.

b) Veränderung der Aufbauorganisation

Die zunehmende Globalisierung, die Komplexität der Rechtsgebiete und die Bedeutung der Aufgaben für die Gesundheit der Verbraucher stellt speziell im Bereich des amtlichen Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung die Verwaltung vor besondere Herausforderungen. Daher kann es neben der Umsetzung des 13-Punkt-Programms erforderlich sein, die Aufbauorganisation zu verändern, um die Aufgaben aus fachlicher Sicht bestmöglich erfüllen zu können. Vor einer Änderung der Organisationsstruktur sollte das StMUV den im Zusammenhang mit der Umsetzung des 13-Punkte-Programms erreichten Stand evaluieren.

Der ORH hat deshalb verschiedene Modelle unter bestimmten Prämissen und anhand von Parametern verglichen. Aus Sicht des ORH erfüllt die Kompletterverlagerung der Aufgaben auf Schwerpunkt-Regierungen oder das LGL - jeweils unter Bildung von Außenstellen - die aufgestellten Parameter am besten.

Insgesamt erscheint eine Bündelung der Aufgaben bei zwei Schwerpunkt-Regierungen aus organisatorischer Sicht vorzugswürdig. Bei den Regierungen ist bereits Vollzugskompetenz vorhanden, ebenso bestehen bereits Sonderzuständigkeiten. Die Kompetenzen wären in einer Verwaltungsbehörde räumlich und organisatorisch gebündelt (z. B. Baurecht, Gewerbeamt). Das LGL bliebe in seiner Funktion als reine Fachbehörde bestehen.

Es ist Aufgabe der Staatsregierung, die dargestellten Modelle und Varianten eigenständig, z. B. im Rahmen einer Nutzwertanalyse, umfassend zu bewerten und die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.

1 Anlass

Im Sommer 2014 trafen in Bayern über das europäische Schnellwarnsystem Meldungen über Salmonellenerkrankungen in Frankreich, Großbritannien und Österreich ein. Es besteht der Verdacht, dass Eier der Fa. Bayern-Ei dafür ursächlich waren. Die Fa. Bayern-Ei betrieb Legehennenbetriebe in drei niederbayerischen Landkreisen mit einer Tagesproduktion von ca. 1 Million Eiern, die zum Teil in Deutschland und zum Teil auf dem europäischen Markt gehandelt wurden. Die Vorgänge um die Fa. Bayern-Ei wurden von den Medien aufgegriffen und waren wiederholt Gegenstand der Diskussionen im Bayerischen Landtag. Seit Spätsommer 2014 ist die Staatsanwaltschaft Regensburg mit den Vorfällen befasst.

2 Gutachtensauftrag

Infolge der Ermittlungen rund um den Fall „Bayern-Ei“ hat die Staatsregierung den Obersten Rechnungshof (ORH) gem. Art. 88 Abs. 3 Satz 1 BayHO angesucht,² bis Ende Januar 2016 ein Gutachten zu den Strukturen und zur Organisation des Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung zu erstellen.

² Schreiben vom 15.12.2015 (Gz. 21 b-A1100-2015/68-4), s. Anlage 1.

Darin soll nach einer Bestandsaufnahme des amtlichen Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung im Fall „Bayern-Ei“ geprüft werden, ob bzw. inwieweit sich die Strukturen und Organisation des Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung verbessern lassen. Dabei sollten auch die in den letzten Jahren stark gestiegenen Anforderungen an die Überwachungstätigkeit berücksichtigt werden.

2.1 Schwerpunkt und Umfang

Die vom StMUV in Pressemeldungen gewählte Formulierung, dass ein „Sonderermittler bei Bayern-Ei“ eingesetzt werden solle,³ hat teilweise zu der Annahme in der Öffentlichkeit und bei den Beteiligten geführt, dass der ORH den Fall „Bayern-Ei“ im Hinblick auf strafrechtliche oder sonstige persönliche Verantwortlichkeiten aufarbeiten wird. Dies war nicht Inhalt des Gutachtensauftrags. Hierzu hätte der ORH auch nicht die erforderlichen Befugnisse, so kann er keine Zeugen vernehmen oder Durchsuchungen oder Beschlagnahmen durchführen. Diese Befugnisse stehen allein der Staatsanwaltschaft zu. Ein derartiges Ansuchen hätte der ORH daher auch ablehnen müssen.

Das Gutachten hat zum Ziel, zukunftsgerichtet Verbesserungsvorschläge zu erarbeiten. Soweit in dieser Untersuchung Schwachstellen aufgezeigt werden, kann nach Auffassung des ORH daraus keine Kritik an Personen abgeleitet werden, da die fachlichen und persönlichen Hintergründe und Rahmenbedingungen (z. B. Arbeitsbelastung, Entscheidungsbefugnis etc.) nicht mit dieser Zielrichtung untersucht wurden. Zudem hatten die Betroffenen nicht die Möglichkeit Stellung zu nehmen. Strafrechtliche oder sonstige persönliche Verantwortlichkeiten sind nicht Gegenstand dieses Gutachtens.

Für das Gutachten wurde ein Team mit neun Prüfern aus den Organisations- und Fachprüfungsgebieten des ORH und der Rechnungsprüfungsämter Augsburg und Regensburg gebildet. Von Mitte Dezember 2015 bis Ende Januar 2016 hat der ORH Gespräche und strukturierte Interviews, u. a. mit Vertretern des StMUV, des Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL), der Regierungen, der Kreisverwaltungsbehörden (KVB) und der Verbände geführt. Zudem hat der ORH von der Verwaltung zahlreiche Unterlagen angefordert, die überwiegend zeitnah übergeben wurden. Der ORH hat von der Staatsanwaltschaft Regensburg und von der Verwal-

³ Pressemitteilung StMUV vom 15.12.2015, Nr. 241/15.

tung Informationen im Zusammenhang mit dem Fall „Bayern-Ei“ eingeholt, um Hinweise auf mögliche organisatorische Schwachstellen zu erhalten.

Darüber hinaus wurden im Rahmen einer Fragebogenaktion Informationen von allen 71 bayerischen Landratsämtern erbeten. Die kreisfreien Gemeinden blieben hierbei unberücksichtigt, weil für diese kein Prüfungsrecht des ORH besteht. Mit dem Städtetag wurde aber ein Gespräch geführt.

Im Laufe der Untersuchung fanden Gespräche statt mit:

Gesprächspartner	Gesprächsart
Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz	Besprechung
Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr	Besprechung
Bayerische Landestierärztekammer, Landesverband Bayern des BbT (Bundesverband der beamteten Tierärzte)	Besprechung
Verband der Lebensmittelkontrolleure	Besprechung
Verband der Veterinärassistenten	Besprechung
Landkreistag	Besprechung
Städtetag	Besprechung
Landesanstalt für Landwirtschaft	Telefonat
Regierung von Oberbayern	strukturiertes Interview
Regierung von Niederbayern	Besprechung, strukturiertes Interview
Regierung von Oberfranken	Besprechung
Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit	strukturierte Interviews
Prof. Dr. Martin Holle	Telefonat
11 Landratsämter	strukturierte Interviews
Staatsanwaltschaft Regensburg	Besprechung

Abbildung 1 - Übersicht Gesprächspartner

2.2 Rahmenbedingungen für die Gutachtenserstellung

Nach dem Wunsch der Staatsregierung⁴ soll die Untersuchung durch den ORH als Sondergutachter im Sinne der Gesundheit der Verbraucher bis spätestens Ende Januar 2016 abgeschlossen sein.

Der ORH geht angesichts des gewünschten Vorlagetermins davon aus, dass es das primäre Ziel der Staatsregierung ist, rasch Hinweise auf mögliche Schwachstellen zu

⁴ Aussage Ministerpräsident in der Kabinettsitzung am 08.12.2015.

bekommen, um selbst umgehend weitere Maßnahmen ergreifen zu können. Tiefe und Umfang des Gutachtens wurden von dieser Zielsetzung und dem Zeitrahmen bestimmt.

Die Verwaltung hat dem ORH für das Gutachten Unterlagen im Umfang von über 3 Gigabytes übersandt. Eine vollständige Auswertung aller Unterlagen in dem gewünschten Zeitfenster war nicht möglich. Der ORH musste daher selektieren. Im Laufe der Prüfung entwickelten sich aus den gewonnenen Erkenntnissen weitere Fragestellungen. So ergaben sich aus den Gesprächen und den Fragebögen Hinweise auf mögliche Schwachstellen, die der ORH kurzfristig nicht verifizieren konnte. Sie wurden z. T. im Gutachten berücksichtigt, um auch die aus Sicht der Mitarbeiter vorhandenen Probleme einbeziehen zu können. Im Gutachten wird an den entsprechenden Stellen hierauf hingewiesen, soweit es für das weitere Vorgehen der Verwaltung für relevant gehalten wurde.

Vorsorglich wird darauf hingewiesen, dass das Gutachten schützenswerte, insbesondere personenbezogene Daten enthalten kann. Es ist Sache der Verwaltung und obliegt ihrer Verantwortung, vor einer eventuellen Weitergabe zu prüfen, ob Hinderungsgründe, z. B. datenschutzrechtlicher Art, bestehen.

3 Überblick Veterinärwesen und Lebensmittelsicherheit

Der Handel mit Lebensmitteln und Verbrauchsgütern hat sich in den letzten Jahren strukturell grundlegend gewandelt. Die Warenströme verlaufen häufig überregional und grenzüberschreitend (Stichwort: Globalisierung). Bis ein Lebensmittel oder ein Verbrauchsgut zum Konsumenten gelangt, hat es einen langen Entstehungsprozess hinter sich.

Am Anfang der Lebensmittelproduktion steht zumeist der Landwirt. Während ein Landwirt 1950 10 Menschen ernährte, sind es mittlerweile 140 Personen. Hauptgrund dieser Veränderungen ist der enorme Produktivitätsfortschritt in der Landwirtschaft.⁵

Neben der landwirtschaftlich geprägten Primärproduktion gibt es zunehmend auch eine industrielle Lebensmittelproduktion.

⁵ Internetauftritt der Bundesregierung, Abruf am 01.02.2016, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Magazine/MagazinVerbraucher/001/s2-lebensmittelproduktion-und-handel-in-deutschland.html>.

Beispielsweise wird in Deutschland fast die Hälfte des gesamten Legehennenbestands von Betrieben mit 100.000 oder mehr Tieren gehalten. Die Legehennenhaltung konzentriert sich auf vergleichsweise wenige Betriebe mit großen Beständen. Am 01.12.2010 hatten gut 1.100 Betriebe 3.000 oder mehr Hennenhaltungsplätze. 74 dieser Betriebe hielten Bestände von 100.000 oder mehr Tieren und damit 45 % des gesamten Legehennenbestands⁶.

In Bayern stieg zwischen 2004 und 2014 die Anzahl der Betriebe mit 10.000 und mehr Haltungsplätzen von 70 auf 90; zugleich erhöhte sich die Anzahl der jährlich erzeugten Eier in diesen Betrieben von 711 Mio. auf 1.082 Mio. Stück. (siehe nachfolgende Tabelle⁷):

Jahr	Anzahl Betriebe mit 10.000 und mehr Haltungsplätzen	Durchschnittlicher Bestand an Legehennen in 1.000 Stück	Erzeugte Eier im Jahr in Mio. Stück
2004	70	2.587	711
2007	68	2.460	689
2010	60	2.568	753
2014	90	3.656	1.082

Abbildung 2 - Entwicklung der großen Legehennenbetriebe in Bayern (2004 - 2014)

Zum Stand Dezember 2014 waren in Bayern insgesamt 201 Betriebe mit Hühnerhaltung gemeldet. Rund 12 % (24) dieser Betriebe hatten mehr als 30.000 Haltungsplätze und hielten 64 % der Legehennen.⁸

	Insgesamt	Davon	
		unter 30.000 Haltungsplätze	30.000 und mehr Haltungsplätze
Betriebe	201	177	24
Legehennen	4.357.791	1.569.436	2.788.355

Abbildung 3 - Betriebe mit Haltungsplätzen und Legehennenbestände in Bayern, 01.12.2014

Lebensmittel und Verbrauchsgüter, die an die Konsumenten gelangen, müssen sicher sein, unabhängig davon, ob sie im Inland hergestellt oder importiert sind.

⁶ Statistisches Bundesamt, Landwirtschaft auf einen Blick, 2011.

⁷ Internetauftritt des Bayerischen Landesamtes für Statistik, Abruf am 01.02.2016, https://www.statistik.bayern.de/veroeffentlichungen/advanced_search_result.php?keywords=C3200.

⁸ Internetauftritt des Statistischen Bundesamtes, Abruf am 01.02.2016, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbereiche/LandForstwirtschaftFischerei/TiereundTierischeErzeugung/Tabellen/BetriebeHaltungsplaetzenFormenBundeslaender.html>.

Hersteller und Vertreiber von Lebensmitteln und Gütern sind international verflochten. Ihre Marktmacht steigt stetig an. Die rechtlichen Vorgaben sind komplex. Deswegen sind die Konsumenten in einer schwächeren Position. Verbraucher können aufgrund geringerer Fachkenntnisse, Informationen, Ressourcen und Erfahrungen das weite Feld des gesundheitlichen Verbraucherschutzes in der Regel nicht überblicken.

Der gesundheitliche Verbraucherschutz gehört daher zu einer zentralen Verpflichtung des Staates seinen Bürgern gegenüber. Regelmäßige amtliche Kontrollen von Verbraucherprodukten sind von großer Bedeutung für den gesundheitlichen Verbraucherschutz. Mit dem amtlichen Veterinärwesen und der Lebensmittelüberwachung ist der Staat bestrebt, die Konsumenten vor Gesundheitsgefahren durch Lebensmittel, Tierkrankheiten und Tierseuchen zu schützen. Die Verbraucher sollen auf die angegebene Beschaffenheit und Qualität der Lebensmittel vertrauen können.

Deshalb gibt es ein europaweit und international abgestimmtes Sicherungssystem für Lebensmittel. Grundsätzlich gilt bei allen Verbraucherprodukten, dass der Hersteller oder Importeur für die Sicherheit und Rechtskonformität seiner Produkte selbst verantwortlich ist. Bundesbehörden (z. B. BMEL, BfR) sorgen dafür, dass Risiken laufend bewertet und die Vorschriften und Strukturen ständig neuen Erkenntnissen angepasst werden. Die Kontrolle der Einhaltung dieser Regelungen ist Aufgabe der Bundesländer.

Alle Maßnahmen zur Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit müssen konsequent entlang der gesamten Lebensmittelkette durchgeführt werden. Denn Fehler auf einer einzigen Stufe können sich auf die ganze Kette auswirken. Ein großer Schritt in diese Richtung auf nationaler Ebene war im Jahr 2005 die Zusammenführung von Lebensmittel- und Futtermittelrecht in ein gemeinsames Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB). Damit gilt für alle Produktionsstufen „vom Acker bis zum Teller“ ein geschlossenes System an Vorschriften und Kontrollen.

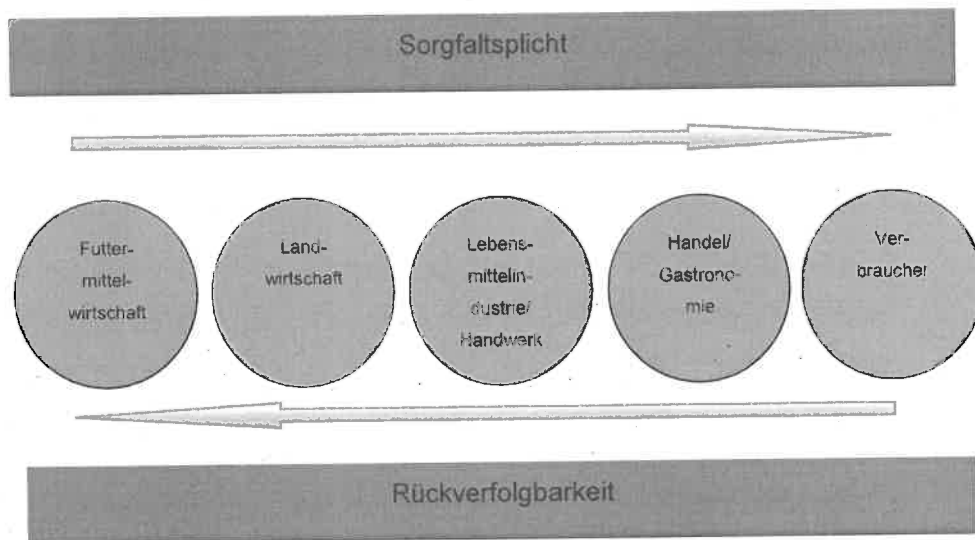


Abbildung 4 - Die Lebensmittelkette

Das Überwachungssystem zieht sich durch die ganze Lebensmittelkette. An den Grenzen finden Einfuhrkontrollen statt. Veterinärbehörden überwachen landwirtschaftliche Betriebe sowie Schlachthöfe und die amtliche Lebensmittelüberwachung kontrolliert die Lebensmittel und Betriebe von Herstellern, Handwerk, Handel und Gastronomie.⁹

In Deutschland gab es 2011 insgesamt ca. 400 Stellen,¹⁰ die sich mit der Lebensmittelsicherheit befassen, davon 105 in Bayern.

4 Gesetzlicher Rahmen

Das amtliche Veterinärwesen sowie die Lebensmittelüberwachung in Bayern vollziehen ihre Aufgaben auf Basis verschiedenster Vorschriften der Europäischen Union, des Bundes sowie des Freistaates Bayern. Unabhängig von den sonstigen Spezialvorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs wird im Folgenden der Fokus auf Legehennenbetriebe gerichtet.

⁹ Internetauftritt des BMEL, Abruf am 01.02.2016, http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/StrategienLebensmittelsicherheit.pdf?__blob=publicationFile.

¹⁰ Vgl.: BWV: Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes, S. 51.

4.1 Lebensmittelrecht

Die wesentlichen Rechtsgrundlagen des Lebensmittelrechts sind:

- VO (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit.
- VO (EG) Nr. 852/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates über Lebensmittelhygiene.
- VO (EG) NR. 853/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs.
- VO (EG) Nr. 854/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates mit besonderen Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs.
- VO (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz.
- Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände und Futtermittelgesetzbuch (LFGB).
- Lebensmittelhygiene-Verordnung (LMHV).
- Tierische Lebensmittel-Hygieneverordnung (Tier-LMHV).
- Tierische Lebensmittel-Überwachungsverordnung (Tier-LMÜV).
- Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher, futtermittelrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften (AVV Rahmen-Überwachung - AVV RÜb).
- Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung von Hygienevorschriften für Lebensmittel und zum Verfahren zur Prüfung von Leitlinien für eine gute Verfahrenspraxis (AVV Lebensmittelhygiene - AVV LmH).
- Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Durchführung des Schnellwarnsystems für Lebensmittel, Lebensmittelbedarfsgegenstände und Futtermittel (AVV Schnellwarnsystem - AVV SWS).

Gemäß Art. 168 AEUV¹¹ ist ein Ziel der Europäischen Union, bei allen Unionspolitiken und -Maßnahmen ein hohes Gesundheitsschutzniveau sicherzustellen. Hierzu zählen entsprechend Art. 168 Abs. 4 lit. b) AEUV auch Maßnahmen in den Bereichen Veterinärwesen und Pflanzenschutz, die unmittelbar den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung zum Ziel haben. Die Grundsätze des europäischen Lebensmittelrechts sind im sog. Weißbuch niedergelegt.¹² Insbesondere darauf gestützt haben das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union Verordnungen mit unmittelbarer Rechtswirkung in den einzelnen Mitgliedsstaaten erlassen, um die Lebensmittelsicherheit von der Primärproduktion bis zum Inverkehrbringen zu gewährleisten.

Mit dem Erlass der VO (EG) Nr. 178/2002 als sog. Basis-Verordnung und dem EU-Hygienepaket¹³ wurden diese Grundsätze rechtlich umgesetzt.

Die **VO (EG) Nr. 178/2002** legt die allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts fest. Wesentliche Punkte betreffen dabei die Lebensmittelsicherheit sowie die Rücknahme nicht sicherer Lebensmittel. Verantwortlich für die Sicherheit von Lebensmitteln sind die Unternehmer, die Lebensmittel produzieren, verarbeiten und/oder vertreiben.¹⁴ Sie sind dazu verpflichtet, die Rückverfolgbarkeit ihrer Erzeugnisse sicherzustellen und ggf. die Rücknahme oder den Rückruf unsicherer Lebensmittel einzuleiten.¹⁵

Die **VO (EG) Nr. 852/2004** enthält allgemeine Vorschriften zur Lebensmittelhygiene. Unter Lebensmittelhygiene sind Maßnahmen und Vorkehrungen zu verstehen, die gewährleisten, dass Lebensmittel für den menschlichen Verzehr geeignet sind. Dies muss auf allen Stufen der Herstellung - von der Primärproduktion bis zum Verkauf an den Endverbraucher - gelten. Im Sinne einer verstärkten Eigenkontrolle sind Lebensmittelunternehmer (ausgenommen Primärproduzenten)¹⁶ verpflichtet, nach einem Verfahren, das auf dem HACCP-Konzept¹⁷ basiert, Gefahren zu analysieren und für die Sicherheit der Lebensmittel kritische Kontrollpunkte als Schlüsselstellen festzulegen. Anhand dieser Schlüsselstellen können sie Abweichungen im Prozess erkennen und ggf. Korrekturmaßnahmen ergreifen.

¹¹ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

¹² KOM (1999) 719 endg. vom 12.01.2000.

¹³ VO (EG) Nr. 852/2004, VO (EG) Nr. 853/2004 und VO (EG) Nr. 854/2004.

¹⁴ Art. 17 Abs. 1 VO (EG) Nr. 178/2004.

¹⁵ Art. 18, 19 VO (EG) Nr. 178/2004.

¹⁶ Internetauftritt der EU, Abruf vom 01.02.2016
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=URISERV%3Af84001>

¹⁷ Hazard(Gefahr) Analysis(Analyse) and Critical(kritische) Control(Kontroll- bzw. Lenkungs-) Points(Punkte).

Die **VO (EG) Nr. 853/2004** legt spezifische Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs fest und ergänzt die VO (EG) Nr. 852/2004. Insbesondere regelt sie, welche Betriebe zulassungspflichtig sind.

Die **VO (EG) Nr. 854/2004** legt besondere Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs fest. Diese Verordnung gilt zusätzlich zur VO (EG) Nr. 882/2004, allerdings nur zur Überwachung von Tätigkeiten und Personen, die auch unter den Geltungsbereich der VO (EG) Nr. 853/2004 fallen.¹⁸

Im Bundesrecht korrespondieren mit den Verordnungen des Hygienepakets die **LMHV**, die **Tier-LMHV** und die **Tier-LMÜV**.

Die **VO (EG) Nr. 882/2004** legt als sog. Kontroll-Verordnung die Aufgaben der für die Kontrolle zuständigen Stellen auf nationaler und europäischer Ebene fest. Ziel ist es, Risiken für Mensch und Tier zu vermeiden, zu beseitigen oder zu reduzieren und den Schutz der Verbraucher sicherzustellen. Die primäre rechtliche Verantwortung der Lebensmittelunternehmer für die Lebensmittelsicherheit bleibt dabei unberührt. Entsprechend Art. 3 haben die Mitgliedstaaten u. a. sicherzustellen, dass regelmäßig auf Risikobasis und mit angemessener Häufigkeit amtliche Kontrollen durchgeführt werden. Hierbei sind festgestellte spezifische Risiken ebenso zu beachten wie bisherige Erkenntnisse über den Lebensmittelunternehmer, die Qualität seiner bisherigen Eigenkontrollen sowie Informationen, die auf Verstöße hinweisen könnten.

Das **LFGB** setzt europäische Rechtsakte um und trifft ergänzende Regelungen. Es ist das übergeordnete Bundesgesetz des deutschen Lebens- und Futtermittelrechts; es soll den Verbraucherschutz und somit den Schutz der menschlichen Gesundheit sicherstellen.

Um den Vollzug lebensmittelrechtlicher Vorschriften zu vereinheitlichen, wurde zusätzlich eine Reihe allgemeiner Verwaltungsvorschriften erlassen, die sich vor allem an die nach § 38 LFGB für die Überwachung zuständigen Behörden richten.

- Insbesondere in der **AVV RÜb** finden sich Regelungen zur Durchführung u. a. lebensmittel- und futtermittelrechtlicher amtlicher Kontrollen. Sie setzt bundesweit einheitliche Rahmenbedingungen für die Kontrollbehörden im Bereich der Le-

¹⁸ Art. 1 VO (EG) Nr. 854/2004.

bensmittelsicherheit. Die AVV RÜb stützt sich dabei vor allem auf die VO (EG) Nr. 882/2004.

- Die **AVV LmH** enthält u. a. Regelungen zur Zulassung oder Genehmigung von Betrieben, zur Überprüfung zugelassener Betriebe und Grundsätze zur Schlachtier- und Fleischuntersuchung.
- Die **AVV SWS** stellt eine einheitliche Anwendung des Schnellwarnsystems nach Art. 50 VO (EG) Nr. 178/2002 sicher.

Die oben ausgeführte rechtliche Systematik stellt sich beispielhaft in einem Legehennenbetrieb folgendermaßen dar:

So gelten die Vorschriften des Anhangs I der VO (EG) Nr. 852/2004 auch für die Produktion von Eiern, da diese einschließlich des Einsammelns und Lagerns am Erzeugungsort der sog. Primärproduktion zugerechnet wird.¹⁹ Die Eierpackstelle hingegen wird nicht mehr dem Betrieb der Primärproduktion zugerechnet; für diese gelten die Vorschriften des Anhangs II zur VO (EG) Nr. 852/2004.

Neben den allgemeinen Hygienevorschriften enthält allerdings Nr. II 3. lit. b) des Anhangs I einen Hinweis auf die spezielle Verpflichtung des Lebensmittelunternehmers zur Überwachung und Bekämpfung von Zoonosen²⁰, soweit sich diese aus anderen Rechtsvorschriften ergeben (vgl. TNr. 4.3).

Art. 4 der VO (EG) Nr. 853/2004 regelt u. a. die lebensmittelrechtliche Registrierungs- oder Zulassungspflicht von Lebensmittelbetrieben.²¹ Relevantes Abgrenzungskriterium ist, ob Erzeugnisse in Verkehr gebracht werden, für die die Anforderungen in Anhang III der VO (EG) Nr. 853/2004 festgelegt sind.²² Diese Voraussetzungen treffen grundsätzlich für Legehennenbetriebe zu.²³ Da allerdings - wie oben ausgeführt - die Produktion von Eiern der Primärproduktion zuzurechnen ist, weicht die Zulassungspflicht einer Registrierungspflicht²⁴ (vgl. TNr. 5.6). Für die Eierpackstelle des Betriebs

¹⁹ Vgl. Nr. 3.6 des Leitfadens für die Durchführung einzelner Bestimmungen der VO (EG) Nr. 852/2004 über Lebensmittelhygiene der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher.

²⁰ Von Tier zu Mensch und von Mensch zu Tier übertragbare Infektionskrankheiten.

²¹ Hier nicht betrachtet werden die im Übrigen ggf. erforderlichen Genehmigungen insbesondere nach Baurecht oder Immissionsschutzrecht.

²² Vgl. Nr. 4.1 des Leitfadens für die Durchführung einzelner Bestimmungen der VO (EG) Nr. 853/2004 vom 16.02.2009, DE SANCO/1732/2008 Rev. 7.

²³ Vgl. Anhang III Abschnitt X der VO (EG) Nr. 853/2004.

²⁴ Nach Marktordnungsrecht.

hingegen greift die Zulassungspflicht, da diese nicht mehr der Primärproduktion zuzurechnen ist.²⁵

Somit gilt Anhang III Abschnitt X der VO (EG) Nr. 853/2004: Hier werden Vorgaben zur Lagerung²⁶ und Abgabe von Eiern an den Verbraucher²⁷ gemacht.

Darüber hinaus haben nach Bundesrecht entsprechend § 5 Abs. 2 Nr. 3 LMHV auch „kleine“ Betriebe (Direktvermarkter mit weniger als 350 Legehennen) grundlegende Hygieneanforderungen einzuhalten.²⁸

Schließlich enthält die Tier-LMHV²⁹ in ihrer Anlage 2 gesonderte Anforderungen für Direktvermarkter an die Lagerung von Eiern.

4.2 Tierschutzrecht

Die wesentlichen Rechtsgrundlagen des Tierschutzrechts sind:

- RL 98/58/EG des Rates über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere.
- RL 1999/74/EG des Rates zur Festlegung von Mindestanforderungen zum Schutz von Legehennen.
- Tierschutzgesetz (TierSchG).
- Verordnung zum Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere und anderer zur Erzeugung tierischer Produkte gehaltener Tiere bei ihrer Haltung (TierSchNutzV).

Auf europäischer Ebene wurde 1976 das Übereinkommen zum Schutz von Tieren in landwirtschaftlichen Tierhaltungen unterzeichnet. Das Übereinkommen will die Tiere vor unnötigen Quälereien oder Verletzungen bei der Unterbringung, Fütterung und Versorgung schützen.³⁰ Auf Grundlage dieses Übereinkommens wurde die **RL 98/58/EG** eingeführt, die sowohl grundlegende Anforderungen an die Betriebsführung als auch an die Haltungsbedingungen von Nutztieren stellt.

²⁵ Vgl. Anhang IV Tierschutz 18 und 19 zum Leitfaden für die Durchführung einzelner Bestimmungen der VO (EG) Nr. 853/2004 vom 16.02.2009, DE SANCO/1732/2008 Rev. 7; siehe auch <http://www.lalif.de/eiererzeugerbetriebe-packstellen.363.0.html>.

²⁶ Abschnitt X Kapitel 1 Nr. 1: „sauber, trocken und frei von Fremdgeruch“.

²⁷ Abschnitt X Kapitel 1 Nr. 3: „binnen 21 Tagen nach dem Legen“.

²⁸ Anlage 2 zur LMHV.

²⁹ § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 Tier-LMHV.

³⁰ Internetauftritt des Europarates, Abruf vom 01.02.20106
<http://www.coe.int/de/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/087>

Die **RL 1999/74/EG** enthält in Art. 7 Bestimmungen zum Schutz der menschlichen Gesundheit, indem die Rückverfolgbarkeit von zum menschlichen Verzehr vorgesehenen Eiern geregelt wird.

In Deutschland ist der Schutz der Tiere verfassungsrechtlich im Grundgesetz verankert (Art. 20a GG). Darauf beruht das **TierSchG**, das die Verantwortung des Menschen herausstellt, Leben und Wohlbefinden der Tiere zu schützen. Grundsätzlich sind Tiere ihrer Art und ihren Bedürfnissen entsprechend zu halten. Werden Nutztiere zu Erwerbszwecken gehalten, ist der Halter zu betriebliche Eigenkontrollen verpflichtet.³¹ Nutztierhaltungen unterstehen gemäß § 16 TierSchG der staatlichen Aufsicht.

Auf Grundlage des Tierschutzgesetzes setzt die **TierSchNutztV** u. a. sowohl die RL 98/58/EG als auch die RL 1999/74/EG in nationales Recht um. Sie präzisiert zunächst die allgemeinen Anforderungen der RL 98/58/EG an Haltungseinrichtungen, Überwachung, Fütterung und Pflege. Neben allgemeinen Anforderungen enthält die Verordnung auch besondere Anforderungen z. B. an die Halter von Legehennen.

4.3 Tiergesundheitsrecht

Die wesentlichen Rechtsgrundlagen des Tiergesundheitsrechts sind:

- RL 2003/99/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Überwachung von Zoonosen und Zoonoseerregern.
- VO (EG) Nr. 2160/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Bekämpfung von Salmonellen und bestimmten anderen durch Lebensmittel übertragenen Zoonoseerregern.
- VO (EU) Nr. 517/2011 der Kommission zur Durchführung der VO (EG) Nr. 2160/2003.
- VO (EG) Nr. 2073/2005 der Kommission über mikrobiologische Kriterien für Lebensmittel.
- VO (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz.
- Tiergesundheitsgesetz (TierGesG).
- Verordnung zum Schutz gegen bestimmte Salmonelleninfektionen beim Haushuhn und bei Puten (Geflügel-Salmonellen-Verordnung - GfISalmoV).

³¹ §11 Abs. 8 TierSchG

- Zoonose-Verordnung (ZoonoseV).
- Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Erfassung, Auswertung und Veröffentlichung von Daten über das Auftreten von Zoonosen und Zoonoseerregern entlang der Lebensmittelkette (AVV Zoonosen Lebensmittelkette).

Auf allen Ebenen der Rechtsetzung finden sich somit Regelungen zur Tiergesundheit. Einzelne Aspekte der Tiergesundheit sind durch EU-Verordnungen geregelt, insbesondere wurde ein Verfahren zum gemeinschaftlichen Umgang mit Tierarzneimitteln geschaffen.³² Aber auch für den **speziellen** Bereich der **Zoonosen** (und hier insbesondere von Salmonellen) bestehen auf europäischer Ebene Rechtsnormen, die zunächst der Tiergesundheit, aber auch der Gesundheit des Verbrauchers dienen und die die zuständigen Behörden des Landes zu beachten und umzusetzen haben.

So hat schon der europäische Gesetzgeber aufgrund der bestehenden Gefährdungslage³³ durch Salmonellen und andere Zoonosen Vorschriften zur **Überwachung** und **Bekämpfung** von Zoonosen, Zoonoseerregern und der damit verbundenen Antibiotikaresistenz geschaffen.³⁴

Auf Basis der EU-Vorgaben errichten dann die Mitgliedstaaten eigenverantwortlich Überwachungssysteme auf allen Stufen der Lebensmittelkette von der Primärproduktion bis zur Abgabe des Lebensmittels an den Endverbraucher.³⁵ Diese Vorschriften betreffen wegen des dortigen Infektionsrisikos nicht zuletzt Legehennenbetriebe.

Die **RL 2003/99/EG** hat folgende Zielsetzungen:³⁶

- Sicherstellen, dass Zoonosen, Zoonoseerreger und diesbezügliche Antibiotikaresistenzen ordnungsgemäß überwacht werden,³⁷
- Entwicklungstendenzen der bestehenden Gefahren und deren mögliche Quellen erfassen,

³² VO (EG) Nr. 726/2004 zur Festlegung von Gemeinschaftsverfahren für die Genehmigung und Überwachung von Human- und Tierarzneimitteln und zur Errichtung einer Europäischen Arzneimittel-Agentur.

³³ Vgl. Erwägungsgrund Nr. 3 zur VO (EG) Nr. 2160/2003, Nr. 3 zur RL 2003/99/EG sowie Nr. 16 zur VO (EG) Nr. 2073/2005.

³⁴ Prävalenz (s. Fußnote 40) bei Legehennenherden relativ beständig knapp unter 2 %, <http://www.bfr.bund.de/cm/343/salmonella-bekaempfungsprogramm-ergebnisse-fuer-das-jahr-2014.pdf>.

³⁵ Zur Systematik im Einzelnen siehe <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1452349883713&uri=URISERV:f83004>.

³⁶ Vgl. A. Käsbohrer, Fortbildungsveranstaltung Öffentlicher Gesundheitsdienst, 21.03.2007, http://www.bfr.bund.de/cm/343/salmonellenmonitoring_bei_tieren_umsetzung_der_zoonosen_richtlinie.pdf.

³⁷ Vgl. Erwägungsgründe Nr. 10 und Nr. 14 zur RL 2003/99/EG.

- Austausch von Informationen über Zoonosen und Zoonoseerreger gewährleisten (jährlicher Zoonosenbericht des Bundesinstituts für Risikobewertung; letztmalig am 08.10.2015 für das Jahr 2014³⁸) sowie
- Daten für die Risikobewertung gewinnen.

Soweit Lebensmittelunternehmer Proben ziehen, sind sie verpflichtet, die Daten zu verwahren und auf Anforderung der zuständigen Behörde vorzulegen. Jeder Mitgliedstaat bewertet die erhobenen Daten und übermittelt der Kommission jährlich den Datenstand in einem Bericht.³⁹

Auf Basis der so ermittelten Daten zur Prävalenz⁴⁰ bestimmter Zoonosen sollen mit der **VO (EG) Nr. 2160/2003** folgende Ziele^{41 42} umgesetzt werden:

- Angemessene und wirksame **Maßnahmen** zur Bekämpfung von Salmonellen und anderen Zoonoseerregern auf allen relevanten Stufen der Lebensmittelkette - insbesondere auf Ebene der Primärproduktion - zur Senkung der Prävalenz dieser Erreger und des von Ihnen ausgehenden Risikos für die öffentliche Gesundheit;
- Festlegung von **Zielwerten**⁴³ für die Senkung der Prävalenz, die Genehmigung spezifischer Bekämpfungsprogramme und die Festlegung spezifischer Vorschriften für bestimmte Bekämpfungsmethoden⁴⁴.

Die **VO (EU) Nr. 517/2011** konkretisiert⁴⁵ die Ziele der VO (EG) Nr. 2160/2003. So werden in Art. 1 Abs. 1 lit. a) abhängig vom Anteil positiver Herden im Vorjahr verschiedene prozentuale Verringerungsraten angestrebt. Hierbei gilt der Grundsatz: Je höher die Prävalenz des Vorjahres, desto höher die anzustrebende prozentuale Reduzierung. Alternativ kann eine Verringerung des Prozentsatzes positiver Herden auf

³⁸ Internetauftritt des BfR, Abruf am 01.02.2016
<http://www.bfr.bund.de/cm/343/salmonella-bekaempfungsergebnisse-fuer-das-jahr-2014.pdf>; vgl. dort Nr. 2.2 für Salmonella-Prävalenz bei Legehennen.

³⁹ Art. 9 Abs. 1 der RL 2003/99/EG.

⁴⁰ Die Prävalenz ist eine Kennzahl der Epidemiologie für die Krankheitshäufigkeit. Sie sagt aus, welcher Anteil der Menschen einer bestimmten Gruppe (Population) definierter Größe zu einem bestimmten Zeitpunkt an einer bestimmten Krankheit erkrankt sind oder einen Risikofaktor aufweisen. (Quelle: wikipedia.org).

⁴¹ Vgl. A.Käsbohrer, Fortbildungsveranstaltung Öffentlicher Gesundheitsdienst, 21.03.07,
<http://www.bfr.bund.de/cm/343/salmonellenmonitoring-bei-tieren-umsetzung-der-zoonosen-richtlinie.pdf>.

⁴² Vgl. Erwägungsgründe Nrn. 15, 18 ff. zur VO (EG) Nr. 2160/2003.

⁴³ Speziell für Legehennen siehe Zeile 2 der Tabelle aus Anhang I.

⁴⁴ Anforderungen im Einzelnen siehe Anhang II der VO (EG) Nr. 2160/2003.

⁴⁵ Erwägungsgründe Nr. 10 und 11 zur VO (EG) Nr. 517/2011.

unter 2 % angestrebt werden.⁴⁶ Im Anhang zur Verordnung finden sich die Modalitäten (Häufigkeiten, Anzahl und Art) zu den Probennahmen.

Im Kontext der Vorschriften zur Eindämmung von Gefahren durch Lebensmitteln steht auch die **VO (EG) Nr. 2073/2005** mit der Festlegung der zulässigen Grenzwerte für die maximal zulässige Belastung von Eiprodukten mit Enterobakterien⁴⁷.

Der Geltungsbereich der **VO (EG) Nr. 882/2004** erstreckt sich auch auf die amtliche Überwachung der Tiergesundheit. Dementsprechend finden sich hierzu im mehrjährigen nationalen Kontrollplan (MNKP) Ausführungen über die Umsetzung der Überwachung.

In Ausfüllung der speziellen europarechtlichen Vorgaben hat der nationale Gesetz- bzw. Ordnungsgeber Normen und in der Folge haben die zuständigen Behörden Verwaltungsvorschriften für Legehennenbetriebe im Bereich der Tiergesundheit erlassen.

Allgemeine Regelungen enthält das **TierGesG**⁴⁸: Neben einem Definitionskatalog (z. B. zum Begriff der Tierseuche) werden Pflichten für Tierhalter ebenso festgelegt wie allgemeine oder einzelfallbezogene Maßnahmen zur Vermeidung und Bekämpfung von Tierseuchen.

Insbesondere zu erwähnen ist die in § 4 festgelegte Anzeigepflicht für Tierseuchen. Eine Anzeigepflicht für Salmonellen speziell bei Geflügel ergibt sich jedoch nicht bereits durch das TierGesG,⁴⁹ sondern erst durch die Verordnung über meldepflichtige Tierkrankheiten.^{50 51}

Die **GfISalmoV**⁵² setzt in Deutschland das nationale Zoonosen-Bekämpfungsprogramm gem. VO (EG) Nr. 2160/2003 um.⁵³ Zu diesem Zwecke werden in der na-

⁴⁶ Art. 1 Abs. 1 lit. b) VO (EU) Nr. 517/2011.

⁴⁷ Zu Enterobakterien zählen auch Salmonellen, vgl. <https://de.wikipedia.org/wiki/Enterobakterien>.

⁴⁸ Tiergesundheitsgesetz vom 22.05.2013 (BGBl. I S. 1324), das durch Art. 8 Abs. 12 des Gesetzes vom 03.12.2015 (BGBl. I S. 2178) geändert worden ist.

⁴⁹ Vgl. https://www.bmel.de/DE/Tier/Tiergesundheit/Tierseuchen/_texte/AnzeigepflichtigeTierseuchen.html.

⁵⁰ In der Fassung der Bekanntmachung vom 11.02.2011 (Bundesgesetzblatt I Seite 252), das zuletzt durch Art. 381 der Verordnung vom 31.08.2015 (Bundesgesetzblatt I S. 1474) geändert worden ist.

⁵¹ Ausgenommen Salmonelleninfektionen, für die eine Mitteilungspflicht nach § 4 der Hühner-Salmonellen-Verordnung besteht, sowie Salmonellen und ihre Erreger des Rindes, soweit die Anzeigepflicht nach § 1 Nr. 28 der Verordnung über anzeigepflichtige Tierseuchen besteht.

⁵² BGBl. I 2014, 58.

⁵³ § 20 Abs. 1 S. 1 GfISalmoV;

Auftritt der MSD Tiergesundheit, Abruf am 01.02.2015

http://www.msd-tiergesundheit.de/News/Fokusthemen/Salmonellen_Gefluegel/Rechtsvorschriften.aspx.

tionalen Verordnung u. a. folgende Pflichten des Lebensmittelunternehmers festgelegt:

- Pflicht zur Einstellung nur geimpfter Herden, die negativ auf Salmonellen getestet wurden.
- Verpflichtung zur regelmäßigen Eigenkontrolle^{54 55} und Beprobung des Bestands.
- Mitteilungspflicht des Betriebsinhabers bei Verdacht auf eine Infektion mit Salmonellen der Kategorie 1.⁵⁶
- Pflicht zur unverzüglichen Reinigung und Desinfektion der betroffenen Ställe, Abläufe und sonst betroffener betrieblicher Einrichtungen.⁵⁷ Ferner dürfen aus dem betroffenen Betrieb⁵⁸ Hühner und Eier nur eingeschränkt verwertet werden.⁵⁹

Nach einer Verdachtsmitteilung des Lebensmittelunternehmers muss die zuständige Behörde die betroffene Herde untersuchen.

Sollte sich bei dieser amtlichen Untersuchung der Verdacht auf eine Infektion mit Salmonellen der Kategorie 1 durch tatsächlichen Nachweis bestätigt haben, dürfen ab dem Zeitpunkt dieser amtlichen Feststellung und, solange die Infektion mit Salmonellen fortbesteht, die Eier nur eingeschränkt verwertet und nicht unmittelbar an die Verbraucher weitergegeben werden.⁶⁰

Schließlich muss der Betriebsinhaber nach den durchgeführten Reinigungsmaßnahmen eine neue Probe nehmen.

Das Schreiben des damaligen StMUG⁶¹ gibt **Vollzugshinweise** zur GfISalmoV⁶² und den bei positiven Proben erforderlichen amtlichen Kontrollen und Maßnahmen. Es erläutert o. g. Rechtslage und ergänzt, dass neben diesen tierseuchenrechtlichen Maßnahmen parallel lebensmittelrechtliche Maßnahmen auf der Basis von §§ 39 und 40 LFGB zu prüfen sind. Näheres hierzu unter TNr. 13.9.

⁵⁴ Vgl. Nr. 2.1 des Anhangs zur VO (EU) Nr. 517/2011: alle fünfzehn Wochen.

⁵⁵ Vgl. Nr. 2.2.1 des Anhangs zur VO (EG) Nr. 517/2011.

⁵⁶ §§ 4, 6, 21, 22 GfISalmoV.

⁵⁷ § 7 Abs. 1 GfISalmoV.

⁵⁸ Oder, im Falle eines Betriebes mit Betriebsabteilungen, aus der betroffenen Betriebsabteilung.

⁵⁹ §§ 21, 9 GfISalmoV.

⁶⁰ § 23 Satz 1 Nr. 2 GfISalmoV.

⁶¹ UMS vom 06.10.2009 46c-G8759.2-2009/15-3.

⁶² Vollzugsschreiben basiert noch auf der Vorgängerverordnung; hat aber in seinen inhaltlichen Festlegungen Bestand.

Die Schlussfolgerung jedoch, ob und bei welchen Salmonellen das Lebensmittel Ei nicht sicher im Sinne des Art. 14 Abs. 7 VO (EG) Nr. 178/2002 ist, ist eine fachliche Frage, die im Rahmen dieses Gutachtens nicht betrachtet wird.

In der **ZoonoseV**⁶³ sind wiederum konkretisierende Vorgaben für das Anfertigen von Rückstellproben im Falle des Nachweises von Zoonoseerregern niedergelegt. Diese muss der betroffene Lebensmittelunternehmer vorhalten und auf Verlangen der zuständigen Behörde aushändigen, um weitere Untersuchungen zu ermöglichen.

Die **AVV Zoonosen Lebensmittelkette**⁶⁴ gibt die Modalitäten zur Durchführung des Zoonosen-Monitorings in Umsetzung der RL 2003/99/EG vor.⁶⁵ So müssen bundesweit in den Jahren 2015 bis 2017 insgesamt mindestens 30.000 Proben nach einem festgelegten Stichprobenplan gezogen werden. Hierzu entwirft das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) einen Stichprobenplan.⁶⁶

Die Probenzahlen werden den Bundesländern hierbei auf Ebene der Erzeugerbetriebe nach der Zahl der gehaltenen Tiere bzw. der Haltungsplätze für die betreffende Tierart, auf Schlachthofebene anteilig nach den Schlachtzahlen und im Bereich des Einzelhandels anteilig nach der Bevölkerungszahl zugeordnet.⁶⁷ Der zuständige Ausschuss „Zoonosen“ beschließt sodann den Stichprobenplan.

Im Anschluss erheben die Länder die Daten nach dem Plan und übermitteln diese bis spätestens 31. Januar des Folgejahres in zwei Tranchen an das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL). Dieses erstellt auf Basis der erhobenen Daten schließlich einen **jährlichen Bericht** über das Ergebnis des Zoonosenmonitorings.⁶⁸

Auf Landesebene hat das zuständige StMUV mittels **integriertem mehrjährigem Einzelkontrollplan von Bayern** für die Periode 01.01.2012 bis 31.12.2016 Regelungen für die (risikoorientierte) Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe aller Fachbereiche fixiert.⁶⁹

⁶³ BGBl. I S. 1816, 1871.

⁶⁴ BAnz2012: Nr.27 S.623, geändert durch (BAnzAT 07.11.2014 B2).

⁶⁵ § 4 AVV Zoonosen Lebensmittelkette.

⁶⁶ § 6 Abs. 7 AVV Zoonosen Lebensmittelkette.

⁶⁷ Internetauftritt des BVL, Abruf vom 27.01.2016

http://www.bvl.bund.de/DE/01_Lebensmittel/01_Aufgaben/02_AmtlicheLebensmittelueberwachung/06_ZoonosenMonitoring/Im_zoonosen_monitoring_node.html.

⁶⁸ § 10 Abs. 1 AVV Zoonosen Lebensmittelkette.

⁶⁹ Nr. 3.3 des MNKP Bayern.

Weiter hat das StMUV mittels Qualitätsmanagementsystem-Dokument (**QMS-Dokument**) „Übersicht Risikobewertung“⁷⁰ die Vorgaben zur risikobezogenen Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe für grundsätzlich alle Betriebsarten noch einmal zusammenfassend dargestellt. Zusätzlich erwähnt dieses Dokument im Fachbereich Tierenschutz spezialgesetzliche Regelungen für die Kontrolle von Legehennenbetrieben.⁷¹

Schließlich hat nun die Regierung von Schwaben ein genaues Vorgehen für die Untersuchungen in Geflügelbetrieben (und damit auch in Legehennenbetrieben) im Rahmen des Salmonellen-Monitorings⁷² und die sich hieraus ergebenden Maßnahmen bei positiven Befunden festgelegt.

4.4 Tierarzneimittelrecht

Die wesentlichen Rechtsgrundlagen des Tierarzneimittelrechts sind:

- RL 2001/82/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung eines Gemeinschaftskodexes für Tierarzneimittel
- Arzneimittelgesetz (AMG).

Die RL 2001/82/EG harmonisiert das Tierarzneimittelrecht für die Mitgliedstaaten. Das AMG setzt diese Richtlinie in nationales Recht um. Vor dem Hintergrund des vermehrten Einsatzes von Arzneimitteln in der Nutztierhaltung, insbesondere auch eines übermäßigen Antibiotikaeinsatzes und der sich in der Folge ergebenden Antibiotikaresistenzen hat der Bundesgesetzgeber strengere Anforderungen an die Verabreichung und Nachweispflicht von Antibiotika im 16. Gesetz zur Änderung des AMG⁷³ eingeführt. (vgl. TNr. 4.11).

4.5 Tierische Nebenprodukte-Recht

Die wesentlichen Rechtsgrundlagen des Tierischen Nebenprodukte-Rechts sind:

- VO (EG) Nr. 1069/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Neben-

⁷⁰ QM-Dokument Ü-TA-K03-06-V05.

⁷¹ RL 1999/74/EG.

⁷² Vgl. Anlage 2.

⁷³ BGBl. Jahrgang 2013 Teil I Nr. 62.

produkte und zur Aufhebung der VO (EG) Nr. 1774/2002 (Verordnung über tierische Nebenprodukte)

- VO (EG) Nr. 142/2011 der Kommission zur Durchführung der VO (EG) Nr. 1069/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates mit Hygienevorschriften für nicht für den menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukte sowie zur Durchführung der RL 97/78/EG des Rates hinsichtlich bestimmter gemäß der genannten Richtlinie von Veterinärkontrollen an der Grenze befreiter Proben und Waren.

Alle von Tieren stammenden Reststoffe, die nicht für den menschlichen Verzehr geeignet sind, sind tierische Nebenprodukte. Diese sollen so verwertet und sicher entsorgt werden, dass weder die Gesundheit von Menschen und Tieren noch die Umwelt gefährdet werden.⁷⁴ Insbesondere die erneute Zuführung der tierischen Nebenprodukte zur Lebensmittelkette als Futtermittel für Nutztiere kann Gefahren für Mensch und Tier in sich tragen. Um diese Gefahren zu minimieren, hat der europäische Gesetzgeber in der **VO (EG) Nr. 1069/2009** und der **VO (EG) Nr. 142/2011** die Reststoffe bestimmten Kategorien zugeordnet und je nach Klassifizierung bestimmte Nutzungsarten erlaubt oder ausgeschlossen (vgl. TNr. 4.11- Biogasanlagen).

4.6 Futtermittelrecht

Die wesentlichen Rechtsgrundlagen des Futtermittelrechts sind:

- VO (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit.
- VO (EG) Nr. 183/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates mit Vorschriften für die Futtermittelhygiene
- VO (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz.
- LFGB
- AVV RÜb

⁷⁴ Internetauftritt des BMEL, Abruf am 01.02.2016
http://www.bmel.de/DE/Tier/Tiergesundheit/TierischeNebenprodukte/nebenprodukte_node.html.

Da Futtermittel einen erheblichen Einfluss auf die Sicherheit von Lebensmitteln tierischer Herkunft haben, enthält hierzu bereits die VO (EG) Nr. 178/2002 allgemeine Grundsätze und Anforderungen. Ergänzend dazu regelt die VO (EG) 183/2005 spezielle Belange des Futtermittelrechts. Auf nationaler Ebene finden sich Regelungen im LFGB sowie in der Futtermittelverordnung. Die amtliche Überwachung erfolgt nach VO (EG) Nr. 882/2004 und AVV RÜb. In dem nach VO (EG) Nr. 882/2004 zu erstellenden MNKP ist auch der Bereich der Futtermittelüberwachung miteinzubeziehen.

4.7 Marktordnungsrecht

Die wesentlichen Rechtsgrundlagen des Marktordnungsrechts sind:

- VO (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der VO (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007
- RL 1999/74/EG des Rates zur Festlegung von Mindestanforderungen zum Schutz von Legehennen
- Gesetz über die Registrierung von Betrieben zur Haltung von Legehennen (Legehennenbetriebsregistergesetz - LegRegG)
- Verordnung zur Durchführung des Legehennenbetriebsregistergesetzes (Legehennenbetriebsregisterverordnung - LegRegV)

Die **VO (EU) Nr. 1308/2013** ist neben der Verordnung über die Direktzahlungen⁷⁵ und der Verordnung über die Entwicklung des ländlichen Raumes⁷⁶ eine der zentralen Verordnungen, die den größten Teil der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) regeln.

Der marktordnungsrechtliche Aspekt wird in direktem Zusammenhang mit den veterinär- und gesundheitsrechtlichen Maßnahmen gesehen.⁷⁷

Die Verordnung gilt für landwirtschaftliche Erzeugnisse und damit auch für Eier.⁷⁸ Anhang VII Teil VI Abschnitt III Nr. 1 der VO (EU) Nr. 1308/2013 regelt die Kennzeichnungspflicht für in Verkehr gebrachte Eier.

⁷⁵ VO (EU) Nr. 1307/2013.

⁷⁶ VO (EU) Nr. 1305/2013.

⁷⁷ Vgl. Erwägungsgrund Nr. 187 zur VO (EU) Nr. 1308/2013.

⁷⁸ Art. 1 Abs. 2 lit. s) der VO (EU) Nr. 1308/2013.

Auf Grundlage der VO (EU) Nr. 1308/2013 und des Art. 7 der RL 1999/74/EG wurden auf Bundesebene Vorschriften mit grundsätzlich marktordnender Zielrichtung geschaffen. Die hier vorgeschriebene Rückverfolgbarkeit ist ein wesentlicher Faktor für die praktische Umsetzung lebensmittelhygienischer Zielsetzungen. Zu erwähnen sind:

- Das **LegRegG** sieht vor, dass ein Legehennenbetrieb die Produktion erst aufnehmen darf, wenn dies der zuständigen Stelle angezeigt ist. Die dabei zu benennenden Daten sind exakt festgelegt. Die zuständige Behörde erhält Kompetenzen zur Überwachung der Betriebe und zur Ahndung bei Verstößen.
- Zur lebensmittelrechtlichen Registrierungs- bzw. Zulassungspflicht hat das damalige StMUG⁷⁹ **erläuternde Hinweise** zur Registrierung von Legehennenbetrieben gegeben. Sowohl die Differenzierung zwischen lebensmittelrechtlicher Registrierungs- und Zulassungspflicht als auch das Verhältnis zu Genehmigungspflichten aufgrund anderer Rechtsvorschriften sind komplex.
- Zur marktordnungsrechtlichen Beurteilung von Eiern in Verbindung mit lebensmittelrechtlichen Aspekten hat die Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL) einen Leitfaden erstellt. Dieser **Leitfaden**⁸⁰ geht dezidiert auf Qualitätsmerkmale, Kennzeichnungspflichten im Rahmen der Rückverfolgbarkeit sowie gegebenenfalls erforderliche Vollzugsmaßnahmen ein. Allerdings ist der Leitfaden nicht mehr aktuell, da die zitierten Rechtsnormen teilweise schon ersetzt wurden.⁸¹

4.8 Cross Compliance-Vorschriften

Die wesentlichen Rechtsgrundlagen des Cross Compliance⁸² sind:

- VO (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der VO (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates;

⁷⁹ UMS vom 12.06.2009, 44f-G8948-2009/3-1.

⁸⁰ Siehe Anlage Nr. 3.

⁸¹ Z. B. die auf Seite 1 des Leitfadens zitierte VO (EG) Nr. 1234/2007.

⁸² Cross Compliance: Nach der VO (EU) Nr. 1306/2013 ist die Gewährung von Agrarzahungen auch an die Einhaltung von Vorschriften in den Bereichen Umweltschutz, Klimawandel, guter landwirtschaftlicher Zustand der Flächen, Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze sowie Tierschutz geknüpft. Diese Verknüpfung wird als „Cross Compliance“ bezeichnet.

- Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014 der Kommission mit Durchführungsbestimmungen zur VO (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich des integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems, der Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raums und der Cross Compliance;
- Gesetz zur Regelung der Einhaltung von Anforderungen und Standards im Rahmen unionsrechtlicher Vorschriften über Agrarzahllungen (Agrarzahllungen-Verpflichtungengesetz - AgrarZahlVerpflG).

Die **VO (EU) Nr. 1306/2013** knüpft die Gewährung von Agrarzahllungen auch an die Einhaltung von Vorschriften in den Bereichen Umweltschutz, Klimawandel, guter landwirtschaftlicher Zustand der Flächen, Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze sowie Tierschutz („Cross Compliance“ - CC).⁸³

Gemäß Art. 93 dieser VO umfassen die Cross Compliance-Regelungen Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB), die von Landwirtschaftlichen Betrieben einzuhalten sind. Diese ergeben sich gem. Anhang II z. B. aus der VO (EG) Nr. 178/2002 und der RL 98/58/EG. Insgesamt sind für die sog. Bereiche „Gesundheit von Mensch, Tier und Pflanze“ und „Tierschutz“ neun GAB⁸⁴ (sog. Weißer Bereich) zu beachten, die sich aus weiteren europäischen Rechtsvorschriften ergeben.

Gemäß Art. 96 VO (EU) Nr. 1306/2013 in Verbindung mit Art. 65 VO (EU) Nr. 809/2014 ist ein System zur wirksamen Kontrolle der Cross Compliance-Verpflichtungen einzuführen.⁸⁵ Dabei haben die zuständigen Kontrollbehörden z. B. Vor-Ort-Kontrollen bei mindestens 1 % aller Begünstigten durchzuführen.⁸⁶ Darüber hinaus regelt die VO (EU) 809/2014 u. a. die auf einer Risikoanalyse basierende Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe⁸⁷, die Ankündigung von Kontrollen⁸⁸ sowie die Verpflichtung, einen Kontrollbericht anzufertigen⁸⁹.

Auf nationaler Ebene wurde in diesem Rechtsbereich u. a. das AgrarZahlVerpflG erlassen, das Titel VI der VO (EU) Nr. 1306/2013 umsetzt.

⁸³ Cross Compliance Informationsbroschüre 2015 über die einzuhaltenden Verpflichtungen, StMELF und StMUV.

⁸⁴ Lebens- und Futtermittelsicherheit (GAB 4), Richtlinie über das Verbot der Verwendung bestimmter Stoffe in der tierischen Erzeugung (GAB 5), Regelungen zur Tierkennzeichnung und -registrierung (GAB 6, 7 und 8), TSE-Krankheiten (GAB 9), Tierschutz (GAB 11, 12 und 13).

⁸⁵ Leitfaden für die Durchführung der Vor-Ort-Kontrollen im Rahmen von Cross Compliance (2015) - (Allgemeiner Teil), Stand 16.12.2014.

⁸⁶ Art. 68 Abs. 1 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014.

⁸⁷ Art. 69 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014.

⁸⁸ Art. 25 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014.

⁸⁹ Art. 41 Durchführungsverordnung (EU) Nr. 809/2014.

4.9 Mehrjähriger nationaler Kontrollplan

Gemäß VO (EG) Nr. 882/2004 erstellt jeder Mitgliedstaat einen einzigen integrierten mehrjährigen nationalen Kontrollplan. Dieser gewährleistet die wirksame Umsetzung der Vorschriften in den Rechtsbereichen Lebensmittel, Futtermittel, Tiergesundheit und Tierschutz⁹⁰. Er beinhaltet neben den strategischen Zielsetzungen unter anderem die Benennung der zuständigen Behörden, die personelle und materielle Ausstattung, die Organisation und das Management der Kontrollen und die Anwendung der Kontrollsysteme in den einzelnen Bereichen. Der MNKP kann während seiner Durchführung angepasst werden, sofern dies erforderlich ist.

4.10 Untergesetzliche Regelungen

Ergänzend zu den rechtlichen Vorgaben auf europäischer und nationaler Ebene bestehen in allen Rechtsbereichen weitere Verwaltungsvorschriften, die im Fachinformationssystem für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (FIS-VL, vgl. TNr. 10.2) hinterlegt sind. Hierzu zählen das Qualitätsmanagementhandbuch und weitere Vollzugsschreiben, wie UMS insbesondere Vollzugshinweise zur Umsetzung des bestehenden Regelwerks. So regelt einleitend das QMH-Kapitel „Technische Prozesse“⁹¹ als übergeordnetes Dokument die sog. Dienstleistungen wie Kontrolle, Probennahme etc., die die Behörden erbringen. Bezogen auf Kontrollen finden sich nähere Vorgaben in einer übergeordneten Verfahrensanweisung „Amtliche Kontrolle“⁹², die den Ablauf von der Vorbereitung bis zum Abschluss der Kontrolle mittels Flussdiagramm darstellt, Zuständigkeiten (z. B. Lebensmittelkontrolleur) regelt und weiterreichende Unterlagen festlegt. Weitere übergeordnete Verfahrensanweisungen wie „Amtliche Probennahme“⁹³, „Amtliche Inverwahrnahme“⁹⁴, „Sanktionen OWi- und Strafverfahren“⁹⁵, „Sanktionen Verwaltungsverfahren“⁹⁶ können im Rahmen einer Kontrolle Relevanz entwickeln. Im Teilbereich der Lebensmittelüberwachung gibt es konkrete Arbeitsanweisungen wie „Amtliche Lebensmittelkontrollen und Maßnahmen“⁹⁷ Formblätter wie „Verbraucherbeschwerde Lebensmittel“⁹⁸ oder „Übergabe-

⁹⁰ Art. 41 VO (EG) Nr. 882/2004.

⁹¹ QM-Dokument QMH-K03-V05.

⁹² QM-Dokument Ü-VA-K03-03.

⁹³ QM-Dokument Ü-VA-K03-02.

⁹⁴ QM-Dokument Ü-VA-K03-04.

⁹⁵ QM-Dokument Ü-VA-K03-05.

⁹⁶ QM-Dokument Ü-VA-K03-06.

⁹⁷ QM-Dokument AA-LM-K03-01.

⁹⁸ QM-Dokument FB-LM-K03-01.

protokoll LM-Proben“ verfügbar. Darüber hinaus existieren nicht obligate Arbeitshilfen⁹⁹ wie „Dokumentation Überwachung der mikrobiologischen Eigenkontrollen“¹⁰⁰ und „Dokumentation LM-Betriebskontrolle“¹⁰¹.

4.11 Aufgabenveränderung

Entsprechend dem Ansuchen der Staatsregierung sollen im Gutachten die in den letzten Jahren stark gestiegenen Anforderungen an die Überwachungstätigkeit berücksichtigt werden. Hierzu hat der ORH bei den Landratsämtern Informationen abgefragt. Nach den Rückmeldungen haben sich in den letzten Jahren die Aufgaben bei dem amtlichen Veterinärwesen und der Lebensmittelüberwachung verändert. Allein hieraus können noch keine Stellenforderungen geltend gemacht werden. Dazu wären zumindest weitergehende Untersuchungen erforderlich, die im Rahmen dieses Gutachtens nicht möglich waren.

Folgende, von den Landratsämtern benannte Änderungen seien beispielhaft aufgeführt:

- Dokumentationsaufwand durch das EU-Hygienepaket und das darauf basierende QMS

Die Verpflichtung zur Einführung eines Qualitätsmanagement-Systems ergibt sich aus der VO (EG) Nr. 882/2004.¹⁰² Die QMS-Dokumente sind in standardisierter Form¹⁰³ in Abstimmung mit den Vorgaben des Bundes erstellt und verpflichtend für die zuständigen Behörden¹⁰⁴. Somit sind die Mehrzahl der von den Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsbehörden durchzuführenden Aktivitäten (insbesondere Kontrollen) formgerecht zu dokumentieren.

Obwohl Verwaltungshandeln stets zum Zwecke der Nachweismöglichkeit zu dokumentieren ist¹⁰⁵, sind die Dokumentationspflichten mittels der zu verwendenden QMS-Dokumente nach den Aussagen der Landratsämter umfangreicher als vor Einführung des QMS.

⁹⁹ QM-Dokument Ü-TA-K01-01-V80

¹⁰⁰ QM-Dokument AH-LM-012.

¹⁰¹ QM-Dokument AH-LM-006.

¹⁰² Vgl. dort Erwägungsgrund Nr. 14, Art. 8 Abs. 1 der VO (EG) Nr. 882/2004.

¹⁰³ DIN EN ISO 9001.

¹⁰⁴ Vgl. UMS vom 02.07.2007, 41h-G8727.2-2007/31-1.

¹⁰⁵ Vgl. z. B. § 18 Abs. 1 Satz 1 AGO Bayern.

- TIZIAN

Mit TIZIAN wurde das frühere IT-System „DIVA“ der Veterinärverwaltung ersetzt. Nach den Abfragen bei den Landratsämtern ist auch mit TIZIAN ein im Vergleich zum Vorgängersystem erhöhter (Eingabe-)Aufwand für die Veterinärverwaltung verbunden (vgl TNr. 10.1).

- § 11 TierSchG - Hundeausbilder

Die dritte Novellierung des deutschen TierSchG¹⁰⁶ erweiterte den Katalog von erlaubnispflichtigen Tätigkeiten. Diese Neuerungen betrafen insbesondere den „Auslandstierschutz“ sowie die „gewerbsmäßige Hundeausbildung“.

Von der Erlaubnispflicht betroffen sind z. B. Tierheime, Organisationen des Auslandstierschutzes, aber auch Hundetrainer- und Hundeausbilder. Brancheninformationen zur Folge könnte es sich um mehrere Tausend handeln. So soll es allein rund 2.000 Hundeschulen in Deutschland geben.

Die neue Erlaubnispflicht nach § 11 Abs. 1 Nr. 5 TierSchG für die Einfuhr oder das Verbringen von Wirbeltieren, die nicht Nutztiere sind, zum Zwecke der Abgabe gegen Entgelt oder eine sonstige Gegenleistung in das Inland oder für die Vermittlung der Abgabe solcher Tiere ist nach § 21 Abs. 4a TierSchG seit dem 01.08.2014 anzuwenden.¹⁰⁷

Nach Aussagen der Landratsämter besteht ein seit Mitte 2014 erhöhter Aufwand für die Genehmigungen gewerbsmäßiger Hundeausbilder.¹⁰⁸

- Aufwand durch Cross Compliance-Kontrollen

„Die Cross Compliance-Regelungen umfassen sieben Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (GLÖZ), Regelungen zur Erhaltung von Dauergrünland und 13 Regelungen zu den Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB)¹⁰⁹; diese Fachrechts-Regelungen be-

¹⁰⁶ BGBl. 2013 I S. 2182.

¹⁰⁷ <http://zergportal.de/baseportal/tiere/News&Id==865>; Abruf 27.01.2016.

¹⁰⁸ § 11 Abs. 1 Satz 1 TierSchG.

¹⁰⁹ Nitratrichtlinie (GAB 1), Vogelschutz-Richtlinie (GAB 2), FFH-Richtlinie (GAB 3), Lebens- und Futtermittelsicherheit (GAB 4), Richtlinie über das Verbot der Verwendung bestimmter Stoffe in der tierischen Erzeugung (GAB 5), Regelungen zur Tierkennzeichnung und -registrierung (GAB 6, 7 und 8), TSE-Krankheiten (GAB 9), Regelungen zum Pflanzenschutz (GAB 10) Tierschutz (GAB 11, 12 und 13).

stehen auch unabhängig von Cross Compliance.¹¹⁰ Die CC-Kontrollen sind seit 01.01.2005 systematisch nach einer Risikoauswahl bei den Landwirten, die eine entsprechende Förderung beantragt haben, durchzuführen.

Wichtige Prüfungen im weißen Bereich der CC-Kontrollen sind insbesondere die Lebensmittelsicherheit, die Tierkennzeichnung und der Tierschutz. Falls Verstöße im Rahmen von Fachrechtskontrollen festgestellt werden, sind Cross-Checks (anlassbezogene CC-Kontrollen) durchzuführen und zu dokumentieren.

Die Checklisten für die Vor-Ort-Prüfungen im Rahmen von CC sind - auch aufgrund der vielfältigen Anforderungen an den Betriebsinhaber - umfangreich. In Bayern umfasst der Anwenderleitfaden (= Anleitung, wie die Formulare und IT-Systeme richtig auszufüllen sind) 10 Seiten. Zusätzlich umfasst die Grundkontrollliste CC des QM-Systems „Prüfdokumentation Mantelbogen CC allg.“¹¹¹ 3 Seiten. Dazu kommen noch die als Anlage beigegeben Kontrolllisten für die einzelnen Fachbereiche: Die Kontrollliste „Anh. 4 zu PD Mantelbogen CC LMS“¹¹² zur Prüfung der Lebensmittelsicherheit mit 19 Seiten; die Kontrollliste „Anh. 1 zu PD Mantelbogen CC RKZ_05“¹¹³ zur Tierkennzeichnung mit 10 Seiten und die Kontrollliste „PD CC Tierseuchen“¹¹⁴ mit 10 Seiten. In Bayern sind 52 Seiten zu beachten.¹¹⁵

Neben der schriftlichen Dokumentation der Kontrollen mit den Unterschriften der beteiligten Prüfer sind die durchgeführten Kontrollen auch in der HI-Tier-Datenbank und in TIZIAN zu erfassen.

Die Landratsämter empfinden den mit CC-Kontrollen verbundenen Aufwand als sehr hoch.

- Aufwand durch 16. AMG-Novelle

Das 16. Gesetz zur Änderung des Arzneimittelgesetzes (16. AMG-Novelle) ist am 01.04.2014 in Kraft getreten. Ziel der 16. AMG-Novelle war es, den Einsatz von Antibiotika in der Nutztierhaltung deutlich zu minimieren.

¹¹⁰ Internetauftritt des StMELF, Abruf am 27.01.2016
<http://www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/001318/>.

¹¹¹ QM-Dokument Ü-FB-CC-K03-02-V06.

¹¹² QM-Dokument FB-LM-CC-K03-08-V06.

¹¹³ QM-Dokument FB-TS-CC-K03-01-V06.

¹¹⁴ QM-Dokument FB-TS-CC-K03-05-V05.

¹¹⁵ Umfang einer Checkliste CC weißer Bereich aus Baden-Württemberg, Stand 2013: 16 Seiten.

Mit der 16. AMG-Novelle wurde im neu gefassten § 56 AMG die Verpflichtung festgeschrieben, dass der Tierhalter und Tierarzt die Verwendung von Antibiotika dokumentieren müssen. Darüber hinaus schreibt § 58b AMG vor, dass der Tierhalter halbjährlich die für die Behandlung der Tiere eingesetzte Menge an Antibiotika der zuständigen (Veterinär-)Behörde mitteilen muss. Diese hat daraufhin die Therapiehäufigkeit zu ermitteln¹¹⁶ und das Ergebnis dem Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit mitzuteilen¹¹⁷. Weil nach den Rückmeldungen der Landratsämter in einer Vielzahl von Fällen die eingesetzten Antibiotikamengen über den einschlägigen Kennzahlen liegen, haben viele Nutztierhalter Pläne zur Verringerung des Antibiotikaeinsatzes aufzustellen¹¹⁸ und der zuständigen Behörde zu übermitteln. Es stehen daher viele Überprüfungen der von den Tierhaltern vorgelegten Pläne und ggf. auch Anordnungen an.¹¹⁹

Nach Mitteilung der Landratsämter hat sich mit der 16. AMG-Novelle zusätzlicher Dokumentations-, Prüfungs- und Verwaltungsaufwand für die Veterinärbehörden ergeben.

- VO (EG) Nr. 1069/2009, Zunahme der Fallzahlen bei Biogasanlagen

Die Zahl der Biogasanlagen in Deutschland steigt stetig an¹²⁰:

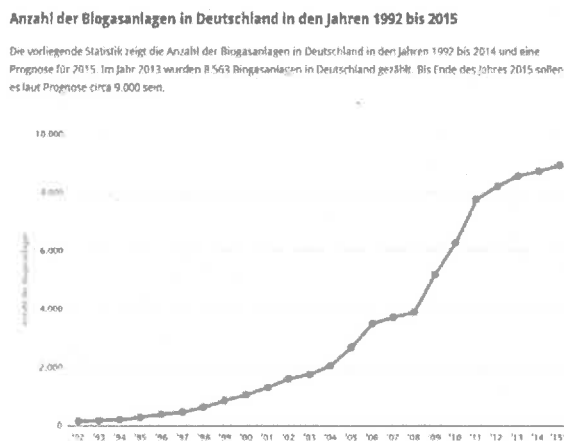


Abbildung 5 - Anzahl der Biogasanlagen in Deutschland

116 § 58c Abs. 1 AMG.

117 § 58c Abs. 2 AMG.

118 § 58d Abs. 2 AMG.

119 § 58d Abs. 3 AMG.

120 Internetauftritt Statista, Abruf vom 27.01.2016

<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/167671/umfrage/anzahl-der-biogasanlagen-in-deutschland-seit-1992/>.

Nicht zum menschlichen Verzehr bestimmte tierische Nebenprodukten dürfen auch zur Herstellung von Biogas verwendet werden.¹²¹ Daraus ergibt sich Aufwand für die Veterinärbehörden im Rahmen der Genehmigung von Biogasanlagen, da auch veterinärrechtliche Aspekte zu berücksichtigen sind.¹²²

5 Aufbauorganisation

5.1 Darstellung Ist-Zustand

Amtliches Veterinärwesen und Lebensmittelüberwachung in Deutschland sind Ländersache.¹²³

Die Struktur in Bayern entspricht dem dreigliedrigen Behördenaufbau. Die oberste Landesbehörde ist das StMUV.¹²⁴ Ihm nachgeordnet sind auf der Mittelstufe das LGL als besondere Staatliche Behörde und die Regierungen als Mittelbehörden.¹²⁵ Diese führen die Aufsicht und koordinieren die Tätigkeit der unteren Behörden für Gesundheit, Veterinärwesen, Ernährung und Verbraucherschutz (Kreisverwaltungsbehörden¹²⁶).

121 Internetauftritt des BfR, Abruf vom 27.01.2016
<http://www.bfr.bund.de/cm/343/grundsaeetze-der-verordnung-eg-nr-1069-2009.pdf>, Art. 13 lit. e) der VO (EG) Nr. 1069/2009.

122 Internetauftritt des Biogas Forum Bayern, Abruf vom 27.01.2016
https://www.biogas-forum-bayern.de/publikationen/Der_Weg_zur_Genehmigung_2014.pdf.

123 § 38 Abs. 1 LFGB.

124 Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 GDVG.

125 Art. 3 Abs. 1 Nr. 2 GDVG.

126 Art. 3 Abs. 1 Nr. 3 GDVG.

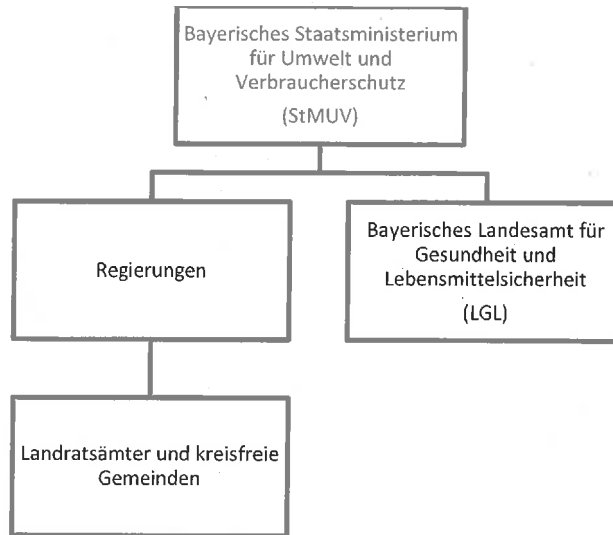


Abbildung 6 - Struktur des amtlichen Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung in Bayern

5.2 Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz

Der gesundheitliche Verbraucherschutz, die Lebensmittelsicherheit und das Veterinärwesen sind im StMUV in der Abteilung 4 angesiedelt. Die Abteilung 4 gliedert sich in die Referate 41 bis 47.¹²⁷

¹²⁷ Stand 01.11.2015.

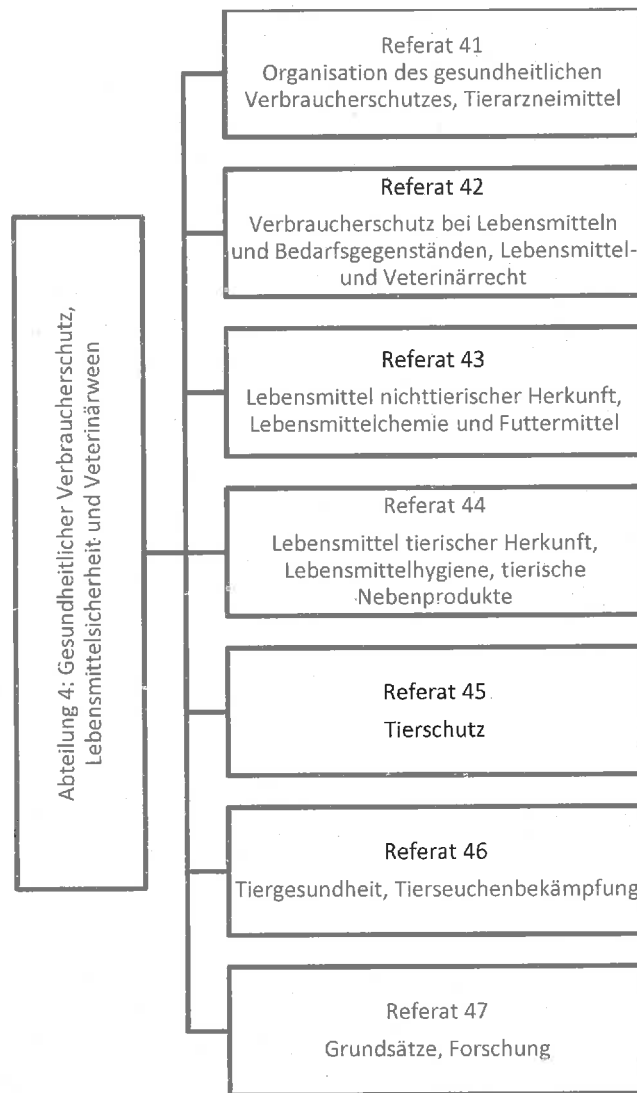


Abbildung 7 - Abteilung 4 des StMUV

Die konkreten Aufgaben der Referate können dem Geschäftsverteilungsplan entnommen werden. ¹²⁸

5.3 Regierungen

An den Regierungen sind die Aufgaben Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz jeweils in der Abteilung 5 gebündelt.

In den Sachgebieten 54 (Verbraucherschutz und Veterinärwesen) werden die fachlichen Aufgaben des Verbraucherschutzes und des Veterinärwesens wahrgenommen.

¹²⁸ S. Anlage 4.

Die Sachgebiete 54 werden in rechtlichen Fragen durch die Sachgebiete 55.2 (Rechtsfragen Gesundheit und Verbraucherschutz) unterstützt.

Die konkreten Aufgaben nach den Geschäftsverteilungsplänen können der Anlage entnommen werden.¹²⁹

Darüber hinaus sind insbesondere Schwerpunktaufgaben an verschiedenen Regierungen konzentriert (bayernweite Zuständigkeit):

- **Regierung von Oberbayern:** Im Sachgebiet 56 sind die Aufgaben der Futtermittelüberwachung für ganz Bayern konzentriert.¹³⁰ Das Sachgebiet ist als Ausgangs- und Widerspruchsbehörde zuständig für die Futtermittelüberwachung in Bayern. Nach den Vorgaben des Nationalen Kontrollprogrammes und aufgrund eigener Risikoanalysen werden bei Herstellern, Händlern, Landwirten und bei sonstigen Kontrollstellen Futtermittelproben gezogen, Befunde ausgewertet, Betriebs- und Buchprüfungen durchgeführt und die notwendigen Maßnahmen ergriffen. Daneben nehmen die unteren Behörden für Gesundheit, Veterinärwesen, Ernährung und Verbraucherschutz Aufgaben im Bereich der Futtermittelprobennahme¹³¹ wahr.¹³²

Das Sachgebiet 56 führt bayernweit Cross Compliance-Prüfungen¹³³ im Bereich Futtermittelsicherheit durch.¹³⁴

- **Regierung von Niederbayern:** Sie ist bayernweit für die Durchführung der Qualitätssicherung auf der dritten Stufe des Cross Compliance zuständig.
- **Regierung der Oberpfalz:** Die Leitstelle Fische (ebenfalls bayernweite Zuständigkeit) ist im Sachgebiet 54 integriert.
- **Regierung von Oberfranken:** Sie ist nach der Festlegung des StMI im Binnenverhältnis als Erstansprechpartner für den Bereich 5 Umwelt, Gesundheit und

¹²⁹ Siehe Anlage 5. Beispielhaft wird hier der Geschäftsverteilungsplan der Regierung von Oberbayern angeführt; in den Geschäftsverteilungsplänen der weiteren Regierungen sind die im Kern identischen Aufgaben teilweise leicht unterschiedlich bezeichnet. Abweichungen ergeben sich hinsichtlich der bayernweiten Zuständigkeitskonzentrationen.

¹³⁰ Art. 20 Abs. 3 Satz 1 GDVG.

¹³¹ Art. 20 Abs. 3 Satz 2 GDVG.

¹³² Internetauftritt der Regierung von Oberbayern, Abruf vom 27.01.2016:
<http://www.regierung.oberbayern.bayern.de/aufgaben/umwelt/futtermittel/>

¹³³ Einhaltung von Vorschriften in den Bereichen Umwelt, Futtermittel- und Lebensmittelsicherheit sowie Tiergesundheit und Tierschutz (Cross Compliance) als Grundlage zur Gewährung von Direktzahlungen.

¹³⁴ Siehe <http://www.regierung.oberbayern.bayern.de/aufgaben/umwelt/futtermittel/>.

Verbraucherschutz, Bergamt federführend zuständig. Sie ist für die Zulassung der Gegenprobensachverständigen gemäß der Gegenproben-Verordnung zuständig.

- **Regierung von Unterfranken:** Das Sachgebiet 55.2 nimmt die Aufgaben der Weinprüfstelle wahr. Es ist für die amtliche Prüfung aller Qualitäts- und Prädikatsweine, Qualitätslikörweine b. A., Qualitätsperlweine b. A. und Sekte b. A. aus in Bayern geernteten Trauben zuständig.

Neben diesen Zuständigkeiten bestehen noch zahlreiche weitere Sonderzuständigkeiten, die nicht bayernweit von einer Regierung, sondern schwerpunktmäßig von einzelnen Regierungen für den eigenen und andere Regierungsbezirke wahrgenommen werden.

5.4 Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit

Das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) wurde am 01.01.2002 gegründet.¹³⁵

Seine Aufgaben sind im Gesundheitsdienst- und Verbraucherschutzgesetz (GDVG) sowie in der Verordnung über die Einrichtung der Bayerischen Landesämter für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit sowie für Umwelt (Landesämterverordnung - LAV-UGV) geregelt.¹³⁶ Das LGL hat u. a. zentrale überregionale Fachaufgaben im Bereich des Gesundheits- und Veterinärwesens, des technischen, sozialen und medizinischen Arbeitsschutzes sowie des technischen und stofflichen Verbraucherschutzes. Zudem können dem LGL auch Vollzugsaufgaben im Bereich der Lebensmittelsicherheit übertragen werden.¹³⁷

Das LGL gliedert sich in Zentralabteilung und Stabsstellen sowie mehrere Landesinstitute. Die Landesinstitute sind aus der folgenden Übersicht zu entnehmen. Für den Bereich des Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung sind die farbig umrandeten Landesinstitute tätig.

¹³⁵ Aufgrund des Art. 4 des Gesetzes über Zuständigkeiten in der Gesundheit, in der Ernährung und im Verbraucherschutz (Gesundheit-, Ernährung- und Verbraucherschutzzuständigkeitsgesetz - GesErnVerbZustG) durch die Verordnung über die Einrichtung des Bayerischen Landesamts für das Gesundheitswesen und für Lebensmittelsicherheit (LGLV) vom 27.11.2001.

¹³⁶ § 2 LAV-UGV.

¹³⁷ Art. 5 Abs. 1 GDVG.

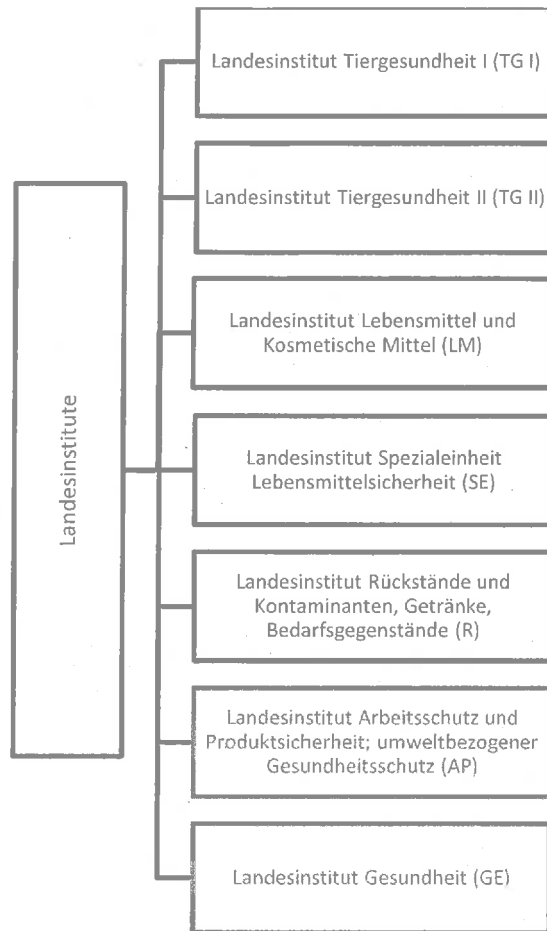


Abbildung 8 - Landesinstitute des LGL

5.4.1 Landesinstitute Tiergesundheit I und II

Die Landesinstitute Tiergesundheit I und II (TG I, TG II) sind wie folgt gegliedert:

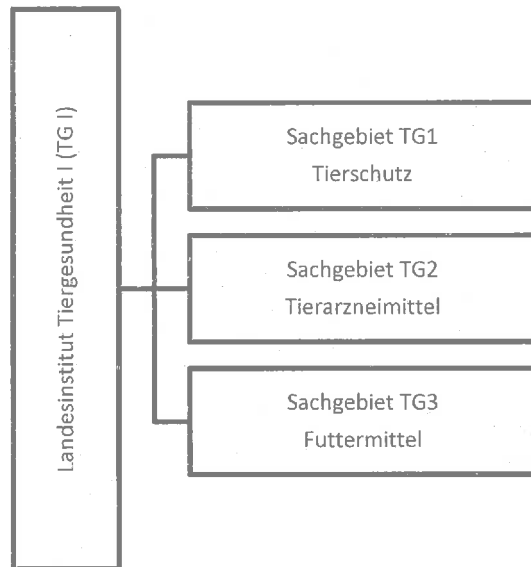


Abbildung 9 - Landesinstitut Tiergesundheit I

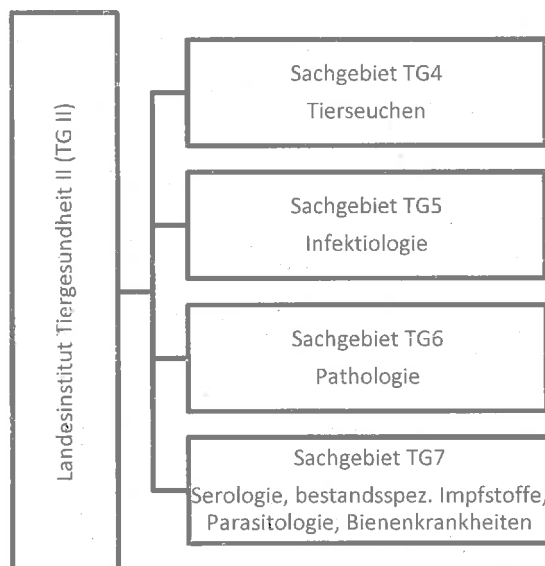


Abbildung 10 - Landesinstitut Tiergesundheit II

Bis zur LGL-internen Umorganisation im Jahr 2015¹³⁸ waren die Landesinstitute TG I und II in einer „Spezialeinheit Tiergesundheit; Futtermittel“¹³⁹ zusammengefasst. Deshalb sind die Sachgebiete TG1, TG2 und TG4 in der Veterinärverwaltung auch noch unter dem Namen „Spezialeinheit“ bekannt.

Die Eingliederung dieser Sachgebiete in die Fachinstitute erfolgte, da sich die fachliche Nähe aus Sicht des LGL als vorteilhaft erwiesen hat.

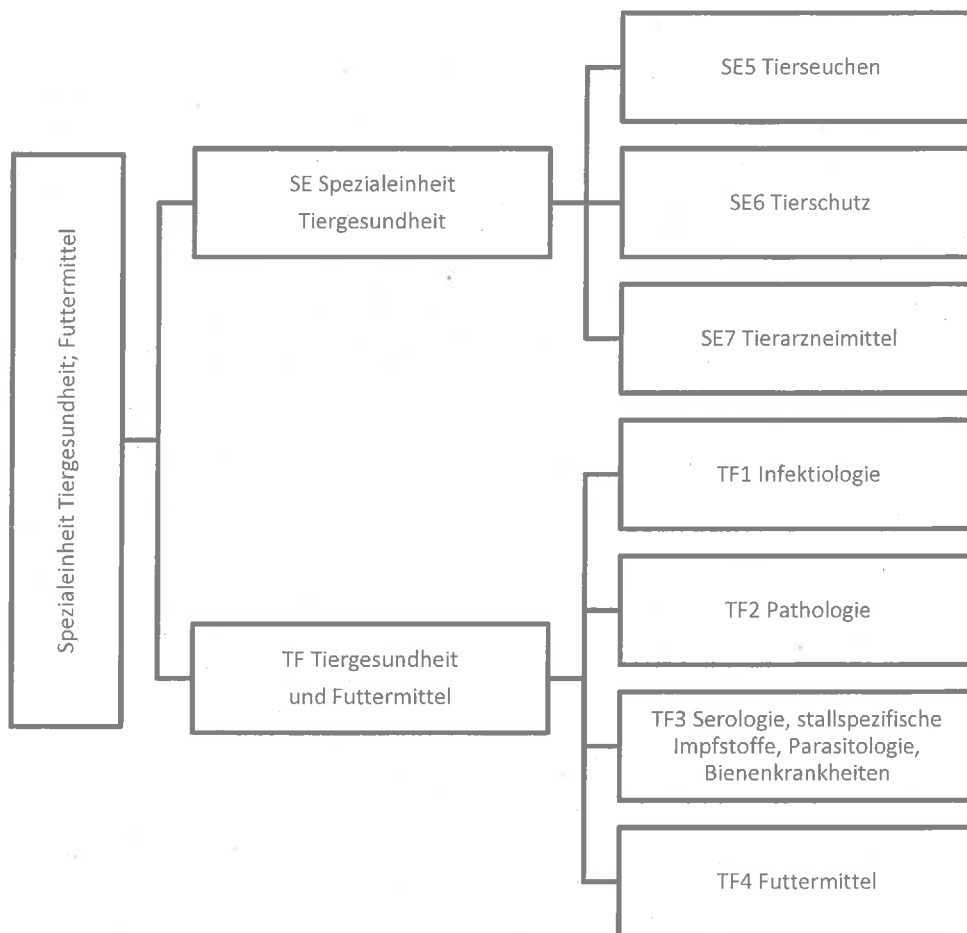


Abbildung 11 - Struktur der Landesinstitute Tiergesundheit I und II bis 01.03.2015

Die vormals als Spezialeinheit bekannten Sachgebiete, die nun in die Landesinstitute Tiergesundheit I oder Tiergesundheit II eingegliedert sind, werden im Folgenden näher dargestellt.

¹³⁸ Änderung der Organisationsstruktur zum 01.03.2015.

¹³⁹ S. Geschäftsverteilungsplan im Anhang des LGL Jahresberichts 2013, Abruf vom 26.01.2016: http://www.lgl.bayern.de/publikationen/doc/lgl_jahresbericht_2013.pdf.

Das Sachgebiete **TG1** (vormals SE6) wurde im Oktober 2002 eingerichtet. Hauptaufgabe von TG1 ist die fachlich beratende Unterstützung der für den Tiererschutz zuständigen Veterinärbehörden entsprechend den vorhandenen Personalkapazitäten.

Zu diesem Zweck beantworten die Mitarbeiter des Sachgebietes jährlich mehrere hundert Anfragen von Veterinärbehörden (2014: 917, 2015: 685). TG1 beteiligt sich an Vor-Ort-Terminen (Begehung/Kontrolle) grundsätzlich nur auf Anforderung anderer bayerischer Veterinärbehörden, überwiegend der zuständigen Kreisverwaltungsbehörden, teilweise auch durch die zuständigen Regierungen oder des StMUV. Außerdem unterstützt TG1 die Spezialeinheit Lebensmittelsicherheit bei Schlachthofkontrollen.¹⁴⁰

Das Sachgebiet **TG2** (vormals SE7) wurde im Jahr 2006 eingerichtet. Der Schwerpunkt der Tätigkeit liegt auf einer fachrechtlich beratenden Unterstützung der für die Überwachung des Tierarzneimittelrechtes zuständigen Behörden entsprechend den vorhandenen Personalkapazitäten. Die Mitarbeiter des Sachgebietes bearbeiteten für 2014 306 und für 2015 260 Anfragen von Veterinärbehörden sowie sonstigen Institutionen und Personenkreisen. Vor-Ort-Termine werden nur auf Anforderung der Behörden durchgeführt. Von 2010 bis 2013 wurden pro Jahr durchschnittlich 20 Kontrollen unterstützt.

Derzeit sind drei Sachgebietsmitarbeiter befähigt¹⁴¹, Kontrollen durchzuführen.¹⁴²

Das Sachgebiet **TG4** (vormals SE1) wurde im Jahr 2006 eingerichtet. Gemäß Geschäftsverteilungsplan hat das Sachgebiet TG4 keine Kontrollaufgaben auf Ebene landwirtschaftlicher Betriebe oder der Lebensmittelunternehmer (Ausnahme: BSE-controlling). TG4 ist hauptsächlich konzeptionell tätig.

Auf Anforderung der Kreisverwaltungsbehörden bzw. Regierungen wurden folgende Vor-Ort-Unterstützungen („Einsätze“) geleistet:

2014: Ein Einsatz eines Experten „Epidemiologie“ im Rahmen der Bekämpfung eines BHV1-Ausbruchs, ein Einsatz zur personellen Unterstützung des Sachgebiets Tiererschutz bei einer Betriebskontrolle (Schweinebestand).

¹⁴⁰ Die Beschreibung wurde im Wesentlichen vom LGL mit E-Mail vom 20.01.2016 übersandt.

¹⁴¹ Befähigung zum Amtstierarzt.

¹⁴² Die Beschreibung wurde im Wesentlichen vom LGL mit E-Mail vom 20.01.2016 übersandt.

2015: Drei Einsätze mit Entsendung jeweils eines Tierarztes zur Unterstützung von Betriebskontrollen in Geflügelgroßbetrieben für den Bereich Tierseuchen.¹⁴³

Die genauen Aufgaben der Landesinstitute TG I und II können den Anlagen¹⁴⁴ entnommen werden.

5.4.2 Landesinstitut Lebensmittel und Kosmetische Mittel, Landesinstitut für Rückstände und Kontaminanten, Getränke, Bedarfsgegenstände

Die Aufgaben des Landesinstituts für Lebensmittel und Kosmetische Mittel sowie des Landesinstituts für Rückstände und Kontaminanten, Getränke, Bedarfsgegenstände können den Anlagen^{145 146} entnommen werden.

Die Leitstelle Laborbetrieb (L) im Landesinstitut für Rückstände und Kontaminanten, Getränke, Bedarfsgegenstände ist zuständig für die Probenannahme in den Bereichen Lebensmittel, Bedarfsgegenstände, kosmetische Mittel, Tabakerzeugnisse, Futtermittel, Wasser und für Proben des Nationalen Rückstandskontrollplan (NRKP) an den verschiedenen Standorten des LGL.

5.4.3 Landesinstitut Spezialeinheit Lebensmittelsicherheit

Die Spezialeinheit Lebensmittelsicherheit¹⁴⁷ (SE) wurde in der Folge des „Gammelfleischskandals“ am 01.07.2006 als interdisziplinäre Einheit im damaligen Landesinstitut für Lebensmittel und Veterinärwesen des LGL gegründet. In diesem Landesinstitut waren auch die später als SE Tiergesundheit (SE Tierseuchen, SE Tierschutz und SE Tierarzneimittel) ausgegliederten Sachgebiete Tierseuchen, Tierschutz und Tierarzneimittel angesiedelt (vgl. TNr. 5.4.1)

In die Spezialeinheit Lebensmittelsicherheit wurde der bis dahin bei den Regierungen angesiedelte Mobile Veterinärdienst (MVD) überführt.

¹⁴³ Die Beschreibung wurde im Wesentlichen vom LGL mit E-Mail vom 20.01.2016 übersandt.

¹⁴⁴ S. Anlage 6, Anlage 7.

¹⁴⁵ S. Anlage 8.

¹⁴⁶ S. Anlage 9.

¹⁴⁷ In der Öffentlichkeit auch gerne als "Task force" bezeichnet, Internetauftritt des LGL, Abruf vom 02.02.2016 https://www.lgl.bayern.de/das_lgl/organisation/abteilungen/landesinstitut_se_detail.htm

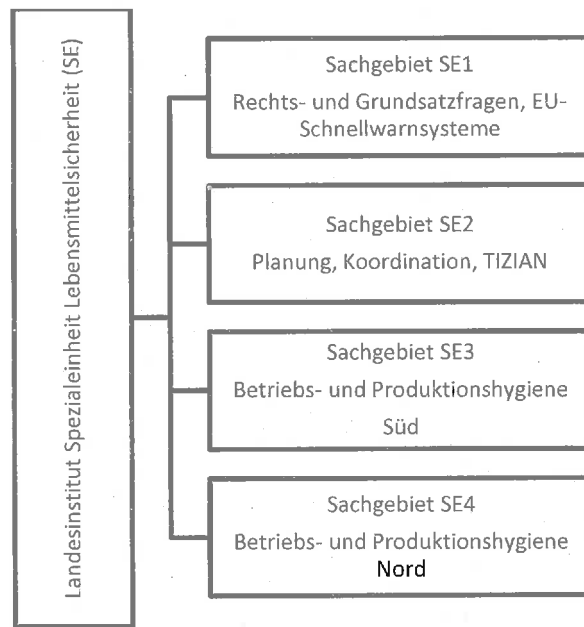


Abbildung 12 - Landesinstitut Spezialeinheit Lebensmittelsicherheit (SE)

In der Spezialeinheit Lebensmittelsicherheit arbeiten insbesondere Tierärzte, Lebensmittelchemiker, Lebensmitteltechnologe, Agraringenieure, Ökotrophologen, Lebensmittelkontrolleure, IT-Spezialisten und Juristen zusammen.¹⁴⁸

Seit 30.09.2006 ist die "Spezialeinheit Lebensmittelsicherheit" bei Planung und Durchführung überregionaler Kontrollmaßnahmen neben den Kreisverwaltungsbehörden zuständige Behörde für Veterinäraufgaben und Lebensmittelüberwachung¹⁴⁹ ¹⁵⁰. Ihr stehen insoweit die gleichen verwaltungsrechtlichen Befugnisse zu, wie den Lebensmittelüberwachungsbehörden,¹⁵¹ mit Ausnahme des Rechts, die Öffentlichkeit zu informieren¹⁵². Sie kann insbesondere Betriebe vor Ort betreten und kontrollieren (Einsichtsrecht in sämtliche Geschäftspapiere, Probennahmerecht) und erforderlichenfalls in eigener Zuständigkeit Maßnahmen treffen, die für die Einhaltung des Lebensmittelrechts erforderlich sind.¹⁵³ Hierzu zählen beispielsweise das Recht zur Anordnung von Verboten oder Beschränkungen der Herstellung oder des Inverkehrbrin-

¹⁴⁸ Internetauftritt LGL, abgerufen am 27.01.2016:
https://www.lgl.bayern.de/das_lgl/organisation/abteilungen/landesinstitut_se_detail.htm.

¹⁴⁹ § 2a LAV-UGV.

¹⁵⁰ Art. 1 Abs. 3 Nrn. 2, 4, Art. 19, 21 GDVG

¹⁵¹ Internetauftritt LGL, abgerufen am 27.01.2016:
https://www.lgl.bayern.de/das_lgl/organisation/abteilungen/landesinstitut_se_detail.htm.

¹⁵² § 40 LFGB.

¹⁵³ § 2a Abs. 3 LAV-UGV.

gens von Erzeugnissen sowie das Recht zur Anordnung von Warenrücknahmen und -rückrufen.¹⁵⁴

Die Zuständigkeit der Kreisverwaltungsbehörden für den Vollzug des Lebensmittelrechts bleiben von den Rechten des LGL unberührt. Insoweit besteht eine Doppelzuständigkeit. Aufgaben im Rahmen der überregionalen Zuständigkeit des LGL werden in der Praxis jedoch nur zusammen mit den Kreisverwaltungsbehörden wahrgenommen.¹⁵⁵ Der Vollzug, insbesondere der Erlass von Anordnungen obliegt den Kreisverwaltungsbehörden. Dies ist durch ein UMS geregelt.¹⁵⁶ Die Vollzugskompetenz des LGL wurde bisher noch nie wahrgenommen.

Durch die landesweite Zuständigkeit besteht die Möglichkeit, auch regional weit auseinanderliegende Betriebe gleicher Art und Größe zu vergleichen.

Seit 01.07.2007 sind die im Außendienst eingesetzten Mitarbeiter der Spezialeinheit, die mindestens zwei Jahre im Dienst der Verwaltung im Bereich gesundheitlicher Verbraucherschutz und Veterinärwesen tätig sind, Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft.¹⁵⁷

Die konkreten Aufgaben der Spezialeinheit können der Anlage¹⁵⁸ entnommen werden.

5.4.4 Akademie für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit

Die Akademie für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (AGL) ist eine Bildungseinrichtung, die die Aus-, Fort- und Weiterbildung für den öffentlichen Gesundheits- und Veterinärdienst sowie für die Lebensmittelkontrolle wahrnimmt.

5.4.5 Landesqualitätsmanagement-Beauftragter

Der Landesqualitätsmanagement-Beauftragter (QMB-L) ist der Stabstelle ZQM zugeordnet. Die konkreten Aufgaben gemäß Geschäftsverteilungsplan können der Anlage¹⁵⁹ entnommen werden.

¹⁵⁴ Internetauftritt LGL, Abruf vom 01.02.2016:
https://www.lgl.bayern.de/das_lgl/organisation/abteilungen/landesinstitut_se_detail.htm.

¹⁵⁵ Internetauftritt LGL, Abruf vom 01.02.2016:
https://www.lgl.bayern.de/das_lgl/organisation/abteilungen/landesinstitut_se_detail.htm.

¹⁵⁶ Aktuell geregelt im UMS vom 16.10.2014, Gz. 42g-G8910-2012/153-23.

¹⁵⁷ § 3 Staatsanwaltschafts-Ermittlungspersonenverordnung (StAEmpV).

¹⁵⁸ S. Anlage 10.

5.5 Kreisverwaltungsbehörden

Untere Behörden für Gesundheit, Veterinärwesen, Ernährung und Verbraucherschutz sind die Kreisverwaltungsbehörden¹⁶⁰, d. h. die Landratsämter und ggf. die kreisfreien Gemeinden (vgl. TNr. 5.5.1).

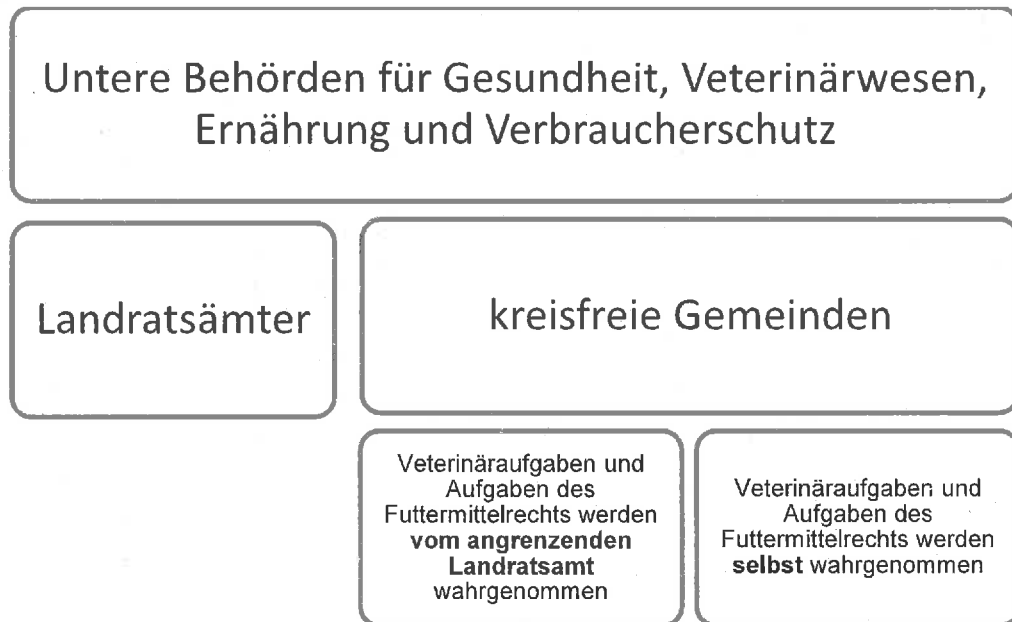


Abbildung 13 - Untere Behörden für Gesundheit, Veterinärwesen, Ernährung und Verbraucherschutz

5.5.1 Geschäftsverteilung innerhalb der Landratsämter


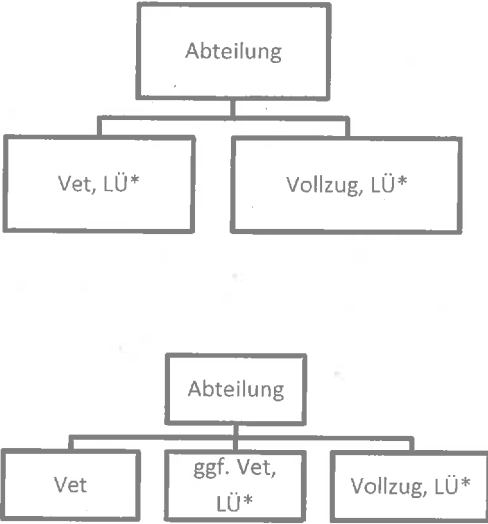
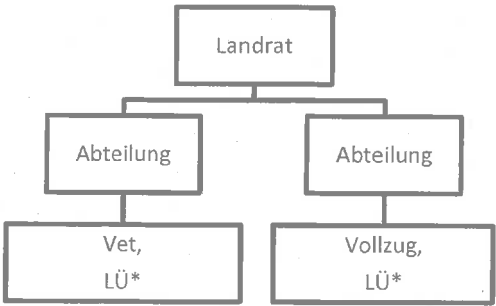
Die Geschäftsverteilung innerhalb der Landratsämter¹⁶¹ obliegt dem Landrat als Behördenleiter. Er kann entscheiden, ob Veterinärwesen, Lebensmittelüberwachung und verwaltungsrechtlicher Vollzug in einer gemeinsamen Organisationseinheit angesiedelt werden oder organisatorisch getrennt sind. Sofern das Fach- und Vollzugspersonal verschiedenen Organisationseinheiten zugeordnet ist, sind dem Vollzugspersonal häufig noch weitere Rechtsgebiete zugewiesen.

Im Rahmen der Gutachtenserstellung hat der ORH in den Landratsämtern unterschiedliche Formen vorgefunden, wie die Organisationseinheiten zugeschnitten sind.

¹⁵⁹ S. Anlage 11.

¹⁶⁰ Art. 3 Abs. 1 Satz 3 GDVG.

¹⁶¹ Unter dem Begriff Abteilung wird im Folgenden die Organisationsebene unterhalb der Behördenleitung verstanden. Die tatsächliche Bezeichnung in den einzelnen Behörden kann variieren (Geschäftsbereich, Bereich,...). Unter dem Begriff Organisationseinheit wird die Organisationsebene unterhalb der Abteilung (kleinste organisatorische Einheit) verstanden.

Organisationsformen	Beschreibung	Anzahl Landrats-ämter
 <pre> graph TD A[Abteilung] --- B[Vet, LÜ, Vollzug] </pre>	Aufgabenwahrnehmung in einer Organisationseinheit	12
 <pre> graph TD A1[Abteilung] --- B1[Vet, LÜ*] A1 --- C1[Vollzug, LÜ*] A2[Abteilung] --- B2[Vet] A2 --- C2[ggf. Vet, LÜ*] A2 --- D2[Vollzug, LÜ*] </pre> <p data-bbox="264 1330 783 1451">*Lebensmittelüberwachung ist jeweils einer der beiden Organisationseinheiten - ggf. gemeinsam mit weiteren Veterinären/Veterinärassistenten - zugeordnet.</p>	Aufgabenwahrnehmung in verschiedenen Organisationseinheiten innerhalb einer Abteilung	29
 <pre> graph TD A[Landrat] --- B[Abteilung] A --- C[Abteilung] B --- D[Vet, LÜ*] C --- E[Vollzug, LÜ*] </pre> <p data-bbox="264 1845 783 1935">*Lebensmittelüberwachung ist jeweils einer der beiden Organisationseinheiten zugeordnet.</p>	Aufgabenwahrnehmung in getrennten Abteilungen	10

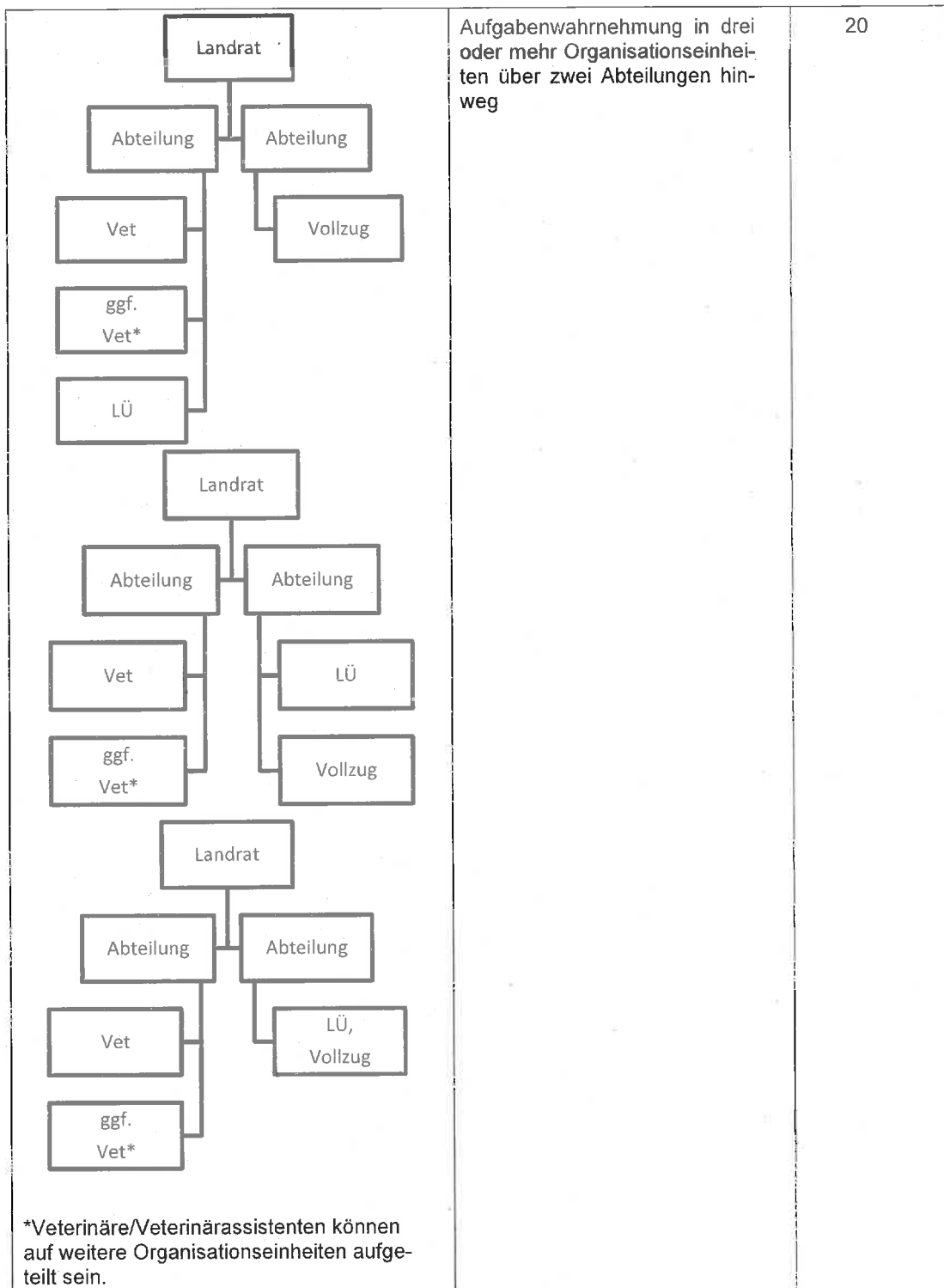


Abbildung 14 - Interne Organisation der Landratsämter

In einem Landratsamt besteht eine weitere Organisationsform. Hier sind die Aufgaben des Veterinärwesens (ohne Lebensmittelüberwachung) auf drei Sachgebiete aufgeteilt. Lebensmittelüberwachung und Vollzug sind in jeweils eigenen Sachgebieten angesiedelt, sodass für die Bereiche des Veterinärwesens, der Lebensmittelüberwachung und des Vollzugs insgesamt fünf unterschiedliche Sachgebiete tätig sind, die sich auf zwei Abteilungen erstrecken.

Im Endbericht der Projektgruppe Weiterentwicklung des Bayerischen Veterinärdienstes (deVETlop) vom 28.07.2000 wurde von fachlicher Seite festgestellt¹⁶²:

Die vorhandenen Personalressourcen (amtliches Veterinärwesen, Lebensmittelüberwachung, Vollzug) sind in einer Abteilung besser koordinierbar und flexibler einsetzbar, Entscheidungsprozesse werden erheblich vereinfacht und beschleunigt. Durch räumliche Nähe besteht darüber hinaus die Möglichkeit zu ständigem und spontanem Informationsaustausch.

Der Mustergeschäftsverteilungsplan für die Landratsämter in Bayern¹⁶³ empfiehlt, dass die am Prozess der Produkterstellung beteiligten Stellen möglichst in einer Organisationseinheit zusammengefasst werden.

Überwiegend wurde auch bei den örtlichen Erhebungen eine gemeinsame Anordnung von Veterinärwesen, Lebensmittelüberwachung und Vollzugspersonal in einer Organisationseinheit als erstrebenswert bezeichnet.

In rd. 17 % der Landratsämter werden alle Aufgaben zusammen in einer Organisationseinheit wahrgenommen.

¹⁶² S. 36 ff.

¹⁶³ Ersetzt die Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 23.03.1990 (AllMBI S. 349/1990), geändert durch IMBek vom 04.01.1996 (siehe AllMBI S. 23/1996). Die genannte IMBek ist durch die Bereinigung veröffentlichter Verwaltungsvorschriften (VVBerBek), Bekanntmachung der Bayer. Staatsregierung vom 07.12.2006 (AllMBI S. 685), am 01.01.2007 außer Kraft getreten; s. Anlage 12.

Organisationsformen

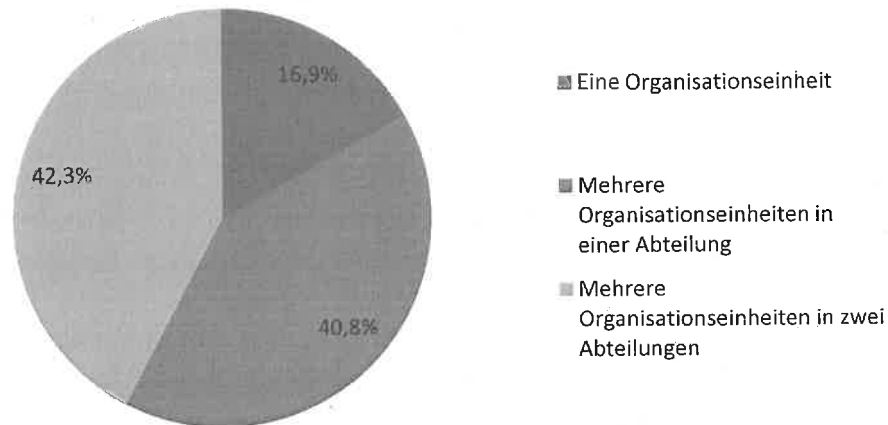


Abbildung 15: Anteile der Organisationsformen

Die Geschäftsverteilung innerhalb der kreisfreien Gemeinden konnte aufgrund des engen Zeitrahmens für die Gutachtenserstellung nicht betrachtet werden. Zudem hat der ORH kein Prüfungsrecht bei den Kommunen.

5.5.2 Kreisfreie Gemeinden

Während kreisfreie Gemeinden im Regelfall¹⁶⁴ im übertragenen Wirkungskreis die Aufgaben erfüllen, die sonst das Landratsamt als untere staatliche Verwaltungsbehörde (Kreisverwaltungsbehörde) wahrnimmt, nehmen die kreisfreien Gemeinden die **Veterinäraufgaben**¹⁶⁵ und die Aufgaben beim Vollzug des **Futtermittelrechts**¹⁶⁶ nur dann selbst wahr, wenn ihnen die Wahrnehmung übertragen wurde.¹⁶⁷ Eine solche Übertragung besteht für 14 kreisfreie Gemeinden¹⁶⁸. Im Gebiet der 11 weiteren kreisfreien Gemeinden nehmen die angrenzenden Landratsämter die Veterinäraufgaben¹⁶⁹ wahr¹⁷⁰.

¹⁶⁴ Art. 9 Abs. 1 Satz 1 GO.

¹⁶⁵ Art. 19 GDVG.

¹⁶⁶ Art. 20 GDVG.

¹⁶⁷ Art. 4 Abs. 1 Satz 2, Art. 34 Abs. 1 Nr. 3 GDVG i. V. m. § 5 AVLFM.

¹⁶⁸ Augsburg, Bamberg, Bayreuth, Erlangen, Fürth, Hof, Ingolstadt, Memmingen, München, Nürnberg, Regensburg, Weiden, Würzburg, Straubing.

¹⁶⁹ Art. 19 GDVG.

¹⁷⁰ Amberg (Landratsamt Amberg-Sulzbach), Ansbach (Landratsamt Ansbach), Aschaffenburg (Landratsamt Aschaffenburg), Coburg (Landratsamt Coburg), Kaufbeuren (Landratsamt Ostallgäu), Kempten (Allgäu) (Landratsamt Oberallgäu), Landshut (Landratsamt Landshut), Passau (Landratsamt Passau), Rosenheim (Landratsamt Rosenheim), Schwabach (Landratsamt Roth), Schweinfurt (Landratsamt Schweinfurt).

Die kreisfreien Gemeinden, denen die Wahrnehmung der Veterinäraufgaben übertragen wurde, erhalten hierfür staatliche Zuweisungen nach dem Finanzausgleichsgesetz.¹⁷¹ Die Höhe der Zuweisungen richtet sich nach der Anzahl der erforderlichen vollzeitbeschäftigten Tierärzte (73 368 € jährlich pro Tierarzt).¹⁷² Hinzu kommt eine jährliche pauschale Zuweisung, die sich ebenfalls nach der Zahl der Tierärzte bemisst.¹⁷³

Im Bereich der **Lebensmittelüberwachung**¹⁷⁴ nehmen alle kreisfreien Gemeinden die Aufgaben und Befugnisse als untere Behörde für Gesundheit, Veterinärwesen, Ernährung und Verbraucherschutz originär wahr¹⁷⁵. Sie erhalten hierfür jährlich eine Zuweisung in Höhe von 0,26 € je Einwohner.¹⁷⁶

Die originäre Zuständigkeit aller kreisfreien Gemeinden gilt ebenfalls hinsichtlich der Mitwirkung bei folgenden Veterinäraufgaben in der Fleischhygieneüberwachung¹⁷⁷:

a) bei der amtlichen Schlachtier- und Fleischuntersuchung einschließlich der Genussstauglichkeitskennzeichnung¹⁷⁸

sowie

b) in zugelassenen Betrieben¹⁷⁹

aa) bei der Hygieneüberwachung,

bb) bei der Überwachung von Fleischsendungen aus anderen Mitgliedstaaten und aus Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum sowie

cc) bei der Überwachung der Vorschriften über die Beförderung von Fleisch aus solchen Betrieben,

und

c) bei der Information und Aufklärung in Fragen des gesundheitlichen und ernährungsbezogenen Verbraucherschutzes im Sinn des Art. 8 GDVG¹⁸⁰.

171 Art. 83 Abs. 3 Bayerische Verfassung (BV).

172 Art. 9 Abs. 4 BayFAG.

173 Art. 9 Abs. 3 BayFAG.

174 Art. 21 GDVG.

175 Art. 4 Abs. 1 Satz 3 Nr. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 3 Nr. 4 GDVG.

176 Art. 9 Abs. 5 BayFAG.

177 Art. 4 Abs. 1 Satz 3 Nrn. 2,3 GDVG.

178 Nach Anhang I der VO (EG) Nr. 854/2004 (ABI EU Nr. L 139 S. 206, Nr. L 226 S. 83).

179 Nach Art. 4 Abs. 1 lit. a der VO (EG) Nr. 853/2004 (ABI EU Nr. L 139 S. 55, Nr. L 226 S. 22).

180 Art. 1 Abs. 3 Nr. 5 GDVG.

Die Zuständigkeit der kreisfreien Gemeinden als Sicherheitsbehörden¹⁸¹ und als Kreisverwaltungsbehörden bleibt im Übrigen unberührt.

In den kreisfreien Gemeinden, in deren Gebiet die Landratsämter die **Veterinäraufgaben** wahrnehmen, liegt die Zuständigkeit für den rechtlichen Vollzug weiterhin bei der kreisfreien Gemeinde. Fachverantwortung und Vollzugsverantwortung sind in diesen Gemeinden getrennt. Zudem fallen die Zuständigkeiten von Lebensmittel- und Veterinärüberwachung auseinander.

Dieser Zustand sollte infolge der vergangenen Lebensmittelskandale im Jahr 2006 bereinigt werden, indem die Zuständigkeiten für alle Aufgaben der unteren Behörden für Gesundheit, Veterinärwesen, Ernährung und Verbraucherschutz den kreisfreien Gemeinden übertragen werden sollten.

Die Bereinigung scheiterte jedoch daran, dass die zu bildenden Einheiten, insbesondere in den kleinen kreisfreien Gemeinden weder eine angemessene Auslastung des Mindestpersonals im Normalbetrieb (1,5 VZK im Bereich der Veterinäre), noch eine angemessene Spezialisierung und auch keine Maßnahmen zur Korruptionsprävention (Rotation, Vier-Augenprinzip) ermöglicht hätten. Die Zuständigkeiten wurden deshalb nur bei kreisfreien Gemeinden mit mehr als 100.000 Einwohnern geändert.

5.5.3 Aufgabenwahrnehmung durch amtliche Tierärzte

Amtliche Tierärzte¹⁸² und amtliche Fachassistenten übernehmen Aufgaben im Bereich der Fleischhygieneüberwachung.¹⁸³ In dieser Funktion sind sie Mitarbeiter des Landkreises bzw. der kreisfreien Gemeinde. Sofern keine Vollzeitbeschäftigung vorliegt, sind die amtlichen Tierärzte nach Aussage der Verwaltung häufig als niedergelassene Tierärzte tätig.

Zu den Aufgaben der amtlichen Tierärzte zählen

- die amtliche Schlachttier- und Fleischuntersuchung einschließlich der Genuss-tauglichkeitskennzeichnung¹⁸⁴ und
- die Hygieneüberwachung in zugelassenen Fleischhygienebetrieben.¹⁸⁵

¹⁸¹ Art. 6 des Landesstraf- und Verordnungsgesetzes (LStVG).

¹⁸² Abgrenzung zum Amtstierarzt (vgl. TNr. 9.1.3).

¹⁸³ § 4 Abs. 1 Nr. 15 Fleischhygienegesetz (FIHG).

¹⁸⁴ Anhang I der VO (EG) Nr. 854/2004.

¹⁸⁵ Art. 4 der VO (EG) Nr. 853/2004.

Amtlich Tierärzte verbleiben regelmäßig zeitlich unbefristet in ihrem Zuständigkeitsbereich. In den bestehenden Arbeitsverträgen sind die Einsatzgebiete festgeschrieben.

Die fachliche Aufsicht über den amtlichen Tierarzt hat das Veterinäramt.

5.5.4 Aufsichtsbehörden

Die Regierungen beaufsichtigen die Kreisverwaltungsbehörden¹⁸⁶ im Fall der Zuständigkeit der Landratsämter als untere staatliche Behörden und im Rahmen der Kommunalaufsicht¹⁸⁷, sofern die Aufgaben auf kreisfreie Gemeinden übertragen wurden.

Im Bereich des Futtermittelrechts wird die Fachaufsicht über die kreisfreien Gemeinden sowie die Aufsicht über die Landratsämter als Staatsbehörden durch die örtlich zuständige Regierung im Benehmen mit der Regierung von Oberbayern ausgeübt.¹⁸⁸

5.6 Landesanstalt für Landwirtschaft

Die Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL), Institut für Ernährungswirtschaft und Märkte, ist marktordnungsrechtliche Kontrollbehörde für Eier und Geflügelfleisch sowie zuständige Behörde für die Registrierung von Legehennenbetrieben.¹⁸⁹ Sie führt das Legehennenbetriebsregister.

Legehennenbetriebe müssen sich registrieren lassen

- bei 350 und mehr Hühnern der Art *Gallus gallus*,
- wenn die erzeugten Eier - unabhängig von der Anzahl der Hühner - auf Wochenmärkten oder an Wiederverkäufer (z. B. Bäcker, Metzger, Läden, Händler) verkauft/geliefert werden.¹⁹⁰

Der Betrieb eines Legehennenstalles darf erst aufgenommen werden, wenn der Inhaber diesen der zuständigen Behörde mit dem „Antrag auf Registrierung eines Legehennenbetriebes“ angezeigt hat.

¹⁸⁶ Art. 3 Abs. 1 GDVG, Art 55 Nr. 5 BV.

¹⁸⁷ Art. 108 ff. Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (GO).

¹⁸⁸ Art. 20 Abs. 4 GDVG.

¹⁸⁹ § 3 AV-EG-ELF.

¹⁹⁰ § 1 Abs. 2 LegRegG.

Diesem Antrag ist eine Bestätigung der für den Sitz des Legehennenbetriebes zuständigen Kreisverwaltungsbehörde beizufügen. Darin hat die Veterinärbehörde zu bestätigen, dass für jeden einzeln beantragten Stall die Mindestanforderungen an die Tierhaltung gemäß der TierSchNutzV erfüllt sind. Zudem ist das jeweilige Haltungssystem (Freiland-, Bodenhaltung etc.) mit zu erfassen.

Nach erfolgreicher Registrierung teilt die LfL für jeden Stall einen Erzeugercode (Eierstempelnummer) zu. Zugleich ist der Betrieb verpflichtet, eine Stall- und Vermarktungsliste zu führen.

Die LfL überprüft bei den Betrieben die marktrechtlichen Vorgaben zur Abgabe von Eiern. Dazu werden alle Betriebe, nach gemeinsamen Vorgaben einer Arbeitsgruppe der Länder, risikoorientiert in Gruppen eingestuft. Am Jahresbeginn wird die maximal mögliche Anzahl Kontrollen ermittelt und dann die Betriebsauswahl IT-technisch durchgeführt.

Falls Eier nicht direkt an den Endverbraucher oder Eier nach Güte und Gewichtsklassen abgegeben werden, ist neben einer Registrierung als Erzeugerbetrieb zusätzlich auch eine Registrierung als Packstelle erforderlich. Zuständig für die Genehmigung ist ebenfalls die LfL. In einer Anlage zum Genehmigungsformular muss die Kreisverwaltungsbehörde bestätigen, dass bzw. ob für den Betrieb eine EU-Zulassung¹⁹¹ notwendig ist und ob diese beantragt oder erteilt ist.¹⁹²

Die LfL kontrolliert¹⁹³ im Rahmen der Vermarktungsnormen für Eier¹⁹⁴

- Legehennenbetriebe,
- Packstellen,
- Sammelstellen,

¹⁹¹ Art. 4 VO (EG) Nr. 853/2004.

¹⁹² Internetauftritt der LfL, Abruf vom 01.02.2016: <http://www.lfl.bayern.de/iem/vieh-gefluegel/026681/index.php>.

¹⁹³ Gem. Leitfaden zur Umsetzung der gemeinschaftlichen Vermarktungsnormen für Eier (der Tierart Gallus gallus) gemäß der VO (EG) Nr. 1234/2007 und deren Durchführungsbestimmungen gemäß der VO (EG) Nr. 589/2008 in Verbindung mit lebensmittelrechtlichen Vorgaben gemäß VO (EG) Nr. 178/2002 und Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) sowie hinsichtlich der Rückverfolgbarkeit gemäß VO (EU) Nr. 931/2011.

¹⁹⁴ VO (EG) Nr. 1308/2013.

- VO (EG) Nr. 589/2008 mit Durchführungsbestimmungen zur VO (EG) Nr. 1234/2007 hinsichtlich der Vermarktungsnormen für Eier.
- VO (EG) Nr. 834/2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen.
- VO (EG) Nr. 889/2008 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/ biologischen Erzeugnissen hinsichtlich der ökologischen/biologischen Produktion, Kennzeichnung und Kontrolle.
- Richtlinie 1999/74/EG zur Festlegung von Mindestanforderungen zum Schutz von Legehennen.
- LegRegG.
- LegRegV.
- Verordnung über Vermarktungsnormen für Eier.
- TierSchNutzV.

- Zentrallager des Großhandels.

Die Kreisverwaltungsbehörde kontrolliert im Hinblick auf das Lebensmittelrecht die oben genannten Einrichtungen sowie den Einzelhandel und Wochenmärkte.

Die Kreisverwaltungsbehörden (Veterinärbehörden) nehmen in Amtshilfe für die LfL Aufgaben der tierschutzrechtlichen Überprüfung wahr. Falls Beanstandungen nach nationalem Tierschutzrecht festgestellt werden, sind diese der LfL mitzuteilen. Die LfL prüft dann in eigener Zuständigkeit die Relevanz der Beanstandungen nach EU-Vermarktungsrecht.

Ist anlassbezogen eine Kontrolle in Einrichtungen nötig, die in der Regel von der jeweils anderen Behörde kontrolliert werden, soll eine gemeinsame Kontrolle vereinbart werden. Ist eine gemeinsame Kontrolle nicht möglich, soll die andere Behörde über das Ergebnis der Kontrolle informiert werden.¹⁹⁵

6 Wissenstransfer

6.1 Ausbildung

6.1.1 Amtliche Tierärzte

Für die Aus- bzw. Fortbildung der amtlichen Tierärzte ist in Bayern das LGL zuständig. Die Aufgabe kann auf die Bayerische Landestierärztekammer übertragen werden.¹⁹⁶

Anstellungsvoraussetzung für amtliche Tierärzte sind die Approbation sowie ein Nachweis der praktischen Schulung von mindestens 200 Stunden. Während dieser Zeit muss ein angehender amtlicher Tierarzt unter der Aufsicht amtlicher Tierärzte, die bereits in Schlachthöfen, Zerlegungsbetrieben, Grenzkontrollstellen für Frischfleisch und Haltungsbetrieben tätig sind, arbeiten. Weitere Anstellungsvoraussetzungen für amtliche Tierärzte, insbesondere eine Vermittlung der einschlägigen Rechtsnormen konnten im Rahmen der Gutachtenserstellung nicht festgestellt werden. Dies erscheint verwunderlich, da selbst die amtlichen Fachassistenten eine entsprechende Ausbildung durchlaufen müssen.

¹⁹⁵ UMS vom 05.02.2009, Gz. 45b-G8734.3-2009/1-4.

¹⁹⁶ Art. 5 VO (EG) Nr. 854/2004 sowie Kap. IV, Abschnitt III, des Anhangs zur VO (EG) Nr. 854/2004, § 17 AVLFM.

Auch für amtliche Tierärzte sollte ein theoretischer Pflichtausbildungsteil bestehen.

6.1.2 Weiteres Personal

Eine abschließende Beurteilung der Ausbildung der Amtstierärzte, der Veterinärassistenten, der Futtermittelkontrolleure, der amtlichen Fachassistenten und der Lebensmittelüberwachungsbeamten war im Rahmen der Gutachtenserstellung nicht möglich.

6.2 Fortbildungen

Im Rahmen der örtlichen Erhebungen wurde mehrfach moniert, dass das Fortbildungsprogramm der AGL seit Jahren immer weiter ausgedünnt wird.

Die vorhandenen Fortbildungsplätze würden teilweise bevorzugt den Mitarbeitern der Spezialeinheit Lebensmittelsicherheit zugeteilt (z. B. Fortbildung „Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft“). Anträge auf Fortbildungsveranstaltungen würden einerseits aus diesem Grund, andererseits wegen begrenzter Budgetmittel seit Jahren abgelehnt.

Der Fortbildungsbedarf würde zwar abgefragt, aber nicht im Fortbildungsprogramm berücksichtigt (z. B. Fortbildung zum Thema Biogasanlagen). Abgesagte Fortbildungsveranstaltungen würden teilweise nicht nachgeholt.

Im Bereich der Lebensmittelüberwachung wurde zudem moniert, dass Fortbildungsthemen zu allgemein gehalten würden und teilweise nicht dem aktuellen Stand der Technik entsprächen.

Kritisch zu sehen sei weiterhin das geringe Budget, das für die Fortbildung des staatlichen Personals an den Landratsämtern zur Verfügung steht. Fortbildungen privater Träger bzw. in anderen Bundesländern, die einen Austausch auch über die Grenzen des Freistaats hinweg ermöglichen würden, finden hierdurch zumindest auf Ebene des Personals, das an den Kreisverwaltungsbehörden tätig ist, kaum statt. Teilweise werden deshalb Fortbildungen auf eigene Kosten besucht.

Die Fortbildungen können den Übersichten über die Fortbildungsveranstaltungen nach Fachbereichen in den Jahresberichten des LGL¹⁹⁷ ¹⁹⁸ entnommen werden.

¹⁹⁷ Internetauftritt des LGL, Abruf vom 01.02.2016

Danach sind Teilnehmerzahl und Teilnehmertage seit 2010 stark zurückgegangen. Bei den Teilnehmern ist ein Minus von rd. 19 % zu verzeichnen. Die Teilnehmertage gingen sogar um rd. 23 % zurück.

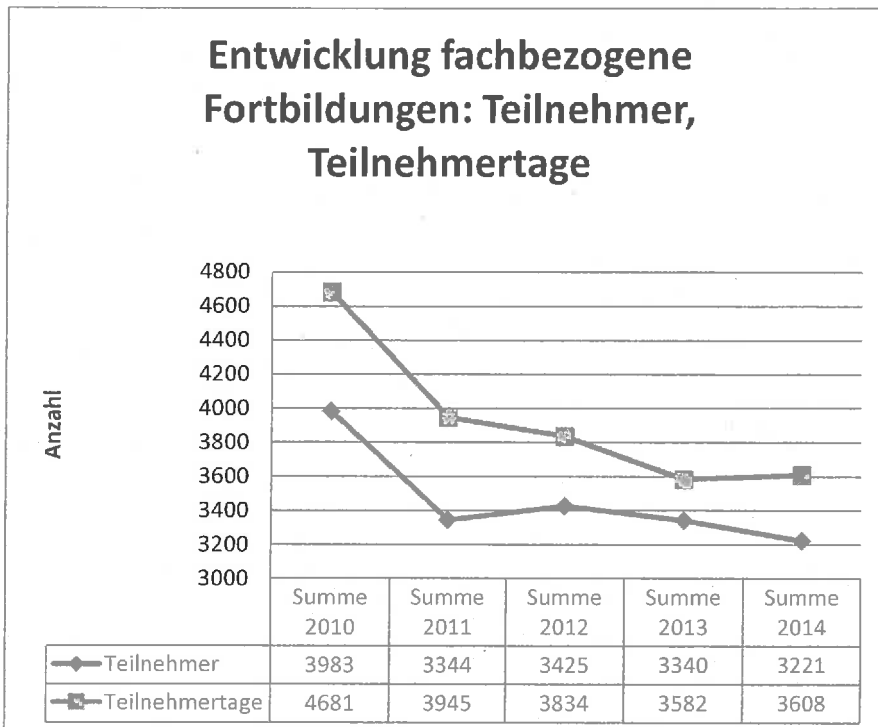


Abbildung 16 - Entwicklung fachbezogene Fortbildungen: Teilnehmerzahl und Teilnehmertage

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der Anzahl der Termine und der Summe der Fortbildungstage. Die Fortbildungstermine sind um rd. 38 % gegenüber 2010 gesunken, die Summe der Fortbildungstage sogar um rd. 41 %.

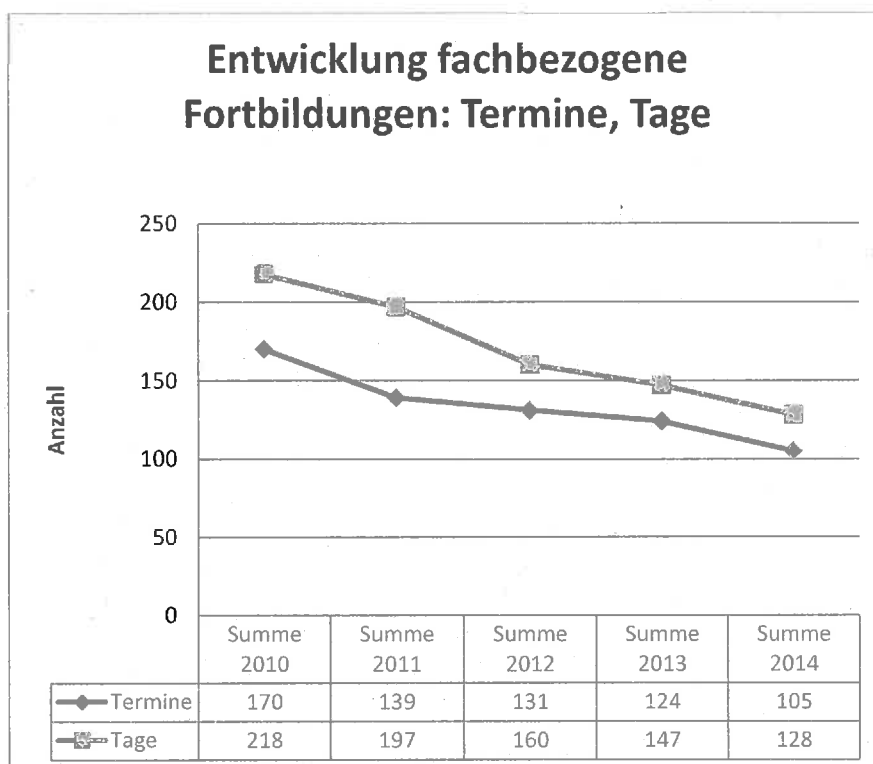


Abbildung 17 - Entwicklung fachbezogene Fortbildungen: Termine, Tage

6.3 Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Behörden

6.3.1 Informationsfluss

Aus Sicht der angefragten Landratsämter wurden zum Informationsfluss zwischen den beteiligten Behörden folgende Defizite genannt:

6.3.1.1 Antwortzeit bei Anfragen der Kreisverwaltungsbehörden bei den Regierungen

Können Kreisverwaltungsbehörden Fragestellungen auf der unteren Behördenebene nicht lösen, bitten sie über den Dienstweg die Regierungen um Stellungnahme. Aus Sicht der unteren Behörden kommen die Antworten oftmals (zu) spät. Es besteht hierdurch die Gefahr, dass Vollzugsmaßnahmen nicht (mehr) rechtzeitig getroffen werden können.

6.3.1.2 Informationsverteilung per E-Mail

Die Hilfestellung der übergeordneten Behörden erfolgt aus Sicht der Kreisverwaltungsbehörden teilweise zu punktuell und einzelfallbezogen. Allgemeiner gehaltene Hilfestellungen könnten dazu beitragen, Anfragen bei ähnlich gelagerten Fällen zu

vermeiden. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Exportzertifizierungen. Im Rahmen dieser Aufgabe werden häufig Informationen zu Einzelfällen ungefiltert und ohne passenden Betreff an die Kreisverwaltungsbehörden übersandt. Dort müssen die Informationen gesichtet, auf ihre Relevanz für die Kreisverwaltungsbehörde bewertet und anschließend strukturiert abgelegt werden, um die Information wieder auffinden zu können, wenn ein derartiger Sachverhalt eintritt.

Eine zentrale und strukturierte Ablage der Dokumente in FIS-VL durch eine zentrale Stelle könnte den Aufwand an einer Vielzahl von Kreisverwaltungsbehörden reduzieren (s. TNr. 10.2). Nach Aussage der Kreisverwaltungsbehörden gab es eine entsprechende Ablage bereits im Tierseuchennachrichtenprogramm (TSN), diese wird jedoch nicht mehr gepflegt.

6.3.1.3 Praktikabilität von Hilfestellungen

Ein einheitlicher Sanktionskatalog als Hilfestellung für das Vollzugspersonal ist nicht vorhanden.

Aus den Rückmeldungen der Fragebögen ergab sich zudem Folgendes:

Vorschriften und Urteile werden teilweise ohne nähere Erläuterung durchgereicht. Vorhandene Hilfestellungen für das Personal sind oftmals unstrukturiert und nicht praxisnah. Kritisiert wird, dass zwar viele Materialien (Arbeitsanweisungen, Auslegungshilfen, Leitfäden, Handbücher, etc.) vorhanden sind, diese aber zu unklar gehalten und deshalb wenig praxisbezogen seien. Zudem seien einige Unterlagen veraltet.

Die Fülle und Komplexität der Rechtsvorschriften sorgen in der Praxis für Schwierigkeiten bei Auslegung und Umsetzung (vgl. TNr. 3).

Hilfestellungen werden teilweise erst verspätet zur Verfügung gestellt, der Zeitraum zwischen Inkrafttreten von Vorschriften und Bereitstellung von Hilfestellungen wird als zu lang erachtet.

Teilweise widersprechen sich Arbeitsanweisungen, UMS, QM-Dokumente und Vollzugshinweise. Der Nutzen des QM-Systems wird durch Überfrachtung und mangelnde Übersichtlichkeit geschmälert (vgl. TNr. 7).

6.3.1.4 Dienstbesprechungen

Es gibt grundsätzlich regelmäßige Dienstbesprechungen zwischen den Regierungen und Veterinären, Veterinärassistenten bzw. Lebensmittelkontrolleuren. Teilweise haben jedoch Kreisverwaltungsbehörden bemängelt, dass die Abstände zu lang seien bzw. Termine abgesagt und nicht nachgeholt würden, z. T. habe es über mehrere Jahre hinweg keine Dienstbesprechungen gegeben.

Die Kreisverwaltungsbehörden wünschen sich auch Dienstbesprechungen für das Vollzugspersonal. In Regierungsbezirken, in denen dem Vollzugspersonal die Teilnahme an den fachlichen Dienstbesprechungen mit Lebensmittelüberwachung und Veterinärpersonal angeboten wurde, war die Resonanz jedoch eher gering. Dies könnte aus Sicht des ORH auch auf die Struktur innerhalb der Kreisverwaltungsbehörde zurückzuführen sein. Sofern die Vorschriften des amtlichen Veterinärwesens und das Lebensmittelrechts nur einen kleinen Teil des Arbeitsumfangs des Vollzugspersonals ausmachen und eine organisatorische Zuordnung zum Aufgabenbereich Öffentliche Sicherheit und Ordnung besteht, mag das Interesse des Vollzugspersonals geringer sein.

Ggf. sollte ein neuer Anlauf für eine Dienstbesprechung ausschließlich für das Vollzugspersonal gestartet werden. So könnten auch die einzelnen Tagesordnungspunkte passgenau auf die Zielgruppe abgestimmt werden.

6.3.2 Aufgaben der vorgelagerten Behörden

Die Mittelbehörden erklärten, dass sie aufgrund der geringen Personalkapazitäten und der eigenen Aufgaben nur wenig steuernd auf die unteren Behörden einwirken können.

6.3.2.1 Beratung und Unterstützung der Kreisverwaltungsbehörden

Regierungen vertreten teilweise die Auffassung, dass juristische Fragen auf Ebene der Kreisverwaltungsbehörden gelöst werden sollten. Aus Sicht des ORH besteht hierbei jedoch die bereits oben erörterte Problemstellung, dass die relevanten Rechtsgebiete nur einen kleinen Teil aller Rechtsgebiete, die in einer Kreisverwaltungsbehörde bearbeitet werden, darstellen und häufig eine Spezialisierung fehlt.

Auch die Regierungen sehen teilweise eigene Defizite im Bereich des juristischen Sachverstands in Bezug auf die Rechtsgebiete des amtlichen Veterinärwesens und

des Lebensmittelrechts. Aufgrund der begrenzten Personalkapazitäten ist eine Spezialisierung auf die betrachteten Rechtsgebiete nicht immer möglich.

Im Fachbereich (SG 54) besteht enger Kontakt der Regierungen zu den Kreisverwaltungsbehörden und kreisfreien Gemeinden. Täglich gehen mehrere Anfragen der Kreisverwaltungsbehörden ein. In der Regel beantworten die Regierungen diese eigenständig. Bei einer Weitergabe an das StMUV, kann es nach Aussage der Verwaltung in einzelnen Fällen vorkommen, dass Antworten teilweise lange dauern.

6.3.2.2 Bündelungsfunktion der Regierungen

Die Menge der vom StMUV an die Regierungen übermittelten Dokumente ist sehr groß. Die Regierungen reichen die Dokumente in der Regel einfach weiter, auch wenn Probleme bei der Umsetzung absehbar sind. Nur vereinzelt geben sie eigene Hinweise, Ergänzungen oder Klarstellungen.

Die vom StMUV erstellten Dokumente sind nicht praxisnah (vgl. TNr. 4.10).

6.3.2.3 Landkreisübergreifende Koordination von Kontrollen durch die Regierungen

Eine koordinierende Funktion der Regierungen, insbesondere eine Steuerung von Kontrollen der Kreisverwaltungsbehörden ist derzeit nicht bzw. nicht institutionalisiert und flächendeckend erkennbar.

Denkbar wären beispielsweise TIZIAN-Auswertungen darüber, welche Betriebe Betriebsstätten in verschiedenen Landkreisen haben. Aufbauend darauf könnte es übergreifende Kontrollen geben. Auf Ebene der Kreisverwaltungsbehörden ist aufgrund der Zugriffsrechte in TIZIAN, die auf den Landkreis beschränkt sind, nicht erkennbar, welche Betriebe Betriebsstätten in anderen Landkreisen haben. Die Regierungen haben Zugriff auf alle Betriebe innerhalb des Regierungsbezirks (vgl. TNr. 10.1). Derzeit werden konzertierte Aktionen zumeist nur auf informeller Ebene durch die Kreisverwaltungsbehörden koordiniert. Nur bei Kontrollen der zulassungspflichtigen Betriebe, die die Regierungen gemeinsam mit den Kreisverwaltungsbehörden durchführen, erfolgt eine landkreisübergreifende Kontrolle.

Auch regierungsbezirksübergreifend findet keine Koordination statt.

6.3.2.4 Arbeitsrückstände bei den Kontrollen

Den Regierungen ist bekannt, dass fast überall die Anzahl der Ist-Kontrollen hinter den Soll-Kontrollen zurückbleibt. Die Kreisverwaltungsbehörden melden dies entweder aktiv an die Regierung oder diese rufen die Daten direkt in TIZIAN ab. Sie sind auch Gegenstand der Auditierung (vgl. TNr. 8.1.1.8).

Die Regierungen melden dies nach eigenen Angaben an den QMB-L, der einen Jahresbericht an das StMUV erstellt. Dies konnte das StMUV nicht bestätigen.

Institutionalisierte Maßnahmen zur Beseitigung der Kontrolldefizite sind bei den Regierungen und Kreisverwaltungsbehörden nicht bekannt.¹⁹⁹

Näheres hierzu s. auch TNr. 13.1.

6.3.2.5 Vorschlagswesen

Vorschläge, die auf Arbeitsebene zur Verbesserung der Arbeitsprozesse gemacht werden, und nach oben weitergegeben werden, werden aus Sicht der Kreisverwaltungsbehörden nur selten umgesetzt. Ein standardisierter Ablauf zum Einbringen von Verbesserungsvorschlägen bzw. zu Rückmeldungen an die vorschlagende Person fehlt.

Die Regierungen prüfen eingebrachte Verbesserungsvorschläge der Kreisverwaltungsbehörden zunächst fachlich. Sofern es sich aus deren Sicht um sinnvolle Vorschläge handelt, werden sie an den QMB-L bzw. an das StMUV weitergegeben.

Häufig vertreten Entscheidungsträger unterschiedliche Auffassungen zur Praktikabilität der Verbesserungsvorschläge. Die Vorschläge kommen deshalb nur vereinzelt zur Umsetzung.

Die Einbindung in das bereits vorhandene Vorschlagswesen²⁰⁰ sollte in Betracht gezogen werden, um das Einbringen von Verbesserungsvorschlägen zu institutionalisieren.

¹⁹⁹ Zum Teil werden hilfsweise zwischen den Regierungen und den Kreisverwaltungsbehörden Priorisierungen vorgenommen.

²⁰⁰ Internetauftritt der Bayerischen Staatsregierung, Abruf am 01.02.2016
<http://www.bayern.de/politik/politikthemen/finanzen-landesentwicklung-heimat-2/ihr-vorschlag-zaehlt-buerger-engagement-fuer-moderne-verwaltung/>.

6.3.3 Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden

6.3.3.1 Behördenübergreifender Jour-fixe

Als Konsequenz des Gammelfleischskandals haben StMUV, StMI und das Staatsministerium der Justiz (StMJ) eine Gemeinsame Bekanntmachung über die Zusammenarbeit der Verwaltungs- und Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung von Verstößen im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes erlassen. Inhalt ist u. a. mindestens eine jährliche Besprechung, zu der die Regierung die für ihren Bezirk zuständigen Staatsanwälte, Vertreter des Polizeipräsidiums und der Kreisverwaltungsbehörden sowie des LGL einlädt. Ziel war es, die Wirksamkeit der Kontrollen zu erhöhen und die Zusammenarbeit zu optimieren. Nach Angaben der Verwaltung findet ein entsprechender Jour-fixe nicht durchgängig und regelmäßig statt.

6.3.3.2 Mitteilung in Strafsachen (MiStra)

Die Regierungen sind Zulassungsbehörden²⁰¹

- für Betriebe, die nach Art. 6 Abs. 3 VO (EG) Nr. 852/2004 einer Zulassungspflicht unterliegen
- für die Ausfuhr im Sinn des §9 LMHV soweit nicht nach § 2 das StMUV zuständig ist.

Im Rahmen der Genehmigungserteilung wird die Zuverlässigkeit des Unternehmers geprüft. Eine Information der Regierungen durch die Strafverfolgungsbehörden darüber, dass nach der Genehmigungserteilung eine Unzuverlässigkeit eintritt (MiStra - gemeinsame Anordnung des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz und Landesjustizverwaltungen), wird durch das komplizierte Zuständigkeitsgeflecht erschwert.

²⁰¹ §1 AVLFM.

7 Qualitätsmanagement

7.1 Qualitätsmanagementsystem im gesundheitlichen Verbraucherschutz

Die Verpflichtung zur Einführung eines Qualitätsmanagementsystems (QMS) ergibt sich aus der VO (EG) Nr. 882/2004.²⁰² Nach nationalem Recht²⁰³ richten die zuständigen Behörden QMS ein, die sich an den aktuellen Normen, insbesondere der EN ISO/IEC 17020 und DIN EN ISO 9001 orientieren. Die QMS-Dokumente sind in standardisierter Form in Abstimmung mit den Vorgaben des Bundes erstellt und verpflichtend für die zuständigen Behörden.²⁰⁴

Das QMS soll die Erfüllung der EU- und bundesrechtlichen Vorgaben gewährleisten und außerdem als internes Steuerungssystem der Verwaltung dienen. Es soll alle Kontroll- und Vollzugstätigkeiten in den Bereichen Lebensmittel, Futtermittel, Bedarfsgegenstände, Tabak, Wein, Tierschutz, Tierarzneimittel und tierische Nebenprodukte umfassen.

Ziele eines QMS sind Systematisierung, Vereinheitlichung, Nachvollziehbarkeit und Optimierung der Verwaltungs- und Kontrollvorgänge sowie Sicherstellung der erforderlichen Qualifikation des Kontrollpersonals.

Auch das Europäische Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel (Rapid Alert System for Food and Feed, RASFF), das Krisenmanagement, Exportbescheinigungen und Cross Compliance unterliegen dem QMS.

Zum Qualitätsmanagement (QM) in der Lebensmittelüberwachung gibt es zwei Qualitätsmanagement-Handbücher:

- **(Allgemeines) Qualitätsmanagement-Handbuch (QMH)**
Gültig für: StMUV, Regierungen, Kreisverwaltungsbehörden, Spezialeinheit Lebensmittelsicherheit am LGL
- **Qualitätsmanagement-Handbuch des LGL (QMH-LGL)**
Gültig für: LGL (ohne Spezialeinheit Lebensmittelsicherheit)

²⁰² Vgl. dort Erwägungsgrund Nr. 14, Art. 8 Abs. 1 VO (EG) Nr. 882/2004.

²⁰³ § 5 AVV Rüb.

²⁰⁴ Vgl. UMS vom 02.07.2007, 41h-G8727.2-2007/31-1.

Da es sich beim LGL (außer der Spezialeinheit Lebensmittelsicherheit) um eine Sonderbehörde handelt, wäre aus Sicht des LGL eine Zusammenführung des QMS des LGL mit dem Allgemeinen QMS der Kontroll- und Vollzugsbehörden an den Kreisverwaltungsbehörden nicht sinnvoll.

7.1.1 (Allgemeines) Qualitätsmanagement-Handbuch

Das QMH beschreibt die einzelnen Abläufe des im gesundheitlichen Verbraucherschutz in Bayern implementierten QMS. Es gibt einen Gesamtüberblick über den gesundheitlichen Verbraucherschutz (Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung und Veterinärwesen) in Bayern, die zugrunde gelegte Qualitätspolitik sowie die Verwaltungsgrundsätze und deren praktische Umsetzung.²⁰⁵

Das QMH behandelt acht einzelne Teilbereiche (= Kapitel):

- 0 Inhaltsverzeichnis
- 1 Präambel
- 2 Organisation
- 3 QMS
- 4 Personal
- 5 Technische Prozesse
- 6 Prüfmittel und Einrichtungen
- 7 Unterbeauftragung

Zu den Kapiteln Nr. 2 bis 7 gibt es „Mitgeltende Unterlagen“. Diese unterscheiden sich wiederum in:

- Übergeordnete Verfahrensanweisungen (Ü-VA)
- Verfahrensanweisungen (VA)
- Tabellen (TA)
- Arbeitsanweisungen (AA)
- Formulare/Formblätter/Vordrucke (FB)

²⁰⁵ Präambel des QMH (Zweck).

Das gesamte QMH besteht aus mehreren Hundert Einzeldokumenten und ist in einer Gesamt-Dokumentation (QM-Dokumentation) beschrieben. Die Struktur der QM-Dokumentation wird in nachfolgender Abbildung dargestellt.²⁰⁶

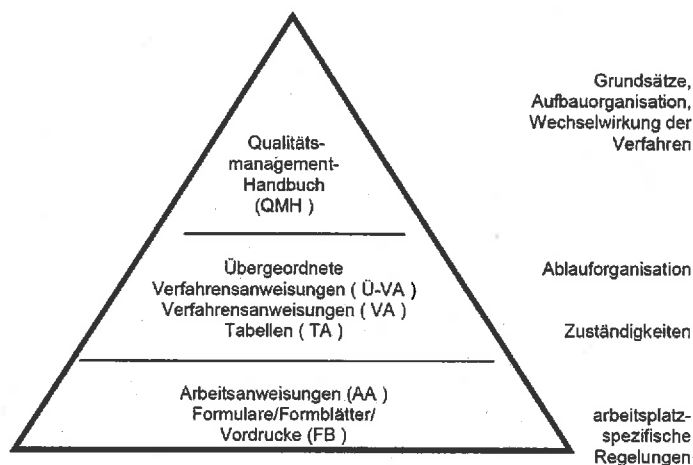


Abbildung 18 - Struktur QM-Dokumentation

Die auf Landesebene erstellten Dokumente werden elektronisch in FIS-VL zur Verfügung gestellt.

7.1.2 Qualitätsmanagement-Handbuch des LGL

Das QMH-LGL²⁰⁷ beschreibt das QMS des LGL. Es informiert die Mitarbeiter des LGL über Ziele, Aufgaben, Zuständigkeiten und Abläufe. Das QMH-LGL soll auch das Verständnis der Normen erleichtern und Hilfestellung bei der geforderten Dokumentation geben. Das QMH-LGL soll nach innen und außen dokumentieren, dass ein wirksames QMS betrieben wird.²⁰⁸

Zum QMH-LGL, welches den allgemeinen Rahmen des QMS beschreibt, gehören 21 Verfahrensanweisungen und mehr als 2.200 Arbeitsanweisungen. Nach Aussage des LGL sind davon mehr als 90 % dem Laborbetrieb zuzuordnen. Nachfolgende Grafik veranschaulicht die Dokumentenhierarchie:

²⁰⁶ Auszug aus QM-Dokument QMH-K01-V04, Nr. 4.2.1.

²⁰⁷ QMH-LGL (LGL_ZQM Anlage 5 qmh_Version_7).

²⁰⁸ Zweck (TNr. 1) des QMH-LGL.

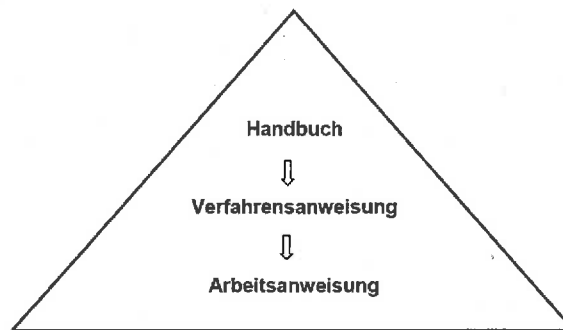


Abbildung 19 - Struktur QM-Dokumentation LGL

Die Spezialeinheit Lebensmittelsicherheit des LGL ist in das bayernweite QMS integriert und unterliegt in erster Linie den Regelungen dieses Systems. (vgl. TNr. 7.1.1)

7.2 Stabstelle Zentrales Qualitätsmanagement

Zum 01.03.2010 wurde am LGL die Stabstelle Zentrales Qualitätsmanagement (ZQM) eingerichtet, um alle Tätigkeiten, die sich mit Qualitätssicherung und Qualitätsmanagement beschäftigen, in einer Einheit zusammenzufassen. Zu den Aufgaben der Stabstelle gehören:

- Betreuung des bayernweiten QMS im gesundheitlichen Verbraucherschutz nach der VO (EG) Nr. 882/2004 (Landesqualitätsmanagementbeauftragter)
- Betreuung des QMS des LGL nach DIN EN ISO/IEC 17025 (Qualitätsmanagementbeauftragter des LGL)
- Aufgaben der Unabhängigen Stelle Bayerns nach Trinkwasserverordnung
- Überwachungen im Rahmen der Guten Laborpraxis (GLP).

Der Landesqualitätsmanagementbeauftragter (QMB-L) ist u. a. für die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung des landesweiten QMS zuständig. Für das LGL-interne QMS ist der Qualitätssicherungsbeauftragte (QSB) zuständig.²⁰⁹

7.3 Dokumentationsaufwand

Sowohl im Rahmen der Datenabfragen als auch bei den örtlichen Erhebungen an den Landratsämtern wurde dem ORH mitgeteilt, dass die mit dem QM verbundene

²⁰⁹ Siehe GVPI des LGL.

Dokumentationspflicht einen hohen Zeitaufwand verursacht. Die Veterinäre und Lebensmittelüberwachungsbeamten verwenden nach eigenen Angaben im Durchschnitt etwas mehr als die Hälfte der Arbeitszeit für die Dokumentation. Am häufigsten bewegen sich diese Werte zwischen 40 und 60 %.

Bei manchen Kontrollen ist der Zeitaufwand für die Dokumentation höher als der Aufwand für die eigentliche Kontrolltätigkeit.

Zum Teil wurde das QMS als unübersichtlich bezeichnet und es sei manchmal schwer zu unterscheiden, zu welchem Bereich (z. B. Tierschutz oder Tierseuche) ein QM-Dokument gehört.

Das gemeinsame Schreiben der Tierärzteverbände²¹⁰ vom 14.12.2015 an die Staatsregierung fordert u. a. eine Evaluierung des QMS und eine Reduzierung der Vielzahl an eingestellten Dokumenten auf die wesentlichen Kontrolldokumente. Außerdem fordern sie eine Analyse der QM-Dokumente im Hinblick auf Zeitaufwand und effiziente Kontrolltätigkeit.

7.4 Qualitätsmanagementbeauftragte

In jeder Dienststelle ist ein Mitarbeiter als Qualitätsmanagementbeauftragter (QMB) für den Bereich gesundheitlicher Verbraucherschutz namentlich benannt. Benannt werden kann ein Mitarbeiter, der mindestens eine eintägige Schulung im QMS Bayern absolviert hat und mindestens ein halbes Jahr einschlägige Praxiserfahrung in der Anwendung des QMS besitzt. Die Aufgabenwahrnehmung ist grundsätzlich immer sicherzustellen. Dazu kann auch ein QMB-Vertreter benannt werden.²¹¹

Der QMB hat insbesondere folgende Aufgaben:

- Kommunikation des QMS an alle Mitarbeiter
- Verteilung der QM-Dokumente an die zuständigen Stellen
- Kontrolle der Umsetzung des QMS an der Behörde (z. B. Selbstaudit)
- Weiterleitung der Verbesserungsvorschläge an den QMB-L
- Teilnahme an Workshops
- Ansprechpartner bei Audits

²¹⁰ Bayerischen Landestierärztekammer und Landesverband Bayern des BbT (Bundesverband der beamteten Tierärzte).

²¹¹ TNr. 4.2.2.4 im QM-Dokument: QMH-K00-V06 Organisation.

An den 96 Kreisverwaltungsbehörden, den sieben Regierungen, dem StMUV, am LGL und an der Sondereinheit Lebensmittelsicherheit am LGL ist jeweils ein QMB tätig. Eine Liste mit den 106 QMB ist in FIS-VL²¹² hinterlegt.

8 Auditverfahren

8.1 Audits

Nach dem EU-²¹³ und Bundesrecht²¹⁴ sind die zuständigen Behörden verpflichtet, Audits durchzuführen. Audits sind systematische und unabhängige Prüfungen mit dem Zweck zu verifizieren, ob amtliche Kontrollen im Zusammenhang mit dem Futtermittel- und Lebensmittelrecht sowie den Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz wirksam durchgeführt werden und geeignet sind, die Ziele der entsprechenden Vorschriften zu erreichen, einschließlich der Einhaltung nationaler Kontrollpläne.²¹⁵

Im Rahmen des Audits festgestellte Mängel/Abweichungen sind durch geeignete Korrektur- und Präventionsmaßnahmen zu beheben.²¹⁶

Wesentliche Ziele von Audits sind:²¹⁷

- Ermittlung, inwieweit die Umsetzung des QMS (vgl. TNr. 7) der auditierten Behörde (bzw. Organisationseinheit) oder Teile des QMS mit den darin festgelegten Verfahren, Vorgehensweisen, Anforderungen oder Normen (Auditkriterien) übereinstimmt;
- Beurteilung der Eignung des QMS, die Erfüllung von gesetzlichen und behördlichen Anforderungen sicherzustellen;
- Beurteilung der Wirksamkeit des QMS in Bezug auf die Erreichung seiner festgelegten Ziele wie z. B. Einhaltung und Dokumentation der vorgegebenen Handlungsweisen sowie Nachvollziehbarkeit und Transparenz der einzelnen Tätigkeiten;

²¹² QM-Dokument Ü-TA-K00-07-V23.

²¹³ Art. 4 Abs. 6 Satz 1 VO (EG) Nr. 882/2004.

²¹⁴ § 5 Abs. 3 AVV Rüb.

²¹⁵ Nrn. 1 und 2 des Anhangs zur Entscheidung der Kommission 2006/677/EG; QM-Dokument Ü-VA-K01-06-V02, Vorwort.

²¹⁶ QM-Dokument Ü-VA-K01-06-V02, Vorwort; Ü-VA-K01-04-V09, Nr. 1.

²¹⁷ QM-Dokument Ü-VA-K01-04-V09, Nr. 1.

- Aufzeigen von Möglichkeiten das QMS zu verbessern.

8.1.1 Zentrale Koordinierung und Steuerung der Audits

Das bayernweite Auditsystem wird zentral gesteuert und koordiniert. Ausgebildete Auditoren führen Audits dementsprechend nach einem landesweiten Auditprogramm durch. Verantwortlich ist der QMB-L (vgl. TNr. 7.2).²¹⁸

8.1.1.1 Betroffene Einrichtungen und Behörden

In Bayern sind folgende 105 Stellen zu auditieren:²¹⁹

- Kreisverwaltungsbehörden

Die Audits bei den 96 Kreisverwaltungsbehörden werden von den zuständigen Regierungen als Aufsichtsbehörden durchgeführt.²²⁰ Die Audits sind Bestandteil der Aufsicht. Sie umfassen die Aufgaben der Kreisverwaltungsbehörde bzgl. des auditierten Fachbereiches.²²¹ Die Auditergebnisse sind in einem Bericht zu dokumentieren. Die Auditleitung ist Aufgabe der Regierung; dies schließt die Verantwortung für die Auditberichte ein.

Bei der Auditierung der Kreisverwaltungsbehörden bzw. einzelner fachlicher Teilbereiche²²² ist jeweils die Mitwirkung eines Amtstierarztes erforderlich. Bei entsprechender Begründung durch den Auditteamleiter und Genehmigung durch den QMB-L kann im Teilbereich Lebensmittel anstelle des amtstierärztlichen Auditors ein Lebensmittelüberwachungsbeamter als Co-Auditor eingesetzt werden. Unter Beachtung dieser Voraussetzungen besteht ein Auditteam grundsätzlich aus einem regulären Mitarbeiter der Regierung und einem an die Regierung abgeordneten Mitarbeiter der Kreisverwaltungsbehörde.²²³

²¹⁸ QM-Dokument Ü-VA-K01-06-V02, Abschnitt II Nr. 3 i. V. m. Abschnitt I Nr. 2

²¹⁹ QM-Dokument Ü-VA-K01-06-V02, Abschnitt I Nr. 3

²²⁰ QM-Dokument Ü-VA-K01-06-V02, Abschnitt II Nr. 4 Abs. 1

²²¹ QM-Dokument Ü-VA-K01-06-V02, Abschnitt II Nr. 1

²²² Futtermittel- und Lebensmittelrecht, sowie Tiergesundheit und Tierschutz

²²³ QM-Dokument Ü-VA-K01-06-V02, Abschnitt II Nr. 5.2.

- Regierungen

Bei den sieben Regierungen richtet sich der Umfang des Audits nach den jeweiligen Zuständigkeiten.²²⁴ Zur Auditierung der Regierungen übernimmt der QMB-L die Auditteamleitung im Auftrag des StMUV. Der zweite Auditor wird aus den Reihen der Auditoren der Regierungen gestellt und zur Durchführung des Audits an das Ministerium abgeordnet. Jedes Audit bei den Regierungen wird von einem Mitarbeiter des Ministeriums begleitet. In diesem Rahmen nimmt er die Aufsicht wahr.²²⁵ Den Auditbericht erstellt grundsätzlich der QMB-L.²²⁶

- Sachgebiet Futtermittelüberwachung an der Regierung von Oberbayern.
- Spezialeinheit Lebensmittelsicherheit am LGL, soweit Kontrollaufgaben wahrgenommen werden.

Die Auditierung der LGL-SE wird vom QMB-L im Auftrag des StMUV unter Beteiligung von Auditoren einer Kreisverwaltungsbehörde oder einer Regierung und eines Mitarbeiters des Ministeriums, der die Aufsicht wahrnimmt,²²⁷ durchgeführt.²²⁸

Um Interessenskonflikte zu vermeiden, ist die Auditierung durch einen Auditor der eigenen Behörde ausgeschlossen (Ausnahme: QMB-L für die Auditierung der LGL-Spezialeinheit).²²⁹

Für die Auditierung der 105 Stellen wird ein Auditorenpool von ca. 40 Auditoren vorausgesetzt.²³⁰ Dieser Pool wird um weitere 23 Auditoren ergänzt.²³¹

8.1.1.2 Auditturnus

Um Kontinuität im Qualitätsmanagement und in dessen Dokumentation sicher zu stellen, gibt es regelmäßige Audits in zeitlich angemessenem Abstand in den Kontrollbehörden.²³² Damit werden im Sinne der KOM Entscheidung Nr. 2006/677/EG,

²²⁴ QM-Dokument Ü-VA-K01-06-V02, Abschnitt II Nr. 1.

²²⁵ QM-Dokument Ü-VA-K01-06-V02, Abschnitt II Nr. 5.1, 8. Tiert.

²²⁶ QM-Dokument Ü-VA-K01-06-V02, Abschnitt II Nr. 5.1, 5. Tiert.

²²⁷ QM-Dokument Ü-VA-K01-06-V02, Abschnitt II Nr. 5.1, 8. Tiert.

²²⁸ QM-Dokument Ü-VA-K01-06-V02, Abschnitt II Nr. 5.1, 6. Tiert.

²²⁹ QM-Dokument Ü-VA-K01-06-V02, Abschnitt II Nr. 5.1, 7. Tiert.

²³⁰ Die Zahl der Auditoren richtet sich nach der Anzahl der im Regierungsbezirk zu auditierenden Behörden und ist von den Regierungen in Abstimmung mit dem QMB-L festzulegen (QM-Dokument Ü-VA-K01-06-V02, Abschnitt II Nr. 5.1, 1. und 2. Tiert).

²³¹ QM-Dokument Ü-VA-K01-06-V02, Abschnitt II Nr. 5.1, 1.-3. Tiert.

²³² vgl. dazu auch QM-Dokument Ü-VA-K01-06-V02, Vorwort, Definitionen.

Nr. 5.1 alle Kontrollbehörden und Tätigkeitsbereiche ohne eine Einschränkung auf Stichproben auditiert. Daraus resultiert²³³

- bei fünf Teilbereichen (Lebensmittelüberwachung, Tierseuchenbekämpfung, Tierarzneimittelüberwachung, Tierschutz, Tierische Nebenprodukte/Futtermittelprobenahme)²³⁴ ein Auditturnus für die Behörde von 1 bis 2 Jahren und
- für die „Gesamtbehörde“ (Erfassung aller Teilbereiche) ein Zeitraum von fünf Jahren²³⁵.

Zu einem späteren Zeitpunkt können, an den Auditergebnissen orientiert, ggf. Teilbereiche zusammengefasst und es kann auf einen längeren Turnus übergegangen werden.

Für kreisfreie Städte, die lediglich eine Zuständigkeit für den Bereich der Lebensmittelüberwachung besitzen,²³⁶ ist der Abstand zwischen den Audits länger als 1 Jahr.²³⁷

8.1.1.3 Mindestanzahl an Audits je Auditor und Auditturnus

Zur Aufrechterhaltung der Auditorenqualifikation hat jeder Auditor eine Mindestanzahl von vier Audits innerhalb eines Auditturnus entsprechend des Auditprogramms durchzuführen. Eine Mindestanzahl von grundsätzlich vier Audits je Auditor und Auditturnus ist erforderlich für ausreichende Routine und für die Gewährleistung der bayernweit einheitlichen Durchführung der Audits und der Vergleichbarkeit der Ergebnisse.²³⁸

8.1.1.4 Vier-Augen-Prinzip

Audits sollen immer von mindestens zwei Personen durchgeführt werden.²³⁹

²³³ QM-Dokument Ü-VA-K01-06-V02, Abschnitt I Nr. 1.

²³⁴ QM-Dokument Ü-VA-K01-06-V02, Abschnitt II Nr. 1 i. V. m. Abschnitt I Nr. 4.1.

²³⁵ Anhang Entscheidung der KOM vom 29.09.2006, Nr. 2006/677/EG, Nr. 5.1, 2. Tiret.

²³⁶ Die Veterinäraufgaben der kreisfreien Städte werden von den Landratsämtern wahrgenommen (QM-Dokument Ü-VA-K01-06-V02, Abschnitt I Nr. 1).

²³⁷ Nr. 5 Integrierter mehrjähriger Einzelkontrollplan von Bayern, Stand: 26.03.2015.

²³⁸ QM-Dokument Ü-VA-K01-06-V02, Abschnitt I Nr. 4.2.

²³⁹ QM-Dokument Ü-VA-K01-06-V02, Abschnitt I Nr. 4.3.

8.1.1.5 Selbstaudits

Zur Vorbereitung der Audits innerhalb jeder Behörde gibt es Selbstaudits. Sie führt der lokale QMB durch. Bei jeder zu auditierenden Behörde des gesundheitlichen Verbraucherschutzes fallen innerhalb des fünfjährigen Auditzyklus mindestens drei Selbstaudits, die alle relevanten Fachbereiche der jeweiligen Behörde umfassen, verpflichtend an. Zur Dokumentation ist zumindest die Auditcheckliste zu verwenden, in der auch die Abweichungen, Maßnahmen, Termine und Verantwortlichen festzuhalten sind.²⁴⁰

8.1.1.6 Außerplanmäßige Audits

Aufgrund konkreter Anlässe (z. B. wenn besondere aufsichtliche Maßnahmen durch die Regierung notwendig werden oder Ergebnisse aus vorhergehenden Audits dies als notwendig anzeigen) sind jederzeit außerplanmäßige Audits möglich. Ein Nachaudit vor Ort ist zwingend erforderlich, wenn im Rahmen eines Audits die festgelegte Höchstzahl von drei kritischen Abweichungen überschritten wird. Im Einzelfall kann es bereits bei einer kritischen Abweichung zu einem Nachaudit in Abstimmung mit dem QMB-L kommen.²⁴¹

8.1.1.7 Qualifizierung der Auditoren

Die Auditoren erhalten eine Schulung (Auditoren-Grundausbildung). Im Ausnahmefall kann die erforderliche Erstqualifikation vorläufig durch zwei Hospitationen bei Audits ersetzt werden. Die Grundausbildung ist so bald wie möglich nachzuholen. Die Aufrechterhaltung der Qualifikation wird durch Auditstätigkeit und jährliche Fortbildungen (ein Tag) sichergestellt. Kann die Qualifikation über ein oder mehrere Jahre nicht aufrechterhalten werden, kann sie durch mindestens eine Hospitation ersetzt werden. Falls im Einzelfall ein Auditor die jährliche Fortbildung nicht besuchen kann, sind die Inhalte in geeigneter Weise durch die Regierung zu vermitteln. Jede Person, die Audits durchführt, muss mindestens einmal durch den QMB-L bei einem Audit begleitet werden.²⁴²

²⁴⁰ QM-Dokument Ü-VA-K01-06-V02, Abschnitt I Nr. 4.4.

²⁴¹ QM-Dokument Ü-VA-K01-06-V02, Abschnitt I Nr. 4.5.

²⁴² QM-Dokument Ü-VA-K01-06-V02, Abschnitt I Nr. 4.6:

8.1.1.8 Auditfolgemassnahmen

Die Schlussfolgerungen des Audits können ggf. die Notwendigkeit von Korrektur-, Vorbeugungs- oder Verbesserungsmaßnahmen aufzeigen.²⁴³ Je nach Ergebnis der Fehler- und Ursachenanalyse sind für die Einleitung und Umsetzung geeigneter Maßnahmen (Korrektur-, Vorbeugungs- oder Verbesserungsmaßnahmen) ein angemessener Zeitraum²⁴⁴ und verantwortliche Personen festzulegen, um die aufgetretenen Fehler zu korrigieren (Maßnahmenplan) sowie die Ursachen für aufgetretene oder mögliche Fehler zu beseitigen.²⁴⁵

Die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen ist innerhalb eines festgelegten Zeitraumes in geeigneter Weise zu überprüfen.²⁴⁶

8.1.2 Jahresberichte

Die Verfahren und deren Überprüfung (Audits) bilden eine Basis für die Jahresberichte der Mitgliedstaaten nach Art. 44 VO (EG) Nr. 882/2004. Entsprechend den Leitlinien zu diesen Jahresberichten und der Diskussion hierzu²⁴⁷ sollen die Jahresberichte auch Aussagen über die Effizienz von amtlichen Kontrollen enthalten und Analysen „auf einem hohen Organisationsgrad“ (also nicht auf kommunaler Ebene) erfolgen.²⁴⁸

8.2 Unabhängige Prüfung von Audits

Audits sind nach den Bestimmungen des EU-Rechts²⁴⁹ einer unabhängigen Prüfung zu unterziehen.²⁵⁰ Diese „Unabhängige Prüfung“ ist eine von einem unabhängigen Gremium in angemessenen Abständen durchgeführte Bewertung, ob das Auditverfahren in Bayern seinen Zweck erfüllt.²⁵¹ Die Prüfung wird in Verantwortung des die

²⁴³ QM-Dokument Ü-VA-K01-04-V09, Nr. 4.5:

²⁴⁴ Eine einmalige Fristverlängerung zur Umsetzung vereinbarter Korrekturmaßnahmen aufgrund bei einem Audit festgestellter Abweichungen von maximal 4 Wochen ist zulässig. Bei Überschreitung der verlängerten Frist ist das Ref. 41 des StMUV durch die jeweilige Regierung zu informieren (QM-Dokument Ü-VA-K01-06-V02, Abschnitt II Nr. 4; QM-Dokument Ü-VA-K01-04-V09, Nr. 4.5):

²⁴⁵ QM-Dokument Ü-VA-K01-03-V03, Nr. 4.2; Ü-VA-K01-06-V02, Vorwort; Ü-VA-K01-04-V09, Nr. 4.5:

²⁴⁶ QM-Dokument Ü-VA-K01-03-V03, Nr. 4.3:

²⁴⁷ Vermerk über die Sitzung in Grange vom 4./5. Oktober 2006 zum Thema „Jahresberichte nach Artikel 44 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004“:

²⁴⁸ QM-Dokument Ü-VA-K01-06-V02, Abschnitt I Nr. 1:

²⁴⁹ Art. 4 Abs. 6 Satz 2 VO (EG) Nr. 882/2004:

²⁵⁰ QM-Dokument Ü-VA-K01-06-V02, Vorwort:

²⁵¹ QM-Dokument Ü-VA-K01-05-V01, Nr. 3; Ü-VA-K01-06-V02, Vorwort; Ü-VA-K01-06-V02, Abschnitt I Nr. 5; Nr. 5 Integrierter mehrjähriger Einzelkontrollplan von Bayern, Stand: 26.03.2015:

Aufsicht führenden StMUV durch das Gremium Qualitätsmanagement-Ausschuss (QM-Ausschuss) durchgeführt.²⁵² Die „Unabhängige Prüfung“ beinhaltet kein zusätzliches Audit; sie ist eine Kontrolle der durchgeführten Audits.²⁵³ Der QM-Ausschuss führt keine Tätigkeiten aus, die zu den Aufgaben der Auditteamleitung gehören.²⁵⁴

8.2.1 Rechte des QM-Ausschusses

Der QM-Ausschuss kann, die für die „Unabhängige Prüfung“ erforderlichen Dokumente von der jeweils zuständigen Stelle (in erster Linie dem QMB-L) anfordern. Insbesondere hat der QM-Ausschuss die Möglichkeit, Unterlagen über durchgeführte Korrektur- und Vorbeugemaßnahmen anzufordern. Die Mitglieder des QM-Ausschusses haben auch das Recht, an Audits als Beobachter teilzunehmen.

8.2.2 Durchführung der Unabhängigen Prüfung

Die „Unabhängige Prüfung“ besteht in erster Linie in der Auswertung der Dokumentation des Auditverfahrens (Auditprogramm, Auditberichte, Abweichungsberichte, Kurzprotokolle der Audits und ggf. Checklisten u. a.) auf der Grundlage der Berichterstattung des QMB-L zur unabhängigen Prüfung. Im Bedarfsfall holt der QM-Ausschuss zusätzliche Informationen, z. B. von der Auditleitung und/oder vom QMB-L ein.

Bei der Bewertung des Auditverfahrens wird u. a. die Frage gestellt, ob Korrektur- oder Vorbeugungsmaßnahmen empfohlen, festgelegt und durchgeführt wurden.

9 Personal

9.1 Eingesetztes Personal in den Landratsämtern

Für die Erfüllung der Aufgaben ist am Landratsamt sowohl staatliches als auch kommunales Personal tätig.

Das Personal wird von den Geschäftsbereichen des StMUV und StMI sowie teilweise von den Landkreisen zur Erfüllung der Aufgaben bereitgestellt.

²⁵² QM-Dokument Ü-VA-K01-05-V01, Nr. 4.1, Satz 2; Ü-VA-K01-06-V02, Abschnitt I Nr. 5; Nr. 5 Integrierter mehrjähriger Einzelkontrollplan von Bayern, Stand: 26.03.2015:

²⁵³ QM-Dokument Ü-VA-K01-06-V02, Abschnitt I Nr. 5:

²⁵⁴ QM-Dokument Ü-VA-K01-05-V01, Nr. 4.4.2:

Um Informationen zum genauen Personaleinsatz zu erlangen, war die Beteiligung der Staatsministerien, der Regierungen und der Landratsämter notwendig.

9.1.1 Personalstand nach dem Integrierten mehrjährigen Einzelkontrollplan

Im zeitlichen Rahmen des Gutachtens konnte der ORH die im Integrierten mehrjährigen Einzelkontrollplan von Bayern unter Personalressourcen genannten Personalkapazitäten nicht mit dem tatsächlichen Personalbestand abgleichen. Dies bleibt der Verwaltung vorbehalten.

9.1.2 Einsatz des Personals

Der Einsatz des Personals²⁵⁵ für den Bereich Veterinärwesen und Lebensmittelüberwachung ist in den Regierungsbezirken je Landratsamt wie folgt verteilt:

Im Regierungsbezirk Oberbayern liegt der mit der Aufgabe betraute Personalkörper zwischen 6,00 VZK und 19,04 VZK. Der Mittelwert liegt bei ca. 11,0 VZK.

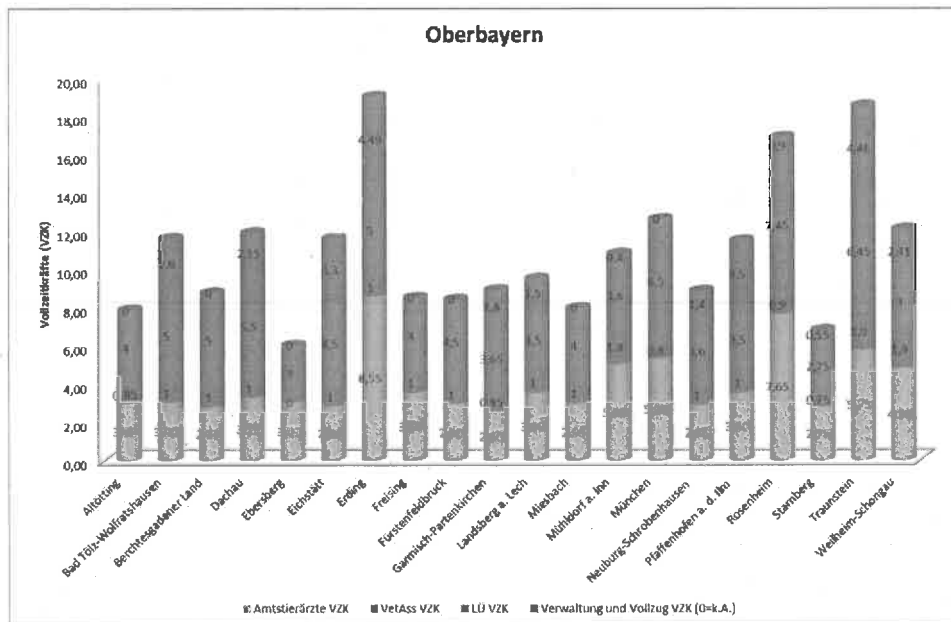


Abbildung 20 - Personaleinsatz im Regierungsbezirk Oberbayern

²⁵⁵ Alle Angaben zum eingesetzten Personal beziehen sich auf die durch die beteiligten Staatsministerien, Regierungen und Landratsämtern in verschiedenen Tranchen zurückgemeldeten Daten zum Stand 01.11.2015.

Im Regierungsbezirk Niederbayern liegt der mit der Aufgabe betraute Personalkörper zwischen 9,70 VZK und 19,65 VZK. Der Mittelwert liegt bei ca. 12,5 VZK.

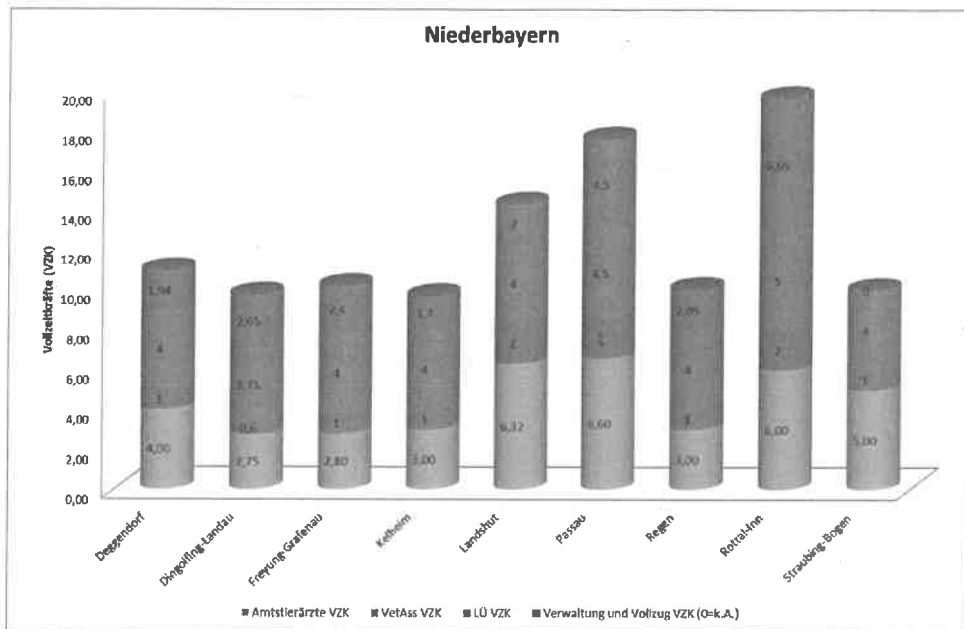


Abbildung 21 - Personaleinsatz im Regierungsbezirk Niederbayern

Im Regierungsbezirk Oberpfalz liegt der mit der Aufgabe betraute Personalkörper zwischen 9,53 VZK und 15,08 VZK. Der Mittelwert liegt bei ca. 11,5 VZK.

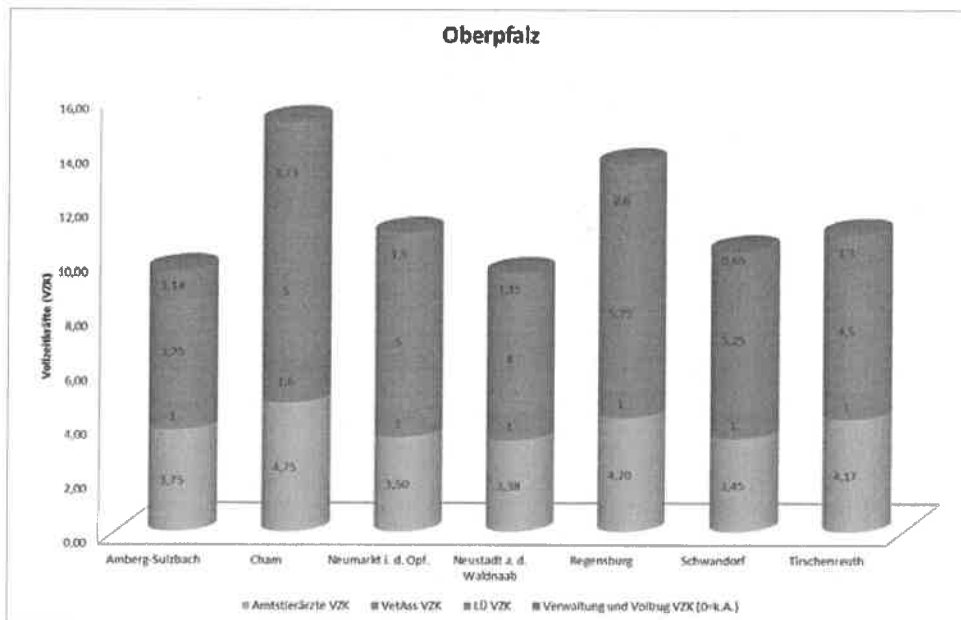


Abbildung 22 - Personaleinsatz im Regierungsbezirk Oberpfalz

Im Regierungsbezirk Oberfranken liegt der mit der Aufgabe betraute Personalkörper zwischen 5,99 VZK und 12,82 VZK. Der Mittelwert liegt bei ca. 9,7 VZK.

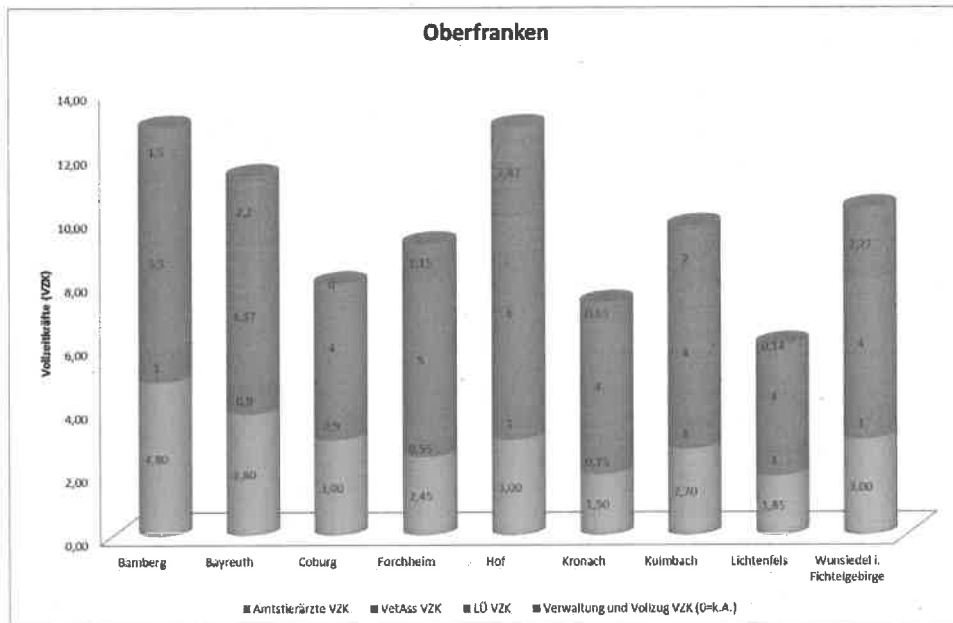


Abbildung 23 - Personaleinsatz im Regierungsbezirk Oberfranken

Im Regierungsbezirk Mittelfranken liegt der mit der Aufgabe betraute Personalkörper zwischen 6,60 VZK und 22,43 VZK. Der Mittelwert liegt bei ca. 10,8 VZK.

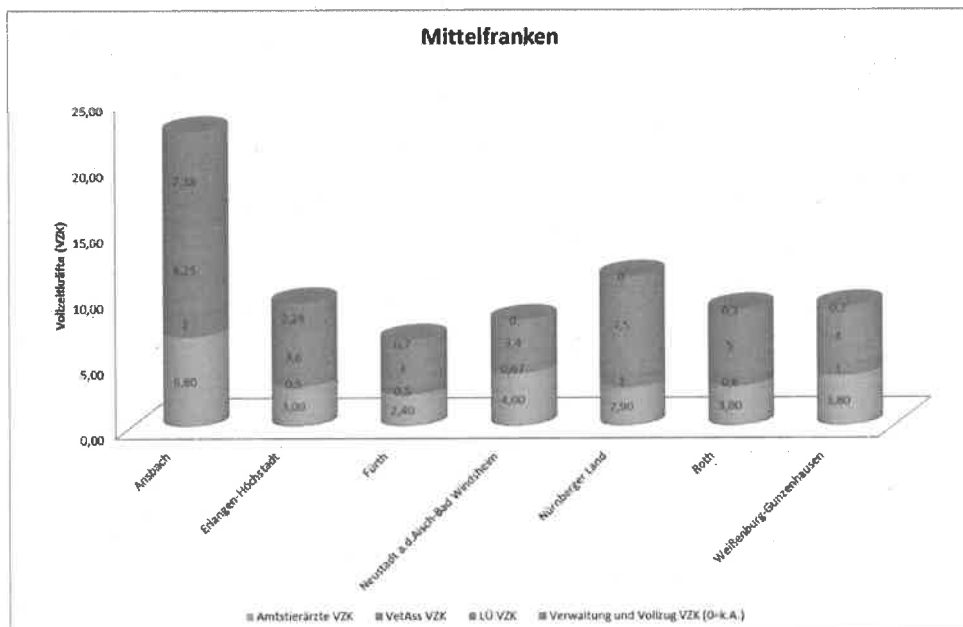


Abbildung 24 - Personaleinsatz im Regierungsbezirk Mittelfranken

Im Regierungsbezirk Unterfranken liegt der mit der Aufgabe betraute Personalkörper zwischen 7,85 VZK und 14,98 VZK. Der Mittelwert liegt bei ca. 10,2 VZK.

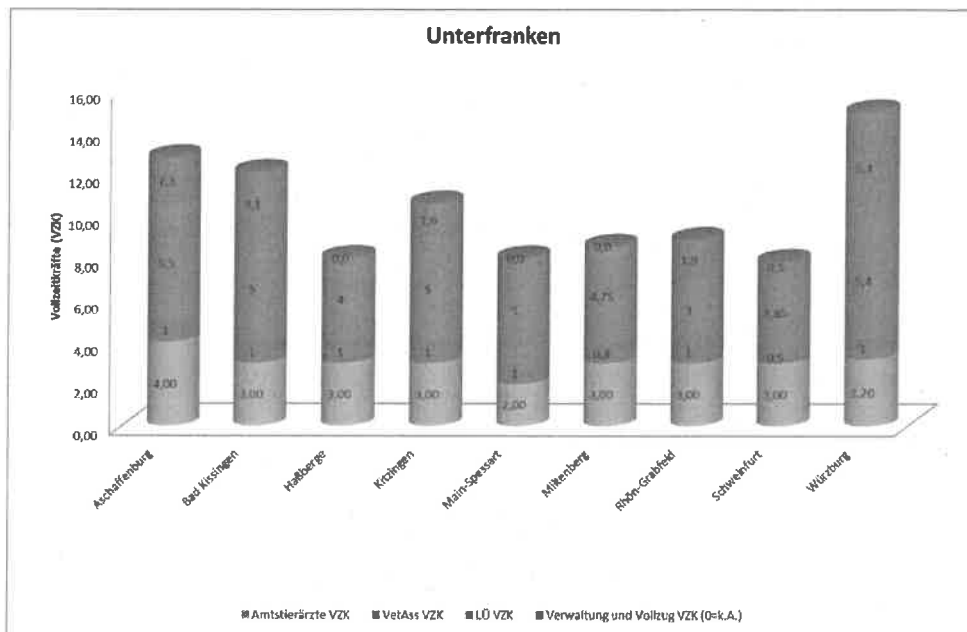


Abbildung 25 - Personaleinsatz im Regierungsbezirk Unterfranken

Im Regierungsbezirk Schwaben liegt der mit der Aufgabe betraute Personalkörper zwischen 8,30 VZK und 20,07 VZK. Der Mittelwert liegt bei ca. 13,8 VZK.

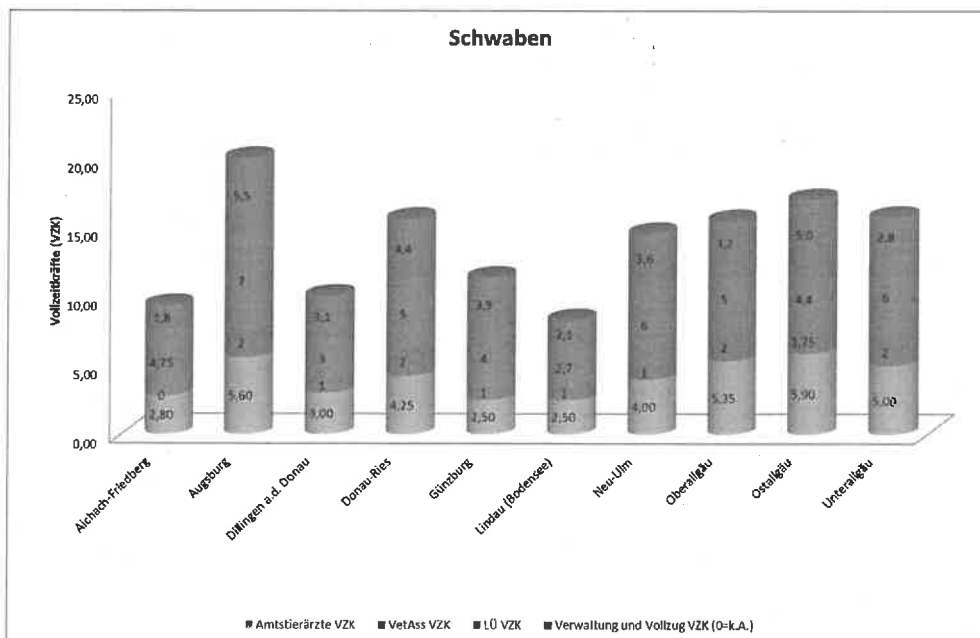


Abbildung 26 - Personaleinsatz im Regierungsbezirk Schwaben

Im bayernweiten Mittel liegt der Personaleinsatz pro Landratsamt bei ca. 11,3 VZK. Dabei ist festzuhalten, dass es sich hier um Amtstierärzte, Veterinärassistenten, Lebensmittelüberwachungsbeamte sowie Verwaltungspersonal der 4., 3. und 2. Qualifikationsebene (QE) handelt.

Stellenreste, z. B. durch Teilzeiten, können teilweise nicht besetzt werden. Hierzu wird auf ein Zitat des StMI verwiesen²⁵⁶: „In der Praxis ist es leider nicht möglich, die Personalbewirtschaftung so zu gestalten, dass alle ausgewiesenen Stellen zu jedem Zeitpunkt besetzt sind, weil sonst z.B. auf kurzfristig gestellte Anträge auf Rückkehr aus der Elternzeit/Beurlaubung oder Stundenerhöhung bei Teilzeitbeschäftigung nicht reagiert werden könnte. Dass u.U. Stellen mangels passender Bewerberinnen und Bewerber nicht besetzt werden können, liegt in der teilweise schwer planbaren Fluktuation und dem System der Bedarfsausbildung. Bei den Lebensmittelüberwachungsbeamten müssen während des Jahres frei gewordene Stellen im Regelfall vorgehalten werden, um die in Ausbildung befindlichen Anwärterinnen und Anwärter bzw. Nachwuchskräfte nach Ablegen der (Qualifikations-) Prüfung in das Beamtenverhältnis auf Probe übernehmen zu können. Weiterhin führen beispielsweise Teilzeitbeschäftigungen und der Eintritt von Beamten in die Freistellungsphase der Altersteilzeit bzw. den Altersruhestand und die damit verbundenen haushaltsrechtlichen Stellensperren dazu, dass Stellen ganz oder teilweise vorübergehend nicht besetzt sind und das Stellensoll nicht vollständig ausgeschöpft werden kann.“

9.1.3 Fachpersonal

Den Landratsämtern sind gemäß Personalverteilungskonzept im Grundumfang drei Veterinärstellen, eine Veterinärassistentenstelle sowie drei Stellen für Lebensmittelüberwachungsbeamte (Fachpersonal) zugeteilt. Weiteres Personal kann im Rahmen der Personalverteilungskonzepte zugeteilt werden, sofern die örtlichen Gegebenheiten einen entsprechenden Bedarf begründen. In Einzelfällen kann es zu Abschlügen kommen.

Veterinäre

Die Veterinäre sind staatliches Personal aus dem Geschäftsbereich des StMUV der 4. QE, die Verwaltung dieses Personals obliegt dem StMUV (verbeamtetes und an-

²⁵⁶ IMS IZ3-0310-37-8 vom 22.12.2015:

gestelltes Personal). Amtstierarzt ist die Bezeichnung der beamteten Veterinäre am Landratsamt.

Die Personalverteilung der vorhandenen Stellen der 4. QE richtet sich nach einem durch das StMUV seit 01.01.2015 erstellten Personalverteilungskonzept, das in einem standardisierten Verfahren die veterinärfachlich relevanten Kenndaten erhebt und fachlich gewichtet.²⁵⁷ Jedem Landratsamt sind dem Grundumfang nach 3 Amtstierärzte zugewiesen.

Zum Stand 01.11.2015 sind 266,47 VZK (306 Beschäftigte) in 71 Landratsämtern im Einsatz. 32,68 % der Beschäftigten (100 Beschäftigte) gehen dabei einer Teilzeitbeschäftigung nach (33 Beschäftigte liegen dabei zwischen 99% und 75 %; 49 Beschäftigte zwischen 75% und 50 %, 18 Beschäftigte unter 50 % einer Vollzeitkraft).

Veterinärassistenten

Die Veterinärassistenten sind staatliches Personal aus dem Geschäftsbereich des StMI der 2. QE, Fachlaufbahn Naturwissenschaft und Technik, fachlicher Schwerpunkt veterinär-technischer Dienst (Veterinärassistent).²⁵⁸

In der Veterinärverwaltung werden die Stellen für Veterinärassistenten auf der Grundlage eines Personalverteilungskonzepts zugeteilt. Wesentliches Kriterium für die Stellenverteilung ist die Zahl der in den einzelnen Landkreisen gehaltenen Nutztiere. Jedem Landratsamt ist mindestens ein Veterinärassistent zugewiesen.²⁵⁹

Zum Stand 01.11.2015 sind 76,47 VZK (86 Beschäftigte) in 71 Landratsämtern im Einsatz. 29,07 % der Beschäftigten (25 Beschäftigte) gehen dabei einer Teilzeitbeschäftigung nach (12 Beschäftigte zwischen 99 % und 75 %; 9 Beschäftigte zwischen 75 % und 50 %, 4 Beschäftigte unter 50 % einer Vollzeitkraft).

²⁵⁷ Vgl. Personalverteilungskonzept für Amtstierärztinnen und Amtstierärzte an den Landratsämtern:

²⁵⁸ Vgl. „Verordnung über den fachlichen Schwerpunkt veterinär-technischer Dienst in der Fachlaufbahn Naturwissenschaft und Technik (FachV-VettechnD)“.

²⁵⁹ Vgl. IMS IZ3-0310-37-8 vom 22.12.2015:

Lebensmittelüberwachungsbeamte

Diese sind staatliches Personal aus dem Geschäftsbereich des StMI der 2. QE, Fachlaufbahn Naturwissenschaft und Technik, fachlicher Schwerpunkt technischer Überwachungsdienst zum Schutz der Verbraucher (Lebensmittelkontrolleur).²⁶⁰

Jedem Landratsamt sind im Grundumfang drei Lebensmittelkontrolleure zugewiesen. Die darüber hinaus vorhandenen Stellen verteilen die Regierungen nach Aufgabenschwerpunkten.

Zum Stand 01.11.2015 sind 320,97 VZK (338 Beschäftigte) in 71 Landratsämtern im Einsatz. 10,65 % der Beschäftigten (36 Beschäftigte) gehen dabei einer Teilzeitbeschäftigung nach (10 Beschäftigte zwischen 99 % und 75 %; 15 Beschäftigte zwischen 75 % und 50 %, 11 Beschäftigte unter 50 % einer Vollzeitkraft).

9.1.4 Verwaltungspersonal

Das Verwaltungspersonal²⁶¹ ist in der Ausprägung als staatliches und kommunales Personal vorhanden.

Dabei handelt es sich um:

- Mitarbeiter der 4. QE (Juristen), die als staatliches Personal aus dem Geschäftsbereich des StMI stammen;
- Mitarbeiter der 3. QE der Fachlaufbahn Verwaltung und Finanzen, fachlicher Schwerpunkt nichttechnischer Verwaltungsdienst als staatliche und kommunale Beamte und vergleichbare Angestellte;
- Mitarbeiter der 2. QE Verwaltung und Finanzen, fachlicher Schwerpunkt nichttechnischer Verwaltungsdienst als staatliche und kommunale Beamte und vergleichbare Angestellte.

Für die Personal- und Stellenbewirtschaftung der an den Landratsämtern tätigen Staatsbeamten sind die Regierungen zuständig (mit Ausnahme der Stellen der 4. QE, deren Bewirtschaftung den Ministerien obliegt). Das StMI weist den Regierun-

²⁶⁰ Vgl. „Verordnung über den fachlichen Schwerpunkt technischer Überwachungsdienst zum Schutz der Verbraucher in der Fachlaufbahn Naturwissenschaft und Technik (FachV-TechnÜV)“

²⁶¹ Alle Angaben zum Verwaltungs- und Vollzugspersonal resultieren aus den Rückmeldungen von 53 von 71 befragten Landratsämtern. Von 18 Landratsämtern lagen keine Angaben zur Besetzung und zum Einsatz von Verwaltungs- bzw. Vollzugspersonal vor.

gen auf der Grundlage des Haushaltsplans (Stellenplan) Stellen zur selbstständigen Bewirtschaftung zu. Der Verteilmaßstab für die Zuweisung der Stellen der Verwaltungsbeamten auf die Regierungen als auch für die Personalzuweisungen an die Landratsämter orientiert sich im Wesentlichen an den Einwohnerzahlen der Landkreise. Besonderheiten werden pauschal berücksichtigt (z. B. Erfüllung von Aufgaben der Kreisverwaltungsbehörde durch Große Kreisstädte anstelle der Landratsämter).

Die Verwaltungs- und Vollzugsaufgaben im Bereich Veterinärwesen und in der Lebensmittelüberwachung stellen nur einen Teilbereich der Aufgaben dar, den das staatliche Verwaltungspersonal bei den Landratsämtern zu erfüllen hat.

Das staatliche Personal wird nicht aufgabenspezifisch zugewiesen und der konkrete Einsatz - sowohl für Staats- als auch für Kreisaufgaben - liegt in der Organisationshoheit des Landrats. Es besteht kein Personalverteilungskonzept für Verwaltungsaufgaben im Bereich Veterinärwesen und in der Lebensmittelüberwachung. Es gibt keinen Richtwert, in welchem Umfang die Landratsämter Vollzugspersonal für Veterinär- und Lebensmittelverwaltung bereitstellen müssen, um einen ordnungsgemäßen Vollzug sicherzustellen. Die Landräte entscheiden im Rahmen der Organisationseinheit selbst, welche Personalkapazitäten sie dem Vollzug der veterinärmedizinischen Rechtsgebiete und der Lebensmittelüberwachung zuteilen und ob es sich dabei um staatliches oder kommunales Personal handelt. Folglich kann staatliches Personal für kommunale Aufgaben und kommunales Personal für staatliche Aufgaben eingesetzt sein.

Nach Auswertung von 53 rechtzeitigen Rückmeldungen von 71 Landratsämtern sind insgesamt 135,25 VZK (davon 4,73 VZK in 4. QE; 48,37 VZK in 3. QE; 81,00 VZK in 2. QE; 1,15 VZK in 1. QE; diese sind verteilt auf 239 Personen) mit Verwaltung und Vollzug im Bereich Veterinärwesen und in der Lebensmittelüberwachung beschäftigt.

Stellenwertigkeit	in VZK	davon kommunal	davon staatlich
A6	1,90	0,00	1,90
A7	1,50	0,50	1,00
A8	4,10	3,40	0,70
A9	10,30	5,70	4,60
A9 Z	0,63	0,63	0,00
A10	7,88	5,98	1,90
A11	16,07	4,20	11,87
A12	4,37	1,50	2,87
A13	3,47	0,57	2,90
A14	0,93	0,00	0,93
A15	0,33	0,00	0,33
A16	0,00	0,00	0,00
Summe Beamte	51,48	22,48	29,00
in %		44%	56%
EG 3	1,15	1,15	0,00
EG 4	0,00	0,00	0,00
EG 5	41,56	35,99	1,00
EG 6	19,90	24,47	0,00
EG 7	0,00	0,00	0,00
EG 8	12,04	11,57	0,47
EG 9	6,47	6,47	0,00
EG 10	1,60	1,60	0,00
EG 11	0,25	0,10	0,15
EG 12	0,80	0,80	0,00
EG 13	0,00	0,00	0,00
EG 14	0,00	0,00	0,00
EG 15	0,00	0,00	0,00
Summe Angestellte	83,77	82,15	1,62
in %		98%	2%
Gesamt	135,25	104,63	30,62
in %		77%	23%

Abbildung 27 - Verwaltungspersonal im Bereich Veterinärwesen und Lebensmittelüberwachung

Unter der Annahme, dass es sich im zugrunde liegenden Rechtsgebiet um eine schwierige Rechtsmaterie handelt (inkl. Grundrechtseingriffe, Verhältnismäßigkeit

und Ermessensausübung), kommt als Vollzugspersonal vorzugsweise Personal ab der 3. QE in Betracht.

Stellenwertigkeit	in VZK	kommunal	staatlich
3. QE	48,36	26,97	21,39
4. QE	4,73	0,57	4,16
Gesamt	53,09	27,54	25,55

Abbildung 28 - Verwaltungspersonal der 3. QE und 4. QE

Bei einer angenommenen Gleichverteilung des Personals stehen für den Vollzug durchschnittlich 0,91 VZK der 3. QE und 0,09 VZK der 4. QE je Landratsamt zur Verfügung.

Nach der Auswertung der Zahlen zum eingesetzten Fachpersonal und zum eingesetzten Verwaltungs-/Vollzugspersonal ist jedoch festzustellen, dass hier kein größtmäßiger Bezug zwischen Fach- und Verwaltungs-/Vollzugspersonal vorliegt. Der Umfang des eingesetzten Fachpersonals korreliert nicht mit dem Umfang des Verwaltungs-/Vollzugspersonals.

Das Verhältnis²⁶² von Fachpersonal zu Verwaltungs-/Vollzugspersonal schwankt zwischen 1:0,02 (entspräche 100:2) und 1:0,56 (entspräche 100:56). Wegen der erheblichen Streuungsbandbreite in den Angaben wurde auf die Angabe von Quartilswerten bzw. eines Mittelwertes verzichtet. Der tatsächlich benötigte Personalumfang für Verwaltungs-/Vollzugsaufgaben bleibt einer Personalbedarfsermittlung vorbehalten.

9.2 Eingesetztes Personal an den kreisfreien Gemeinden²⁶³

Für die Erfüllung der Aufgaben in den kreisfreien Städten im übertragenen Wirkungskreis ist ausschließlich kommunales Personal tätig.

An 14 kreisfreien Gemeinden²⁶⁴ sind 50,93 VZK Amtstierärzte beschäftigt.

An 25 kreisfreien Gemeinden²⁶⁵ sind 143,50 Lebensmittelüberwachungsbeamte beschäftigt.

²⁶² Verhältnis in VZK.

²⁶³ Tieferegehende Erhebungen zum eingesetzten Personal sind nicht erfolgt.

²⁶⁴ Landeshauptstadt München, Stadt Ingolstadt, Stadt Straubing, Stadt Regensburg, Stadt Weiden, Stadt Bamberg, Stadt Bayreuth, Stadt Hof, Stadt Erlangen, Stadt Fürth, Stadt Nürnberg, Stadt Würzburg, Stadt Augsburg, Stadt Memmingen.

9.3 Amtliche Tierärzte und amtliche Fachassistenten

Zusätzlich zum vorgenannten Personal sind in den Landkreisen und kreisfreien Städte derzeit²⁶⁶ 873 amtliche Tierärzte (Personen) mit den amtlichen Untersuchungen (Schlacht- und Fleischuntersuchung), der Hygieneüberwachung in den fleischgewinnenden und -verarbeitenden Betrieben sowie der Überwachung der tierschutzrechtlichen Bestimmungen bei der Schlachtung beschäftigt. Amtliche Tierärzte sind niedergelassene Tierärzte, die im Auftrag des Landkreises oder der kreisfreien Gemeinde (als Beschäftigte des Landkreises oder der kreisfreien Gemeinde) tätig werden. 419 amtliche Fachassistenten stehen für weitere unterstützende Aufgaben zur Verfügung. Sowohl der amtliche Tierarzt wie auch der amtliche Fachassistent ist Angestellter der Kommunen und wird nach Stunden oder Stückzahlen vergütet, die Refinanzierung erfolgt über die nach dem Gesundheitsdienstaufgabengesetz festgesetzten Gebühren.

In Einzelfällen²⁶⁷ werden amtliche Tierärzte auch für staatliche Aufgaben eingesetzt.

9.4 Personal der Regierungen und des LGL

9.4.1 Regierungen

Bei den Regierungen wurde der Personaleinsatz in den Sachgebieten 54 (Verbraucherschutz, Veterinärwesen), 55.2 (Rechtsfragen Gesundheit und Verbraucherschutz) und 56 (Futtermittelüberwachung Bayern)²⁶⁸ betrachtet.

Insgesamt stehen zur Erfüllung der Aufgaben bereinigt²⁶⁹ ca. 78 VZK zur Verfügung. Davon entfallen 16,50 VZK auf die Futtermittelüberwachung (Sachgebietes 56 der ROB) und 5,40 VZK für an die Regierung abgeordnetes bzw. teilabgeordnetes Personal. Damit stehen ca. 56 VZK (ohne Futtermittelüberwachung) zur Verfügung (ca. 37 VZK Fachpersonal und 19 VZK Verwaltungs- und Vollzugspersonal).

²⁶⁵ Landeshauptstadt München, Stadt Ingolstadt, Stadt Rosenheim, Stadt Landshut, Stadt Passau, Stadt Straubing, Stadt Amberg, Stadt Regensburg, Stadt Weiden, Stadt Bamberg, Stadt Bayreuth, Stadt Coburg, Stadt Hof, Stadt Ansbach, Stadt Erlangen, Stadt Fürth, Stadt Nürnberg, Stadt Schwabach, Stadt Aschaffenburg, Stadt Schweinfurt, Stadt Würzburg, Stadt Augsburg, Stadt Memmingen, Stadt Kaufbeuren, Stadt Kempten.

²⁶⁶ Stand: 01.02.2015.

²⁶⁷ Ergebnis der Abfragen in einzelnen Stichprobenlandratsämtern.

²⁶⁸ Nur Regierung von Oberbayern.

²⁶⁹ Siehe Abbildung 29 - Personaleinsatz bei den Regierungen.

Der Einsatz von Fachpersonal und Verwaltungs-/Vollzugspersonal gliedert sich dabei wie folgt:

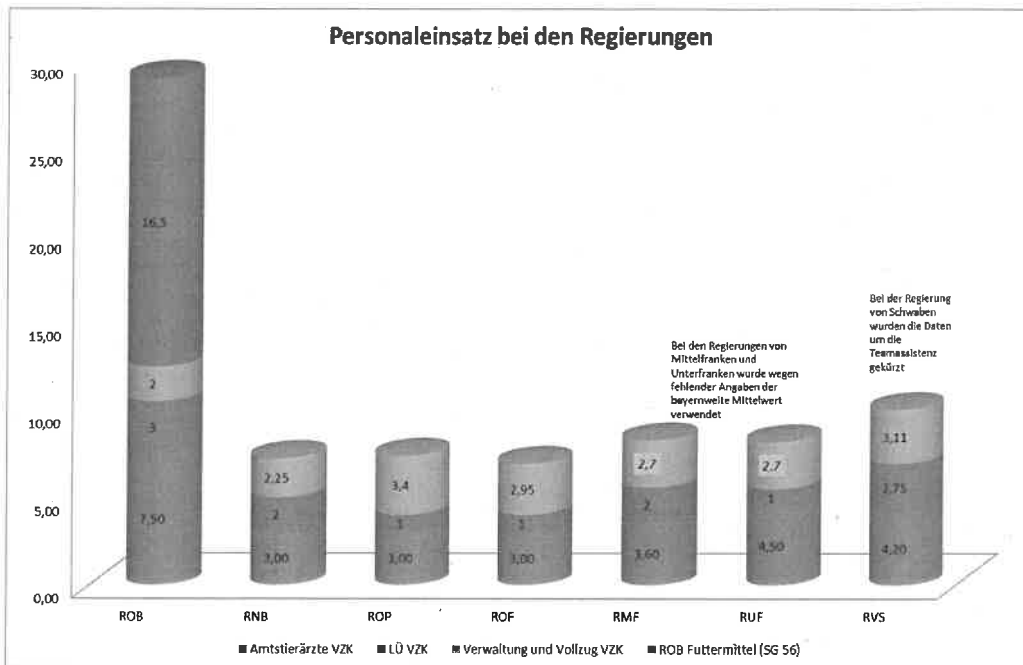


Abbildung 29 - Personaleinsatz bei den Regierungen

9.4.2 LGL

Betrachtet wurde das am LGL eingesetzte Personal in den Bereichen Landesinstitut Spezialeinheit Lebensmittelsicherheit (SE) mit den Sachgebieten SE1 (Rechts- und Grundsatzfragen, EU-Schnellwarnsysteme), SE2 (Planung, Koordination, TIZIAN), SE3 (Betriebs- und Produktionshygiene Süd), SE4 (Betriebs- und Produktionshygiene Nord) und im Landesinstitut Tiergesundheit I (TG I), Sachgebiete TG1 (Tierschutz), TG2 (Tierarzneimittel), TG3 (Futtermittel) und das Landesinstitut Tiergesundheit II (TG II), Sachgebiet TG4 (Tierseuchen).

In den vorgenannten Organisationseinheiten sind 83,13 VZK (96 Beschäftigte) eingesetzt.

In der Spezialeinheit Lebensmittelsicherheit sind 63,65 VZK (incl. Leitung) eingesetzt; davon im Sachgebiet SE1 6,25 VZK, im Sachgebiet SE2 20,20 VZK, im Sachgebiet SE3 20,70 VZK und im Sachgebiet SE4 15,50 VZK.

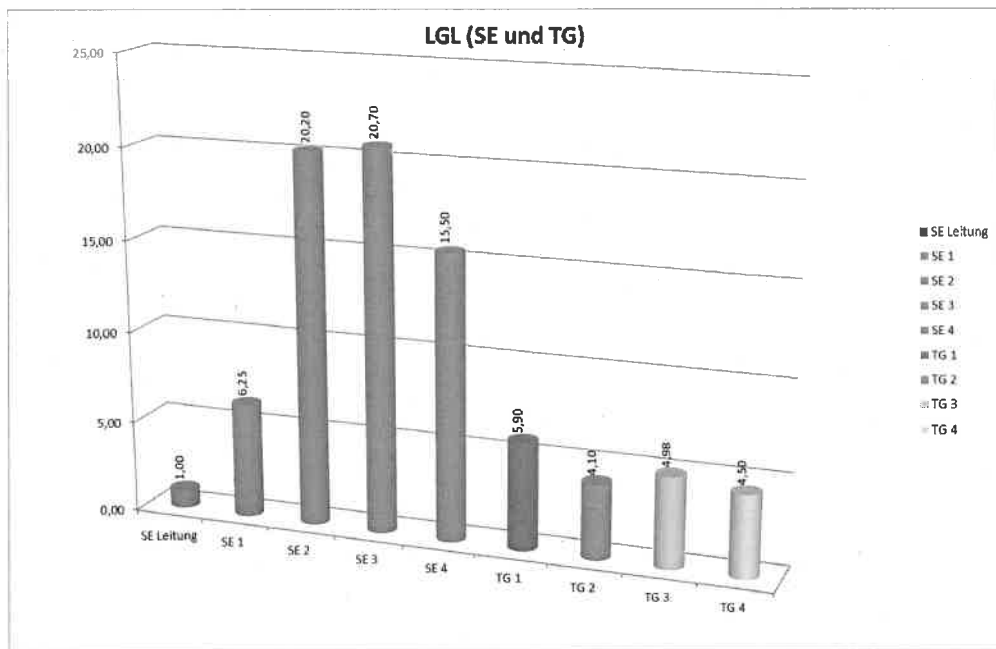


Abbildung 30 - Personaleinsatz im LGL (SE und TG)

Die restlichen 19,48 VZK verteilen sich auf die Sachgebiete TG1 mit 5,90 VZK, TG2 mit 4,10 VZK, TG3 mit 4,98 VZK und TG4 mit 4,50 VZK.

Insgesamt sind 45,08 VZK in der 4. QE ausgebracht, davon 33,15 VZK Amtstierärzte und Tierärzte, 6,35 VZK Lebensmittelchemiker, 0,80 VZK Lebensmitteltechnologie (Univ.), 1,00 VZK Jurist und 3,78 VZK sonstiges Personal. Weitere 23,70 VZK stehen in der 3. QE zur Verfügung, davon 17,55 VZK Dipl. Ing (FH), 3,50 VZK B.Sc., 1 VZK Futtermittelkontrolleur sowie 1,65 VZK Verwaltungspersonal. In der 2. QE sind noch 14,35 VZK vorhanden (5,75 VZK Lebensmittelüberwachungsbeamte, 3,00 VZK Techn. Angestellte sowie 5,60 VZK Verwaltungspersonal).

Nach Angaben des LGL stehen für Vor-Ort-Kontrollen in der SE Lebensmittelsicherheit insgesamt rd. 45 Beschäftigte (entsprechend 36,20 VZK) zur Verfügung.

9.4.3 Gegenüberstellung Personaleinsatz Regierungen und LGL

Zusammenfassend ist anzumerken, dass den Regierungen in den Fachsachgebieten 54 mit ca. 37 VZK Fachkräfte (davon ca. 10 VZK Lebensmittelüberwachungsbeamte) für 7 Regierungen insgesamt deutlich weniger Fachpersonal zur Verfügung steht als der Spezialeinheit Lebensmittelsicherheit (63,65 VZK).

9.5 Anforderungen neuer Planstellen

Für den Geschäftsbereich des StMI:

Für den Doppelhaushalt 2015/2016 und für den Nachtragshaushalt 2016 wurden keine neuen Stellen für die Bewältigung von Aufgaben des Veterinär- und Lebensmittelwesens beantragt.²⁷⁰

Für den Geschäftsbereich des StMUV:

Im Nachtragshaushaltsgesetz 2016 sind insgesamt 20 zusätzliche Stellen für die Spezialeinheit des LGL vorgesehen. Die Stellen sollen in voller Höhe durch eine Anpassung der entsprechenden Gebührensätze gegenfinanziert werden.²⁷¹

9.6 Personal in Ausbildung

Für den Geschäftsbereich des StMI:

Im Bereich der Veterinärassistenten befinden sich derzeit 3 Nachwuchskräfte und im Bereich der Lebensmittelkontrolleure 13 Nachwuchskräfte in Ausbildung.²⁷²

Für den Geschäftsbereich des StMUV:

Am Amtstierarztlehrgang 2015/2016 an der AGL nehmen insgesamt 30 Personen teil. Diese sind auf die Landratsämter inkl. Grenzkontrollstelle am Flughafen München (17 Personen), städtische Veterinärämter (5 Personen), Regierungen (2 Personen) und LGL (6 Personen) aufgeteilt.

10 Arbeitsmittel

10.1 IT-Verfahren TIZIAN

10.1.1 Beschreibung

Sowohl die europäischen als auch die nationalen Vorgaben des gesundheitlichen Verbraucherschutzes erfordern eine systematische und risikobasierte Auswahl der zu

²⁷⁰ IMS vom 22.12.2015 Gz. IZ3-0310-37-8.

²⁷¹ LT-Drucksache 17/8059 vom 13.11.2015 bzw. LT-Drucksache 17/8427 vom 17.11.2015.

²⁷² IMS vom 22.12.2015 Gz. IZ3-0310-37-8.

kontrollierenden Betriebe und eine valide Auswertung der gewonnenen Kontrollergebnisse.²⁷³

Für die technische Umsetzung dieser Kontrollerfordernisse und für die Registrierung und Zulassung von Betrieben und deren Überwachung, die Koordination von Untersuchungsproben sowie die Erfüllung gesetzlicher Meldepflichten wird das IT-Verfahren TIZIAN eingesetzt. Es ist ein bundesweit verwendetes System²⁷⁴ mit zusätzlich für Bayern entwickelten spezifischen Erweiterungen. Es dient auch als Instrument zur Planung und Steuerung und zum Austausch der Behörden untereinander. TIZIAN führt die Daten verschiedener Vorgängersysteme der unterschiedlichen Fachbereiche und aktuelle rechtliche Vorgaben in einem System zusammen.

Teilweise nutzt TIZIAN Schnittstellen zu anderen IT-Systemen zu einem Datenabgleich (HI-Tier-Datenbank²⁷⁵). Hierbei werden z. B. Tierzahlen abgeglichen. Die Betriebsdaten (neuer Betriebe) aus der HI-Tier-Datenbank werden nicht automatisiert an TIZIAN übergeben, sondern müssen manuell nacherfasst werden.

In den Fachbereichen Lebensmittel, Tierschutz, Tierseuchen und Tierarzneimittel bietet TIZIAN die Möglichkeit, den Verfahrensablauf von der Anlage eines Betriebes über die Kontrollen bis hin zu den sich aus den Kontrollen ergebenden Maßnahmen abzubilden²⁷⁶.

Speziell im Lebensmittelbereich leitet TIZIAN in Verbindung mit den zugehörigen Schulungsunterlagen²⁷⁷ die zuständigen Überwachungsbehörden bei der Risikoeinstufung der Lebensmittelbetriebe nach der AVV RÜb und berechnet auf Grundlage der erfassten Daten die Kontrollfrequenz des Betriebes.

Auf dieser Datenbasis können dann Kontrollen z. B. über betriebs- oder zeitraumbezogene Terminlisten in TIZIAN geplant und überwacht werden.

273 Art. 3 Abs. 1 der VO (EG) Nr. 882/2004.

274 Das zugrunde liegende Programm BALVI iP wird von den Überwachungsämtern des Verbraucherschutzes in der Bundesrepublik Deutschland flächendeckend eingesetzt. In allen Bundesländern kommen dabei die Hauptmodule Lebensmittelüberwachung und Tierseuchenüberwachung zum Einsatz. Die beiden Module Fleischhygiene und Futtermittelüberwachung sind nur teilweise im Einsatz (Quelle: BALVI GmbH, Referenzen; <http://www.balvi.de/de/referenzen/balvi-ip> Abruf vom 07.01.2016).

275 Herkunftssicherungs- und Informationssystem für Tiere (HI-Tier): Die HI-Tier-Datenbank ist die zentrale Informationsplattform für die Veterinär- und Agrarverwaltung in Deutschland. Die nach der Viehverkehrsverordnung erforderlichen Meldungen für Rinder, Schweine sowie Schafen und Ziegen werden hier zentral gespeichert. Ziel ist es für die genannten Tierarten, die Herkunft und sämtliche Aufenthaltsorte schnell und zuverlässig zurückverfolgen zu können - insbesondere im Tierseuchenfall.

276 Schulungshandout Fachbereiche Tierseuchen, Tierschutz, Tierarzneimittel, Abruf vom 01.02.2016 http://www.stmug.bybn.de/infoservice/fachinformationssysteme_gesundheit/tizian/doc/schulungshandout_veterinaerbereich.pdf.

277 Risikobewertung von Betrieben - Das neue Modell, Abruf vom 01.02.2016 http://www.stmug.bybn.de/infoservice/fachinformationssysteme_gesundheit/tizian/doc/rbdb_schulung.pdf.

Schließlich dienen die in TIZIAN möglichen Auswertungen der Berichtserstellung und Veranlassung weiterer Arbeitsschritte. Ebenso werden die durchgeführten Probenahmen in TIZIAN erfasst.

In TIZIAN nicht abgebildet sind das Qualitätsmanagementsystem und das Krisenfallmanagement. Diese Verfahren werden nach Vorgaben des Bundes in einem weiteren IT-System abgebildet (FIS-VL, vgl. nachfolgend TNr. 10.2).

An TIZIAN sind die Kreisverwaltungsbehörden, die Regierungen und das LGL angebunden.²⁷⁸ Das Zugriffsrecht besteht auch für die amtlichen Tierärzte²⁷⁹ als Beliehene im Auftrag der Kreisverwaltungsbehörden. Keinen Zugang hat derzeit das StMUV.

10.1.2 Datenkonsistenz

TIZIAN bietet eine komplexe Vielzahl an Eingabemöglichkeiten zu einem Betrieb und den zugehörigen Kontrollen, Proben, Verstößen und Maßnahmen.²⁸⁰ Zwar sind verpflichtende Eingaben definiert, technisch sind diese jedoch nicht verankert. Es verbleibt Spielraum für freie und damit ggf. untereinander abweichende Eingaben der zuständigen Behörden.

Ein einheitliches Vorgehen bei der jährlichen Erhebung der Kontrolldaten bei den Kreisverwaltungsbehörden ist nicht vorgegeben.²⁸¹ Verbindliche Vorgaben zur Nutzung von TIZIAN fehlen.

10.1.3 Erfassungsaufwand

Daten müssen teilweise mehrfach erfasst werden. Zum Beispiel sind die Betriebsdaten, die bereits in der HI-Tier-Datenbank vorhanden sind, in TIZIAN manuell neu zu erfassen. Auch CC-Kontrollen müssen sowohl in der HI-Tier-Datenbank als auch in TIZIAN eingetragen werden.²⁸²

278 Internetauftritt StMUV, Abruf vom 01.02.2016
http://www.stmug.bybn.de/infoservice/fachinformationssysteme_gesundheit/tizian/technik.htm.

279 Ob ein Zugang besteht, ist abhängig von der Anzahl der Beauftragungen.

280 Vgl. das Schulungshandout Fachbereich Lebensmittel für TIZIAN.

281 E-Mail StMUV vom 25.01.2016, 10:36 Uhr.

282 Internetauftritt der ZID, Abruf vom 24.01.2016
<https://www.zi-daten.de/infoZID.html>.

10.1.4 Auswertungen

Im Rahmen der Abfragen hat sich gezeigt, dass teilweise neben TIZIAN Excel-Listen geführt werden (z. B. zu den Soll-Vorgaben und Ist-Werten der Kontrollen). Bereits heute sind viele Auswertungen, teilweise auch frei definierbar möglich; stellenweise fehlen noch Auswertungsmöglichkeiten.²⁸³

Es ist festzustellen, dass aus datenschutzrechtlichen Gründen²⁸⁴ in TIZIAN Betriebsstätten in fremdem Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Veterinär- oder Lebensmittelüberwachungsbehörde zur Einsicht nur eingeschränkt²⁸⁵ zugänglich sind. Somit muss zur Abklärung eines eventuellen überregionalen Risikos stets die vorgesetzte Dienstbehörde angefragt werden.

10.2 Plattform FIS-VL

FIS-VL, das Fachinformationssystem Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, ist eine internetgestützte Plattform, die den schnellen Informationsaustausch und die fachliche Zusammenarbeit im Verbraucherschutz unterstützt.

Zugangsberechtigt sind die Mitarbeiter aller Behörden auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene, in denen Aufgaben aus dem Bereich des Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit wahrgenommen werden.

Zur Verbesserung des Informationsmanagements zwischen Bund und Ländern im gesundheitlichen Verbraucherschutz wurde vom BVL das FIS-VL als zentrales Dokumentenmanagementsystem für den gesundheitlichen Verbraucherschutz aufgebaut. Seit Juli 2005 wird das FIS-VL genutzt. Alle 16 Bundesländer, verschiedene Bundesbehörden sowie eine Reihe weiterer Einrichtungen und Arbeitsgruppen sind mittlerweile im FIS-VL vertreten und benutzen das System als tägliches Arbeitsmittel.

Verpflichtende Vorgaben zur Nutzung von FIS-VL finden sich z. B. in § 5 Abs. 2 Satz 2 der AVV RÜb („stellen die Länder die QMS-Dokumente und sonstige Verfahrensanweisungen in FIS-VL ein“), aber auch an anderen Stellen der AVV RÜb. Auch der nationale Kontrollplan legt FIS-VL als offizielle Kommunikationsplattform fest.

²⁸³ Vgl. Schulungshandout allgemeine Funktionen und Probleme bei der Bereitstellung der Daten aller Kontrollen eines Jahres im Rahmen der Anfrage des ORH.

²⁸⁴ Art. 17 Abs. 1 Nr. 1 BayDSG.

²⁸⁵ Vgl. Nr. 2.4.4 des Schulungshandouts „Lebensmittel“.

Bayern nutzt FIS-VL intensiv, in dem das Qualitätsmanagement in der amtlichen Überwachung sowie grundsätzlich auch sonstige Verfahrensanweisungen, ministerielle Schreiben und Protokolle zu Dienstbesprechungen in FIS-VL hinterlegt sind. Hierbei sind die Unterlagen der Dokumentenbibliothek in der ersten Ebene grundsätzlich nach Fachbereichen sortiert (03 Cross Compliance, 04 Lebensmittel, etc.) und auf der nächsten Ebene dann nach Art der eingestellten Unterlage (z. B. 06 Ministerielle Schreiben).

Im FIS-VL sind QMS-Dokumente, Vollzugsschreiben, Auslegungshinweise und sonstige Dokumente eingestellt. Diese können über die fachlichen Abteilungen der eingerichteten Bibliothek oder über die Suchfunktion aufgerufen werden. Dabei sind folgende Auffälligkeiten festgestellt worden:

- Es bestehen handwerkliche „Fehler“, z. B.:
 - Bei der Suche nach den Begriffen „Kontrolle* AND Legehennen*“ erscheint das Dokument AH-TSch-022-V02 doppelt.
 - Das im UMS (Gz. 45b-G8734.3-2009/1-4) zitierte Ausgangsschreiben ist in FIS-VL nicht abrufbar.²⁸⁶
- Die Bezeichnungen sind nicht durchgängig einheitlich gestaltet. Teilweise werden die Schreiben nur mit dem Geschäftszeichen eingestellt, ein näherer Bezug zum Inhalt ergibt sich ggf. nur aus dem angegebenen Pfad.²⁸⁷
- Bezeichnungen der Unterlagen sind teilweise wenig selbsterklärend, z. B. „090205 Legehennenhaltungen - Amtshilfe für LfL“ (Schreiben zur Verwendung des richtigen Formblatts zur Bestätigung nach dem LegRegG).
- Die Struktur der eingestellten Dokumente variiert je nach Fachbereich: Teilweise werden QM-Dokumente an erster Stelle im Explorer angezeigt; teilweise erst an nachrangiger Stelle.
- Weiter ist festzustellen, dass nicht alle für den Vollzug relevanten Schreiben des Staatsministeriums in FIS-VL abrufbar sind.²⁸⁸

²⁸⁶ Hardcopies siehe Anlage 14.

²⁸⁷ Bsp: 070806 Ergänzung des UMS v. 01.08.07 - UMS v. 06.08.07 Az. 42e-G8946-2007-1-31_UMS2007.pdf, Bsp.RS bezgl. UMS vom 15.07.2008 Az A2611.00-1_08.pdf1.

11 Korruptionsprävention

Bei einem Gutachten zur organisatorischen Fragen darf das Thema Korruptionsprävention nicht ausgespart werden. Der ORH betont, dass er damit die Mitarbeiter des Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung nicht unter Generalverdacht stellen will.

Zur Sicherstellung der Unparteilichkeit im Bereich der Lebensmittelüberwachung und des Veterinärwesens sind unabhängig von den beamtenrechtlichen und strafrechtlichen Vorschriften, auf die hier nicht näher eingegangen wird, in den Spezialnormen des Verbraucherschutzes korruptionsvorbeugende Maßnahmen vorgesehen. Aufgetretene Korruptionsfälle müssen konsequent verfolgt werden. Zugleich ist es wichtig, mithilfe vorbeugender Maßnahmen der Korruption nachhaltig entgegen zu wirken.

Möglichkeiten der Korruptionsprävention sind u. a.:

- Regelmäßiger Wechsel des Kontrollgebiets der mit Kontrollaufgaben betrauten Fachkräfte (Rotation).
- Mitwirkung mehrerer Personen an Entscheidungen (Vier-Augen-Prinzip).
- Verstärkte systematische Aufsicht und Kontrolle des Personals (Aufsicht, Innenrevision).

Ergänzend sind regelmäßige Schulungen und Informationen zur Korruptionsprävention vorzusehen.

11.1 Rotation

Folgende Vorschriften regeln die Rotation:

- **Art. 22 GDVG** regelt die grundsätzliche Pflicht des Kontrollpersonals zu einem regelmäßigen Wechsel des fachlichen oder örtlichen Kontrollgebiets im Rahmen der personellen und organisatorischen Möglichkeiten oder sonstige ausgleichende Maßnahmen zu treffen.

²⁸⁸ Vgl. z. B. Hinweise zur Funktion Tiercheck in HI-Tier-Datenbank, vgl. z. B. UMS vom 18.01.2012, 46c-G8749.1-201/3-10 zum Nachweis des Schmallenberg-Virus in Deutschland, UMS vom 04.08.2015, 46c-G8771-2014/8-100 zur Verbringung von Heimtieren.

- Durch **Vollzugshinweise für den Wechsel des Kontrollgebietes gem. Art. 22 GDVG²⁸⁹** regelt das StMUV die Sicherstellung einer einheitlichen Umsetzung des Rotationsprinzips. Darin werden die Anwendungsbereiche konkretisiert auf die für das Veterinärwesen und die Lebensmittelüberwachung zuständigen Organisationseinheiten der Kreisverwaltungsbehörden, die Sachgebiete Verbraucherschutz und Veterinärwesen der Regierungen, das Sachgebiet Futtermittelüberwachung der Regierung von Oberbayern und die Spezialeinheit Lebensmittelsicherheit am LGL. Die Rotation soll in der Regel alle fünf Jahre, spätestens nach sieben Jahren erfolgen. Betroffen sind die mit Kontrollaufgaben betrauten Amtstierärzte, die Veterinärassistenten, das Lebensmittelüberwachungspersonal, die Futtermittelkontrollen und die mit Kontrollaufgaben befassten Fachkräfte (z. B. Lebensmittelchemiker und -technologien, Agraringenieure). Nicht betroffen sind die Amtstierärzte mit Leitungsfunktion, die selbst keine Kontrollen durchführen. Die Rotation ist innerhalb der Behörde oder behördenübergreifend möglich. Bei behördenübergreifenden Rotationen ist auch ein Wechsel in eine andere Behördenebene (Ministerium, LGL, Regierung) oder zu einem anderen Dienstherrn, z. B. im Rahmen eines Personaltausches mit den Städten, möglich.

Sollten Rotationsmöglichkeiten ausscheiden, z. B. wegen Personalmangel oder fachlicher Unabkömmlichkeit von Fachpersonal, sind ausgleichende Maßnahmen zu treffen. Dazu gehören insbesondere das Vier-Augen-Prinzip oder die verstärkte Überwachung durch den Vorgesetzten. Für jeden Beschäftigten sind die Rotation bzw. ausgleichende Maßnahmen festzulegen. Die Regierungen sollen die Rotation der Mitarbeiter an den Kreisverwaltungsbehörden koordinieren und dokumentieren.

- Zur Vermeidung von Interessenkonflikten im Sinne des **Art. 4 Abs. 2 lit. b VO (EG) Nr. 882/2004** haben **nach § 3 Abs. 3 Nr. 2 lit. b AVV-RÜb** die zuständigen Behörden dafür zu sorgen, dass die Personen, die die amtliche Kontrolle von Betrieben durchführen, grundsätzlich ihr Kontrollgebiet regelmäßig wechseln (Rotationsprinzip) oder sonstige ausgleichende Maßnahmen getroffen werden.
- Nach **Nr. 2.5 der Korruptionsbekämpfungsrichtlinie (KorruR)** kann durch Personalrotation systematischer Korruption vorgebeugt werden. Systematische Korruption bedient sich längerfristig angelegter fester Beziehungsstrukturen, die oftmals eine Vielzahl von Beschäftigten einbindet. In Bereichen mit besonderer sys-

²⁸⁹ StMUG, Az.: Z2b-A0312.0-2006/23-194, vom 01.03.2011, siehe Anlage 15.

tematischer Korruptionsgefahr wird angestrebt, dass die Verwendungszeit der Beschäftigten auf einem Dienstposten sieben Jahre nicht überschreitet. Dem Wechsel des Dienstpostens steht eine Änderung des Aufgabenzuschnitts gleich, mit der sichergestellt wird, dass sich die Zuständigkeit des Beschäftigten in seinem neuen Aufgabenbereich auf einen anderen Personenkreis erstreckt. Eine längere Verwendungszeit soll nur aus dringenden dienstlichen Gründen eingeräumt werden. Für diesen Fall sind sonstige korruptionspräventive Maßnahmen zu stärken. Die dringenden dienstlichen Gründe sowie zu ergreifende Ausgleichsmaßnahmen (z. B. vermehrte Kontrollen) sind als organisatorische Verfügungen aktenkundig zu machen. Ein dringender dienstlicher Grund kann z. B. das Fehlen geeigneten Personals oder einer Stelle gleicher Wertigkeit sein. Soweit es möglich ist, sollen die persönlichen Interessen der Beschäftigten, insbesondere im Hinblick auf den Zeitpunkt der Rotation, berücksichtigt werden.²⁹⁰

Eine Datenerhebung bei den Kreisverwaltungsbehörden ergab, dass die **Lebensmittelüberwachungsbeamten** in 68 rückgemeldeten Landratsämtern regelmäßige durchwechseln. In der Regel ist ihre Zuständigkeit auf geografische Regionen innerhalb des jeweiligen Landkreises aufgeteilt. In den Kreisverwaltungsbehörden sind zwischen drei und sieben Lebensmittelüberwachungsbeamte beschäftigt. Die Vorgabe, mindestens alle fünf Jahre die Zuständigkeitsbereiche zu wechseln, ist daher aus personeller Sicht umsetzbar.

Eine Rotation der **Amtstierärzte** ist hingegen aufgrund der notwendigen Spezialisierung schwierig. Eine regionale Zuständigkeitszuteilung ist in der Regel nicht der Fall. Die meisten Amtstierärzte haben sich auf Spezialgebiete konzentriert, wie z. B. die Überwachung der Lebensmittel tierischer Herkunft, ordnungsbehördliche Aufgaben im Bereich Tierschutz und Tierarzneimittel, Tierseuchenbekämpfung und Beratung bei Tierseuchen oder Hygieneberatung in der Produktion tierischer Lebensmittel.

Nach Auskunft der Amtstierärzte gehört der Bereich der Tiergesundheit zu den allgemeinen Fachrichtungen der Tiermedizin, dies kann somit unproblematisch jeder Veterinär abdecken. Deutlich schwieriger ist es nach Aussage der Amtstierärzte, Aufgaben aus fremden Spezialgebieten wahrzunehmen. Eine Aufgabenübernahme eines anderen Fachgebietes ist daher ad hoc nur eingeschränkt möglich und bedarf einer längeren Einarbeitungszeit. Für die Mitarbeiter verbliebe keine Zeit, sich parallel in anderen Fachbereichen intensiver einzuarbeiten. An den Kreisverwaltungsbehör-

²⁹⁰ Vgl. Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung vom 13.04.2004, Az.: B III 2-515-238.

den sind zwischen zwei bis neun Amtstierärzte mit einem Stellenanteil zwischen 1,9 und 7,75 VZK beschäftigt. Wenn Aufgabengebiete getauscht werden, dann überwiegend im Rahmen von Personalzu- und -abgängen und ohne festen Turnus. Die Datenerhebung zeigt, dass es von 68 Rückmeldungen in drei Landratsämtern seit 2008, in zwei Landratsämtern sogar seit 2005 keine Rotation mehr gegeben hat. Begründet wird die Nichtrotation u. a. damit, dass für die Umsetzung einer vollständigen Rotation grundsätzlich ausreichendes Personal erforderlich sei, das aber vor allem in kleineren Veterinärämtern („Drei-Mann-Ämter“) nicht zur Verfügung stehe. Eine vollständige Rotation führe dadurch zu einem Wissensverlust und in der Neueinarbeitungsphase zu einem erheblichem Mehraufwand bzw. Stillstand bei den Arbeitsabläufen.

Die Auswertung hat ergeben, dass ca. 1/3 der Landratsämter nicht mehr als 3 Amtstierärzte beschäftigt.

Grundsätzlich ist jedem Landratsamt mindestens ein **Veterinärassistent** zugewiesen. Tatsächlich sind mit einer Ausnahme (ein Amt mit drei Mitarbeitern) maximal zwei Veterinärassistenten eingesetzt. Aufgrund der minimalen Personalausstattung an den Landratsämtern ist eine Rotation innerhalb der Behörde schwierig.

Der Personaleinsatz der **Vollzugsbeamten** und **Verwaltungsmitarbeiter** erfolgt sowohl für Staats- als auch für Kreisaufgaben und ist nicht aufgabenspezifisch zugewiesen. Der konkrete Einsatz liegt in der Organisationshoheit des Landrats. Die Datenabfrage ergab, dass 37 der 68 rückgemeldeten Landratsämter keine Rotation durchführen. Neben der zum Teil geringen Personalausstattung erscheint eine Rotation auch deshalb schwierig, weil der Bereich des Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung nur einen Teil ihrer Aufgaben darstellt. Der Wechsel des Zuständigkeitsbereichs der anderen Ämter erfolgt zumeist bei Personalzu- und -abgängen.

Eine Rotation der **amtlichen Tierärzte** wird überwiegend als nicht durchführbar angesehen. Hierfür wird insbesondere die Ortsgebundenheit des Tierarztes aufgrund seiner außerhalb der staatlichen Beauftragung wahrgenommenen Tierarztstätigkeit angeführt. Zudem ist i. d. R. das Einsatzgebiet im Arbeitsvertrag festgeschrieben. Eine Rotationsklausel wäre schwer vermittelbar, würde die Attraktivität dieser Tätigkeit reduzieren und die Personalgewinnung von amtlichen Tierärzten, insbesondere für die Aufgaben im Bereich der Fleischhygiene erschweren. Weiter stünde der Kostendruck (Fahrtkosten) einer Rotation entgegen.

Für die mit Kontrollaufgaben befassten Fachkräfte in den Sachgebieten Verbraucherschutz und Veterinärwesen der **Regierungen** und dem **LGL** unterbleiben Rotationen, denn diese Mitarbeiter sind immer zusammen mit anderen Kollegen der Kreisverwaltungsbehörden vor Ort und kompensieren die Rotationspflicht somit durch ausgleichende Maßnahmen.

11.2 Ausgleichende Maßnahmen

Folgende Vorschriften regeln die ausgleichenden Maßnahmen:

- Sollten Rotationsmöglichkeiten ausscheiden, z. B. wegen Personalmangel oder fachlicher Unabkömmlichkeit von Fachpersonal sehen die **Vollzugshinweise für den Wechsel des Kontrollgebietes gem. Art. 22 GDVG des StMUV** vor, ausgleichende Maßnahmen zu treffen. Dazu gehören insbesondere das Vier-Augen-Prinzip oder die verstärkte Überwachung durch den Vorgesetzten.
- Alle Behörden des Freistaates Bayern haben nach **Nr. 3.3 der KorruR** organisatorische Maßnahmen, insbesondere Zuständigkeitsregelungen, so zu treffen, dass in Bereichen mit der Gefahr einer systematischen Korruption die Korruptionsgefahr minimiert wird. Als wirksam erwiesen haben sich die in vielen Bereichen bestehenden Regelungen, nach denen mehrere Personen an Entscheidungen mitwirken müssen (Mehr-Augen-Prinzip). Dies kann durch die Aufteilung von Entscheidungskompetenzen geschehen oder durch eine Ausweitung von Kontrollmöglichkeiten.

In den Fällen, in denen keine Rotation stattfindet, versuchen die meisten befragten Kreisverwaltungsbehörden, auf das Vier-Augen-Prinzip als ausgleichende Maßnahme zu setzen. Eine diesbezügliche Dokumentation ist im Rahmen der Auditierung nachzuweisen (vgl. TNr. 8).

Die Befragungen des Kontrollpersonals an den Landratsämtern ergaben, dass das Vier-Augen-Prinzip vornehmlich bei CC-Kontrollen, bei größeren Betrieben und bei Problembetrieben verwirklicht wird. Zu einzelnen Kontrollen wurde mitgeteilt:

- Bei der Überwachung der Lebensmittelbetriebe werden die Amtstierärzte i. d. R. von einem Lebensmittelüberwachungsbeamten begleitet.
- In Einzelfällen werden die Kontrolleure durch Vollzugspersonal begleitet.

- Die Kontrolle der tierärztlichen Hausapotheken wird zum Teil von einem Veterinär alleine nach den in FIS-VL hinterlegten Arbeitsanweisungen und Prüflisten erledigt. Nur in problematischen Fällen (z. B. auffällige Abgabebelege) werden ein weiterer Amtstierarzt oder Kontrolleure des LGL hinzugezogen.
- Kleinbetriebe werden zumeist von einem Mitarbeiter alleine geprüft.
- Ein Landratsamt gab an, dass eingehende Tierseuchenverdachtsfälle von zwei Mitarbeitern gemeinsam beurteilt werden und in Absprache mit dem Amtsleiter über das weitere Vorgehen entschieden werde.
- Ein Landratsamt hat die von der Anwendung des Vier-Augen-Prinzips betroffenen Betriebe namentlich festgelegt.
- Die Einfuhr, Ausfuhr und Durchfuhr von Tieren und Waren tierischen Ursprungs werde je nach Arbeitslage der Mitarbeiter abwechselnd bearbeitet. Die Überwachung von Biogasanlagen, sowie die Stellungnahmen zu deren Zulassung werden in gemeinsamen Absprachen erledigt. Kleine unproblematische Anlagen werden alleine kontrolliert, bei größeren Anlagen gemeinsam.
- Es gibt regelmäßige Kontrollen zusammen mit einem Amtstierarzt, einem Lebensmittelüberwacher, einem Mitarbeiter der Regierung oder auch einem Kontrolleur des LGL.

11.3 Aufsicht

Die Aufsicht ist u. a. in folgenden Vorschriften geregelt:

- Als ausgleichende Maßnahmen ist nach den **Vollzugshinweisen für den Wechsel des Kontrollgebietes gem. Art. 22 GDVG des StMUV** neben dem Vier-Augen-Prinzip u. a. die verstärkte Überwachung durch Vorgesetzte vorgesehen.
- Nach **Nr. 3.2 der KorruR** sind in korruptionsgefährdeten Bereichen geeignete Maßnahmen zur Vorgangskontrolle im Geschäftsablauf vorzusehen, z. B. Wiederholungen, Abschlussvermerke, stichprobenweise Überprüfung von Ermessensentscheidungen. Besonders korruptionsgefährdete Arbeitsbereiche verlangen darüber hinaus eine verstärkte Kontrolle (z. B. Stichproben ggf. auch durch die Aufsichtsbehörden).

11.4 Ansprechperson zur Korruptionsprävention

Die Ansprechperson zur Korruptionsprävention ist in folgenden Vorschriften genannt:

- Gemäß **Nr. 3.5 der KorruR** können, soweit zweckmäßig, Ansprechpartner für Korruptionsvorsorge bestellt werden, die auch für mehrere Dienststellen zuständig sein können.
- Als Ansprechpartner für Korruptionsprävention wurde mit der **Organisationsverfügung zur Bestellung eines Ansprechpartners für Korruptionsprävention am LGL**²⁹¹ eine Mitarbeiterin des Sachgebietes K1 benannt. Aufgabe der Ansprechperson ist insbesondere die Mitwirkung bei der Analyse der Korruptionsgefährdung und bei der Fortbildung zur Korruptionsprävention, sowie die Beratung bei der Korruptionsprävention und die Erstellung des Jahresberichts.

Die Aufgaben des Ansprechpartners für Korruptionsprävention, die bisher mit der Innenrevision am LGL in Personalunion verbunden war, wurden mit Organisationsverfügung vom 12.03.2013 für das LGL neu geregelt. Der Ansprechpartner für Korruptionsprävention hat vor allem beratende Funktion. Alle Bedienstete des LGL können ihn ohne Einhaltung des Dienstweges um Rat und Unterstützung bitten. Er untersteht unmittelbar dem Präsidenten und unterliegt keinen Weisungen außer denen des Präsidenten. Ausführliche Informationen zur Korruptionsprävention sind auf der Homepage des LGL²⁹² zusammengefasst. Zu seinen Aufgaben gehört auch die Mitwirkung an der Gefährdungsanalyse. Die letzte Gefährdungsanalyse aus dem Jahr 2011 war das Ergebnis einer Fragebogenaktion im LGL, bei der alle Sachgebietsleiter eine Selbsteinschätzung hinsichtlich der Korruptionsgefährdung ihres Aufgabebereichs abgeben sollten. Das damalige Sachgebiet SE 2 des Landesinstitutes Spezialeinheit Lebensmittelsicherheit (Planung, Koordination, TIZIAN) schätzte sich als in hohem Maß gefährdet ein. Alle anderen Sachgebiete des SE nicht.²⁹³ Dass die Selbsteinschätzung keine objektiv verifizierbaren Werte darstellen, wurde seitens der Ansprechperson selbst erkannt. Zum Stand der aktuellen Situation der Korruptionsgefährdung liegen beim LGL keine Informationen vor.

²⁹¹ Organisationsverfügung des LGL vom 12.03.2013; Bestellung der Ansprechperson und des Vertreters am 22.03.2013.

²⁹² Intranetauftritt LGL, Abruf vom 01.02.2016
<http://intranet.lgl.bybn.de/arbeitsmittel/recht/korruptionspraevention.htm>

²⁹³ Schreiben K1-0215-D13908/2011 vom 19.07.2012

11.5 Innenrevision

Eine Innenrevision ist nach folgenden Rechtsvorschriften einzurichten:

- Nach **Nr. 3.4 der KorruR** kann Korruption nur durch Kontrollen durch die Revision sichtbar gemacht werden. Revision hat das Ziel, durch planmäßige und/oder unvorhersehbare Kontrollen das Entdeckungsrisiko zu erhöhen und dadurch abschreckend zu wirken. Darüber hinaus können im Rahmen der Revision Anzeichen mangelnder Korruptionsvorsorge entdeckt und abgestellt werden. Jedes Ressort sollte mindestens eine Organisationseinheit mit der Aufgabe der Innenrevision für besonders korruptionsgefährdete Bereiche des Ressorts betrauen. Laufende und abgeschlossene Vorgänge sind in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen oder aufgrund besonderer Anlässe stichprobenartig zu überprüfen.
- Die **Dienstanweisung für die Innenrevision gem. KorruR²⁹⁴ des StMUV** bestimmt das Referat FK im StMUV als zuständige Stelle für die ministeriellen Innenrevisionsaufgaben sowie u. a. der des LGL. Die Prüfung der Innenrevision bezieht sich insbesondere auf die Bereiche mit besonderer Korruptionsgefährdung. Zur Aufgabe der Innenrevision gehört u. a. die Erstellung eines Korruptionsgefährdungsplans. Auf dieser Grundlage ist jährlich ein Prüfplan aufzustellen. Dabei sind Schwachstellen in der Ablauforganisation unter dem Aspekt der Korruptionsprävention zu analysieren. Die Ergebnisse der Prüfungen münden in einem Jahresprüfbericht, über dessen Inhalte dem Amtschef zu berichten ist, damit entsprechende korruptionsverhindernde Maßnahmen eingeleitet werden können. Auf Anordnung des Amtschefs sind aus besonderem Anlass auch Sonderprüfungen möglich.

Der Korruptionsgefährdungsplan wird für das LGL in Zusammenarbeit mit der Ansprechperson für Korruptionsprävention des LGL erstellt.

Von der Amtsleitung ist daraufhin über Handlungsbedarf und die zu ergreifenden Maßnahmen zu entscheiden.

Ob und in welchem Umfang präventive Maßnahmen zur Korruptionsprävention durch die Innenrevision getroffen werden, muss dem jeweiligen Bedarf entsprechend festgelegt werden. Grundsätzlich sollte die Innenrevision als Unterstützung der Aufsichts-

²⁹⁴ StMUG vom 16.07.2012, Az.: FK1-U7028-47564, Intranetauftritt LGL, Abruf vom 01.02.2016
http://intranet.lgl.bybn.de/dienstregeln/dienstanweisungen/doc/dienstanweisung_innenrevision.pdf

funktion der Vorgesetzten vor Ort agieren, indem sie u. a. auf fehlerhafte Rechtsanwendung, mangelnde Verwaltungskontrolle, Nichtnachvollziehbarkeit des Verwaltungshandelns und Schwachstellen in der Ablauforganisation prüft.

11.6 Aus- und Fortbildung

Nach **Nr. 2.2 der KorruR** ist das Thema Korruption in der Aus- und Fortbildung zu thematisieren. Besonderes Augenmerk ist auf die Fortbildung von Beschäftigten zu richten, die in ihrer konkreten Tätigkeit besonders korruptionsgefährdet oder mit Kontrollaufgaben befasst sind.

Nach Auswertung der Ausbildungspläne werden für die Lebensmittelüberwachungsbeamte insgesamt vier Unterrichtseinheiten zum Thema Korruptionsprävention angeboten. Für Amtstierärzte stehen zum Thema Unbefangenheit und Nebentätigkeiten vier Stunden, für Korruptionsprävention eine Stunde (BayLern) auf dem Ausbildungsplan. Für Veterinärassistenten und Futtermittelkontrolleure waren keine Unterrichtsstunden zu dieser Thematik ausgewiesen.

12 Materialbeschaffung

Damit die Kontrollen effizient und wirksam durchgeführt werden können, müssen die zuständigen Behörden, über geeignete und ordnungsgemäß gewartete Einrichtungen und Ausrüstungen verfügen. Sachaufwandsträger sind die Landkreise und kreisfreien Gemeinden, ihnen werden auf Grundlage des Haushaltsplans die erforderlichen Finanzmittel zugeteilt.²⁹⁵

Dafür hat das StMUV unter Beteiligung u. a. des LGL die erforderliche technische Grundausstattung festgelegt. Die Vorgaben für den gesundheitlichen Verbraucherschutz in Bayern ergeben sich aus dem QMS. Darüber hinaus wurden für die Beschaffung bei den Kreisverwaltungsbehörden und Regierungen Spezifikationen erarbeitet und zur Verfügung gestellt.²⁹⁶

Das QMH enthält u. a. das Kapitel „Prüfmittel und Einrichtungen“. Dieses QMH-Kapitel stellt die Vereinheitlichung der Organisationsabläufe bei der Beschaffung und

²⁹⁵ Mittel aus dem Finanzausgleichsgesetz - FAG.

²⁹⁶ Nr. 6.3 integrierter mehrjähriger Einzelkontrollplan von Bayern, Stand: 26.03.2015.

beim Umgang mit Prüf- und Arbeitsmitteln im Rahmen des Gesundheitlichen Verbraucherschutzes sicher.

Prüf- und Arbeitsmittel unterliegen einer laufenden Überwachung hinsichtlich Vollständigkeit und Funktionsfähigkeit²⁹⁷. Um die Funktionsfähigkeit der Prüfmittel sicherzustellen, ist eine interne Prüfmittelüberwachung durchzuführen.²⁹⁸ Hinsichtlich der Vollständigkeitsprüfung stellt eine Verfahrensanweisung die kontinuierliche Verfügbarkeit aller vorhandenen und erforderlichen Arbeitsmittel sicher.²⁹⁹

Für die Bereiche Veterinäre/Veterinärassistenten, Lebensmittelüberwachung, Futtermittelprobennehmer und amtlichen Tierärzte ist die Grundausstattung aller Arbeitsmittel und Prüfmittel festgelegt. Eine entsprechende Liste mit Grundausstattungsgegenständen besteht für die Regierungen.

In der übergeordneten Verfahrensanweisung „Beschaffung“³⁰⁰ ist das Verfahren zur Beschaffung aller notwendigen Arbeits- und Prüfmittel sowie weiterer qualitätsrelevanter Leistungen für die Behörden des gesundheitlichen Verbraucherschutzes beschrieben:

297 QM-Dokument Ü-VA-K04-02-V04.

298 QM-Dokument Ü-AA-K04-02-V04.

299 QM-Dokument Ü-VA-K04-02-V04.

300 QM-Dokument Ü-VA-K04-03-V01.

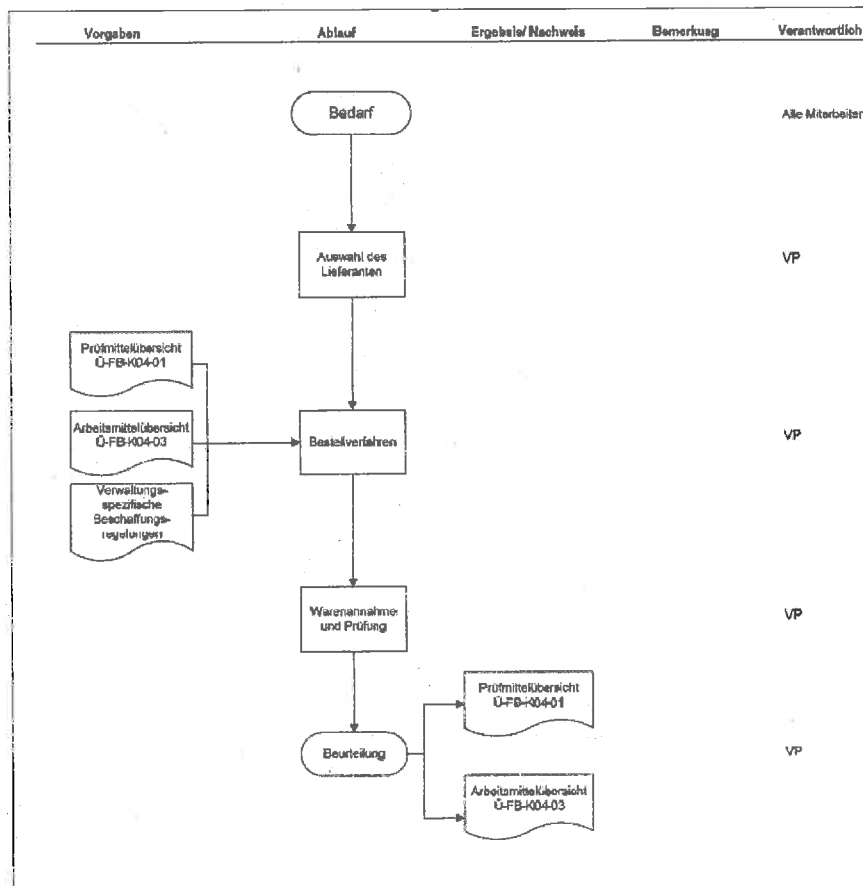


Abbildung 31 - Übergeordnete Verfahrensanweisung Beschaffung

Alle Behörden des gesundheitlichen Verbraucherschutzes beschaffen die erforderlichen Prüf- und Arbeitsmittel selbst. Im Einzelfall muss sich jede Behörde damit auseinandersetzen, wie das Beschaffungsvorhaben abgewickelt wird und ob das Material den fachlich-technischen Vorgaben entspricht und somit im Zweifel rechtssicher ist. Jede Stelle muss sich mit den vergaberechtlichen Vorschriften befassen, Lieferanten auswählen, Verträge abschließen, Ware annehmen und prüfen.

Manche Verbrauchsmaterialien sind nur in großen Verpackungseinheiten erhältlich. Da die Materialien teilweise einem Verfallsdatum unterliegen, jedoch in geringerer Stückzahl gebraucht werden, müssen die überzähligen Exemplare vernichtet werden. Zudem werden Rabatte nur bei größeren Abnahmemengen gewährt.

Auch das LGL beschafft gerätetechnische Ausstattungsgegenstände und Hilfsmittel zur mikrobiologischen, medizinischen, physikalischen und chemischen Analyse. Für einige Produkte wurden seitens des LGL Rahmenverträge geschlossen (z. B. Blut-

röhrchen und Probenbeutel), die auch von den Kreisverwaltungsbehörden genutzt werden können. Die Kreisverwaltungsbehörden sind darüber informiert, dass es diese Verträge gibt. Die Nutzung der Rahmenverträge durch die Kreisverwaltungsbehörden ist nach Aussage des LGL allerdings sehr unterschiedlich.

13 Kontrollprozess

13.1 Aktuelle Situation Kontrollen

- Für die Bereiche Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit, Tiergesundheit und Tierschutz sind die einzelnen Kontrollsysteme im Integrierten mehrjährigen Einzelkontrollplan von Bayern³⁰¹ beschrieben.

Im Hinblick auf den engen Zeitrahmen wird nur die Kontrollsituation in den Bereichen Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit dargestellt.

13.1.1 Bereich Lebensmittelüberwachung

Die Aufgaben der amtlichen Lebensmittelüberwachung in Bayern richten sich nach den Vorgaben der Art. 10 und 11 VO (EG) Nr. 882/2004 sowie den Vorschriften des LFGB und der AVV RÜb. Die Einhaltung der lebensmittelrechtlichen Vorschriften wird im Rahmen von Betriebskontrollen sowie anhand von Probenahmen und Analysen überprüft.

Die Kontrollen erfolgen risikoorientiert unter Berücksichtigung vorliegender Beobachtungs-, Überwachungs- und Überprüfungsergebnisse sowie von Erkenntnissen aus Verifizierungen. Die Risikobeurteilung wird nach den Vorgaben der AVV RÜb (§ 6) und nach dem risikoorientierten „Kontrollprogramm Lebensmittelsicherheit“ durchgeführt.

Neben den planmäßigen Routinekontrollen und den Betriebskontrollen im Rahmen des Kontrollprogramms Lebensmittelsicherheit der SE gibt es anlassbezogene Kontrollen³⁰² der Betriebe.

³⁰¹ Stand: 26.03.2015; dortige TNr. 3 ff.

³⁰² Z. B. Verdachtskontrollen (z. B. Salmonellen), Verdacht auf einen Rechtsverstoß, EU - Schnellwarnung aus anderen Ländern liegt für ein Produkt vor, Verbraucherbeschwerden, Nachkontrollen.

Im Jahr 2014 gab es in Bayern folgende Betriebskontrollen³⁰³:

	Erzeuger (Urproduktion)	Hersteller und Abpacker	Vertriebsunter- nehmer und Transporteure	Einzel- händler (Einzel- handel)	Dienstleis- tungs- betriebe	Hersteller, die im Wesentli- chen auf der Einzel- handelsstufe verkaufen	Insgesamt
Zahl der Betriebe	46.564	4.688	6.154	63.081	97.977	16.107	234.571
Zahl der kontrol- lierten Betriebe	2.326	2.346	1.640	29.779	50.974	7.905	94.970
Zahl der Kontroll- besuche	3.610	13.186	2.804	46.579	65.771	12.245	144.195
Zahl der Betriebe mit Verstößen	264	524	161	4.478	12.789	2.460	20.676

Abbildung 32 - Anzahl der Betriebskontrollen in 2014

Kontrollen werden i. d. R. nicht angemeldet. Die Ergebnisse (Kontrollbericht) einer Betriebskontrolle werden in die bayernweit einheitliche Datenbank TIZIAN eingepflegt.

Die Vorgaben zur Überwachung von Betrieben sind im QMS (vgl. TNr. 7.1) für den gesundheitlichen Verbraucherschutz in Bayern niedergelegt.

13.1.1.1 Routinekontrollen der Vor-Ort-Behörden

In Bayern sind primär die Kreisverwaltungsbehörden für die Lebensmittelüberwachung zuständig. Kontrolliert werden alle Betriebe, die Lebensmittel herstellen, verarbeiten³⁰⁴, vermarkten³⁰⁵, importieren³⁰⁶ oder exportieren. Die Vor-Ort-Behörden sollen im Bedarfsfall durch Mitarbeiter der Spezialeinheit Lebensmittelsicherheit (SE) am LGL und durch Vertreter der Regierungen unterstützt werden.

Die Abfragen bei den Landratsämtern haben ergeben, dass die vorgegebenen Kontrollfrequenzen bei den planmäßigen Routinekontrollen nicht eingehalten werden. Dies wird auch in Auditberichten dokumentiert.

³⁰³ Anlage zum MNKP - Jahresbericht BY 2014 TNr. 1.1.1 lit. a.

³⁰⁴ Z. B. Gaststätten, Imbisse, Betriebe mit Gemeinschaftsverpflegung.

³⁰⁵ Z. B. Wochenmärkte.

³⁰⁶ Lebensmittelgroß- und Einzelhandel.

Die dafür genannten Gründe sind vielfältig, z. B.:

- Anstieg der amtlichen Ausfuhrzertifikate für exportierende Betriebe.
- Gestiegener Zeitaufwand für Exportkontrollen (z. B. Überwachung der Containerverladung).
- Übertragung fachfremder Aufgaben durch die Behördenleitung (z. B. Textilkennzeichnung, Säuglingsnahrungserbezug, Wasch- und Reinigungsmittelgesetz, sicherheitstechnische Überwachung der Getränkeschankanlagen).
- Hoher Zeitaufwand für die Kontrolle von Großbetrieben.

13.1.1.2 Kontrollprogramm Lebensmittelsicherheit

Das Kontrollprogramm Lebensmittelsicherheit wird von der SE aufgestellt.

Nach dem Konzept haben dennoch die Kreisverwaltungsbehörden die Federführung. Die Anordnungsbefugnis der SE sowie die Koordinations- und Überwachungsfunktion der Regierung als Aufsichtsbehörde bleiben davon unberührt.

Die Kontrollen werden gemeinsam von den Kreisverwaltungsbehörden, der SE und bei zulassungspflichtigen Betrieben mit der Regierung durchgeführt.

Im Jahr 2014 führten Teams der SE gemeinsam mit den Kreisverwaltungsbehörden bei 401 Kontrollen in insgesamt 381 Lebensmittelbetrieben umfassende Überprüfungen durch.³⁰⁷

Die Betriebe werden nach dem „Kontrollprogramm Lebensmittelsicherheit“ ausgewählt. Das LGL hat dieses seit 2008 etablierte Programm 2014 grundlegend überarbeitet. Das Kontrollprogramm besteht aus sechs Säulen. Die Auswahl der Betriebe erfolgt risikoorientiert und nach übergeordneten fachlichen Kriterien. Die Verteilung der Kontrollen auf die einzelnen Regierungsbezirke ergibt sich aus dem prozentualen Anteil der Betriebe in deren Zuständigkeitsbereich:

³⁰⁷ MNKP - Jahresbericht BY 2014 TNr. 1.1.1 lit. b.

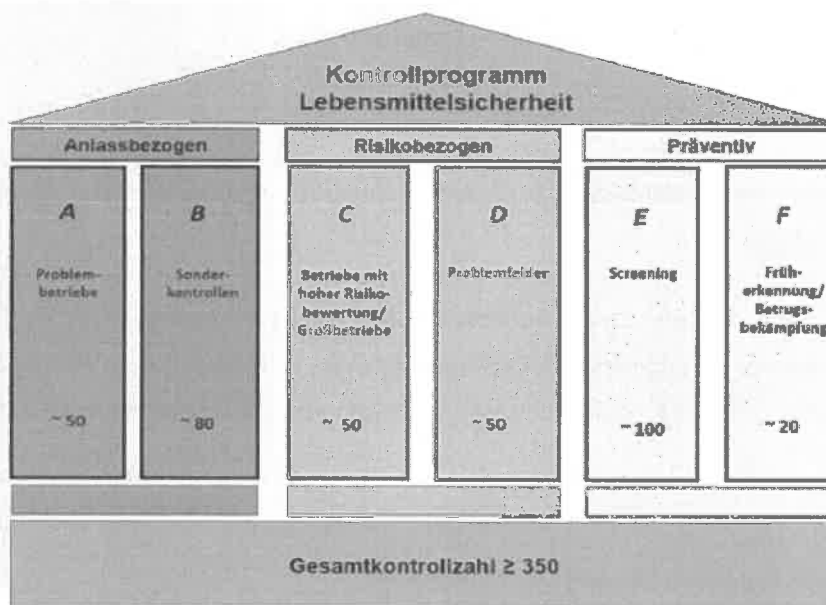


Abbildung 33 - Kontrollprogramm Lebensmittelsicherheit

Eine nähere Erläuterung zu den einzelnen Säulen des Kontrollprogramms Lebensmittelsicherheit ist der Anlage³⁰⁸ zu entnehmen.

Hierzu hat der ORH bei den Abfragen u. a. folgende Rückmeldungen erhalten:

- Im Nachgang zu den Kontrollen, die von der SE ausgehen, müssen die betroffenen Kreisverwaltungsbehörden den weiteren rechtlichen Vollzug übernehmen.
- Die Gutachten der SE in Anschluss an die Kontrollen seien zu wissenschaftlich angelegt, meist mit wenig Bezug auf die rechtlichen Vorgaben.
- Die Zahl der an der Betriebskontrolle teilnehmenden SE-Mitglieder sei nicht immer der Größe des Betriebes angepasst.
- Die SE führe Kontrollen auch bei Kleinbetrieben durch.
- Das Sechs-Säulen-Programm stelle einen unkoordinierten Eingriff der Fachbehörde LGL in die Kontrolllinie der Kreisverwaltungsbehörden dar.

13.1.1.3 Bereich Tiergesundheit

Die Kreisverwaltungsbehörden führen gesetzlich vorgeschriebene Kontrolluntersuchungen bei landwirtschaftlichen Nutztieren (z. B. Rindern, Schweinen, Pferden, Schafen, Ziegen, Geflügel, Bienen) sowie Aquakulturbetrieben durch. Dazu gehören

³⁰⁸ Siehe Anlage16.

auch Kontrollen von Märkten und Ausstellungen (z. B. Zuchtvielmärkte, Geflügel-ausstellungen).

Im Rahmen der CC-Kontrollen überwachen Veterinärbehörden die vorgeschriebene Kennzeichnung von Rindern, Schweinen, Schafen und Ziegen. Auch Wildtiere werden überwacht. Die Untersuchungen von Schwarzwild auf die klassische Schweinepest, Afrikanische Schweinepest und die Aujeszkysche Krankheit sind wichtige Bestandteile des Tierseuchenmonitorings von Wildschweinen. Auch bei anderen Wildtieren werden Untersuchungen durchgeführt (z. B. Tollwut bei Füchsen; Geflügelpest bei Wildwasservögeln).

Bei den Kontrollen wird unterschieden nach

- Gesetzlich vorgeschriebenen Kontrollen (z. B. nach SchHaltHygV),
- Anlassbezogene Kontrollen (z. B. Meldungen zu Tierschutzverstößen),
- Risikoorientierte Kontrollen (z. B. jährliche Risikoanalyse Tierkennzeichnung).

Die Vor-Ort-Kontrolle im Betrieb beinhaltet u. a. klinische Untersuchung, Probenahme, Nämlichkeitsprüfung und Dokumentenprüfung.

Die Abfragen bei den Landratsämtern haben ergeben, dass die vorgeschriebenen Frequenzen für die gesetzlich durchzuführenden Kontrollen nicht eingehalten werden. So unterliegt zum Beispiel nach § 10 der Schweinehaltungshygieneverordnung (SchHaltHygV) jeder schweinehaltende Betrieb der Beaufsichtigung durch einen beamteten Tierarzt. Anhang 3 der Ausführungshinweise zur SchHaltHygV legt fest, dass pro Jahr mindestens 10 % der Betriebe kontrolliert werden müssen.

Nach den vorgelegten Unterlagen waren im Jahr 2015 bayernweit 1.180 solcher Routinekontrollen durchzuführen; tatsächlich haben nur 506 Kontrollen stattgefunden.³⁰⁹ Diese unzureichende Kontrollquote hat sich bei unseren örtlichen Erhebungen bei den Landratsämtern bestätigt.

13.1.1.4 Bereich Marktordnungsrecht

Für die Kontrollen im Bereich des Marktordnungsrechts ist die LfL zuständig (TNr. 5.6).

³⁰⁹ Vom StMUV überreichte Unterlage Stand: 23.12.2015.

13.1.2 Kontrolle der Eigenkontrollen

Art. 5 VO (EG) Nr. 852/2004 verpflichtet Lebensmittelunternehmer dazu, ein ständiges Verfahren einzurichten, durchzuführen und aufrechtzuerhalten, das auf den HACCP³¹⁰-Grundsätzen der Gefahrenanalyse und Bestimmung der kritischen Punkte der Prozessstufen beruht.

Das Lebensmittelhygienerecht und das darin verankerte HACCP-Konzept gelten für alle Betriebe, die gewerbsmäßig Lebensmittel herstellen, behandeln und in Verkehr bringen.

Auf den Geflügelbereich bezogen bedeutet das beispielweise:³¹¹

Tierseuchenrechtliche Vorgaben zum Schutz gegen bestimmte Salmonelleninfektionen beim Haushuhn und zu deren Bekämpfung verpflichten den Besitzer eines Legehennenbetriebs zu **regelmäßigen betriebseigenen Kontrollen**.³¹²

Diese Eigenkontrollen sind in allen Betrieben ab 350 Legehennen ab einem Alter von 24 (+/- 2) Wochen im Abstand von 15 Wochen vorgeschrieben. Dabei sind als Probenmaterial zwei Sammelkotproben von je 150 g bei in Käfigen gehaltenen Tieren oder Staubproben³¹³ für Scheunen- oder Bodenhaltungsställe vorgeschrieben. Die Proben müssen an ein zertifiziertes Labor geschickt werden.³¹⁴ Der Betrieb hat das Ergebnis der Laborüberprüfung an die Kreisverwaltungsbehörde zu melden.³¹⁵ Ein Salmonellenfund ist spätestens 14 Tage nach Zugang des Ergebnisses mitzuteilen³¹⁶. In diesem Fall (Verdacht auf Salmonelleninfektion) hat die zuständige Behörde die betroffene Herde zu untersuchen.³¹⁷

Betriebe mit weniger als 1.000 Legehennen müssen die Eigenkontrolle nicht durchführen, soweit dort Maßnahmen im Rahmen eines betriebseigenen Qualitätssicherungssystems zur Vermeidung der Ein- und Verschleppung von Salmonellen der Kategorie 1 durchgeführt werden.³¹⁸

310 Hazard(Gefahr) Analysis(Analyse) and Critical(kritische) Control(Kontroll- bzw. Lenkungs-) Points(Punkte).

311 Vom StMUV überreichte Unterlagen: „Dokumentation zu Bayern-Ei“.

312 GfISalmoV in Verbindung mit VO (EG) Nr. 2160/2003 und VO (EU) Nr. 517/2011.

313 Probennahme über zwei Paar Stiefelüberzieher/Socken.

314 Gespräch mit einem Amtstierarzt; Art. 11 und 12 VO (EG) 2160/2003.

315 § 4 und § 20 Abs. 2 i.V. mit § 8 Abs. 3 GfISalmoV.

316 § 8 Abs. 3, Satz 2 GfISalmoV; ein negativer Befund ist spätestens 3 Monate nach Zugang mitzuteilen.

317 § 22 GfISalmoV.

318 § 20 Abs. 1 Satz 3 GfISalmoV.

Die Betriebe, die Eigenkontrollen durchführen müssen, haben

- zu dokumentieren, dass Eigenkontrollen stattgefunden haben und
- das Ergebnis der Laboruntersuchungen an die Behörde zu übermitteln.

Die Kreisverwaltungsbehörden müssen kontrollieren, ob die Eigenkontrollen stattgefunden haben.³¹⁹

Die Abfragen des ORH bei den Landratsämtern, wie die Durchführung der vorgeschriebenen Eigenkontrollen bisher überprüft wird, erbrachte Folgendes:

- Nicht alle Betriebe melden das Ergebnis der Laboruntersuchung der zuständigen Kreisverwaltungsbehörde.
- Der Eingang der Laboregebnisse der Eigenkontrollen wird nicht einheitlich überwacht.

Das bisherige System soll für Legehennenbetriebe mit mehr als 1.000 Tieren (351 Betriebe) im Kontrolljahr 2016 um **begleitete Eigenkontrollen** ergänzt werden.³²⁰

1. Begonnen wird ab Januar 2016 mit solchen Betrieben, von denen
 - a) die Behörde nie Kenntnis über auffällige Eigenkontrollen erhält, amtliche Proben in der Vergangenheit aber schon positiv waren oder
 - b) der zuständigen Behörde keinerlei Meldungen über die Ergebnisse (positiv oder negativ) der Eigenkontrollen vorliegen.
2. Verpflichtende Vorlage eines betriebsindividuellen Eigenkontrollkonzepts für die Dauer der laufenden Legeperiode (Zeitplan von der Einstellung bis zur Ausstallung, Benennung des beauftragten Untersuchungslabors, Benennung des für die Durchführung der Eigenkontrollen verantwortlichen Betriebsmitarbeiters als Ansprechpartner) bei der zuständigen Behörde.
3. Mitteilung des genauen Termins (Datum, Uhrzeit) aller geplanten Eigenkontrollen durch den Tierhalter.

³¹⁹ Art. 1 Abs. 4, Art. 3 Abs. 1 lit. C VO (EG) 882/2004.

³²⁰ UMS v. 17.12.2015 Az. 46n-G8759.2-2015/1-14.

4. Entscheidung der zuständigen Behörde zur Begleitung des Betriebspersonals bei der Probennahme und Vorbereitung zum Versand bei mindestens einer der drei Eigenkontrollen pro Jahr.
5. Verpflichtung des Betriebs zur unverzüglichen und ergebnisunabhängigen (egal, ob das Ergebnis positiv, negativ, fraglich oder nicht auswertbar ist) Information der zuständigen Behörde, sobald dem Betrieb das Ergebnis vom Labor mitgeteilt wurde (dies stellt eine Verschärfung der Meldepflicht auf der Grundlage des § 38 Abs. 11 i. V. mit § 6 Abs. 1 Nr. 8c des Tiergesundheitsgesetzes dar).
6. Für die ordnungsgemäße Probenahme und Probentransport kommen folgende Sicherungsmechanismen in Betracht:
 - a) Verpackung der Proben in amtlichen Probenbeuteln und Verschluss mit Klebesiegel der jeweiligen Behörde
 - b) Beifügen eines standardisierten Anschreibens an das Labor, in welchem um Rückmeldung über den Probeneingang an die zuständige Behörde gebeten wird. Sofern das Labor dieser Aufforderung nicht nachkommt, hat die Behörde ihrerseits Kontakt mit dem Labor aufzunehmen.

Eine parallele/zusätzliche Probenahme durch die zuständige Behörde im Sinne einer „B-Probe“ und Versand dieser Probe an ein amtliches Labor (LGL) ist nicht erforderlich.

Die begleiteten Eigenkontrollen ersetzen nicht die mindestens einmal jährlich erforderlichen (unangekündigten) amtlichen Kontrollen und die im Rahmen des Überwachungsprogramms „Geflügelgroßbetriebe“ durchzuführenden Kontrollen.

Die Begleitung betrieblicher Kontrollen und dabei festgestellte Auffälligkeiten sind von den Kreisverwaltungsbehörden zu dokumentieren (Erfassung in TIZIAN als „Amtliche Kontrolltätigkeit“ unter näherer Bezeichnung als „begleitete Eigenkontrolle“).

Zu den Neuerungen bezüglich der begleiteten Eigenkontrollen in Legehennenbeständen haben einige Landratsämter wie folgt Stellung genommen:

- Die Vollzugshinweise für Legehennenbestände vom 17.12.2015 seien aus nachstehenden Gründen nicht zweckmäßig:

- Es bestehe keine rechtliche Verpflichtung der Tierhalter, den genauen Termin aller geplanten Eigenkontrollen der Behörde mitzuteilen.
- Die nach EU-Recht vorgesehene Eigenverantwortlichkeit des Unternehmens werde in die Verantwortung der Behörden rückverlagert.
- Ergebnisse seien damit nicht sicherer. Manipulationsgefahr besteht weiterhin.

Einige Landratsämter haben stattdessen eine Schulung der Betriebsinhaber vorgeschlagen.

13.1.3 Cross Compliance Kontrollen

Bei der Cross Compliance (CC)-Kontrolle handelt es sich um eine Vor-Ort-Kontrolle von landwirtschaftlichen Betrieben auf Einhaltung von Grundanforderungen an die Betriebsführung entsprechend der VO (EU) Nr. 1306/2013, Anhang II.

Der gesundheitliche Verbraucherschutz deckt dabei die Bereiche Gesundheit von Menschen, Tier und Tierschutz ab. Insgesamt spricht man dabei vom „Weißen Bereich“. CC-Kontrollen im Bereich der Tierkennzeichnung, der Lebensmittelsicherheit, der Tiergesundheit und des Tierschutzes werden durch die örtlich zuständigen Kreisverwaltungsbehörden durchgeführt. Für die Kontrolle der Futtermittelsicherheit ist die Regierung von Oberbayern zuständig.

Die Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe erfolgt durch eine Risikoanalyse in der HI-Tier-Datenbank.

Von den CC-Kontrollen hängt die Auszahlung von landwirtschaftlichen Fördermitteln an die Betriebe ab. Sie werden nach den Abfragen des ORH ausnahmslos durchgeführt.

Für CC-Kontrollen existiert ein Leitfaden³²¹, der stichprobenartige Gegenkontrollen vorsieht.

Das Qualitätssicherungsverfahren der CC-Kontrollen im Veterinär- und Lebensmittelbereich ist in einer übergeordneten Arbeitsanweisung dargestellt.³²²

³²¹ Leitfaden für die Durchführung der Vor-Ort-Kontrollen im Rahmen von Cross Compliance (2015) (Allgemeiner Teil); Stand: 16.12.2014.

³²² QM-Dokument Ü-AA-CC-K01-04-V06.

Derzeit wird das 3-stufige Qualitätssicherungsverfahren wie folgt umgesetzt:

- 1. Stufe bei den Kreisverwaltungsbehörden:
Nach der Erfassung der Daten der Vor-Ort-Kontrollen (VOK) in der HI-Tier-Datenbank, in TIZIAN und im CC-QS-Dokumentationssystem³²³ unterzieht ein Veterinär, der nicht bei der Kontrolle beteiligt war, die VOK-Berichte mit festgestellten Verstößen einer Gegenkontrolle. Bei verschiedenen Kreisverwaltungsbehörden werden darüber hinaus auch alle VOK-Berichte ohne Verstöße, durch einen Dritten überprüft.
- 2. Stufe bei der zuständigen Regierung:
Ein Amtstierarzt³²⁴ der zuständigen Regierung prüft für jede Kreisverwaltungsbehörde im Regierungsbezirk bei festgestellten Verstößen jeden einzelnen Eintrag in der HI-Tier-Datenbank und vergleicht diesen mit dem schriftlichem VOK-Bericht. Zusätzlich werden auch alle Eintragungen im v. g. CC-QS-Dokumentationssystem kontrolliert.
- 3. Stufe bei der Regierung von Niederbayern:
Der Leiter des Sachgebiets 54 überprüft anhand der HI-Tier-Datenbank und des v. g. CC-QS-Dokumentationssystems aller Regierungen die Erfüllung der CC-Kontrollen und die Einheitlichkeit des Kontrollsystems für ganz Bayern.

13.2 Vier-Augen-Prinzip bei Betriebskontrollen

Gemäß **§ 7 Abs. 2 Nr. 1 AVV-RÜb** sind bei der amtlichen Kontrolle von Betrieben zwei Kontrollpersonen einzusetzen, wenn dies aufgrund besonderer Umstände oder spezieller Erkenntnisse über den jeweiligen Betrieb angezeigt oder aus sonstigen Gründen erforderlich ist (Vier-Augen-Prinzip).

Auf die Abfragen des ORH bei den Landratsämtern haben diese vielfach mitgeteilt, es fehlten dazu konkrete Kriterien.

Es konnte nicht festgestellt werden, ob die fehlenden Kriterien in der Praxis zu Problemen führen.

³²³ Excel-Liste von der Regierung von Niederbayern zur Verfügung gestellt.

³²⁴ Bediensteter der 4. QE.

13.3 Kontrollprioritäten

Im Hinblick auf die enge zeitliche Vorgabe für das Gutachten werden die Kontrollprioritäten nur für die Bereiche Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit dargestellt.

13.3.1 Bereich Lebensmittelüberwachung

Die Kontrollprioritäten für die Betriebskontrollen ergeben sich aus den Vorgaben der AVV RÜb (§ 6). Diese werden durch die Verfahrensanweisungen zur Risikobewertung der Betriebe³²⁵ und der TIZIAN-Risikoanalyse festgesetzt.

Maßgebliche Hauptmerkmale für die Kontrollfrequenz sind

- Betriebsart,
- Bedeutung des Betriebes,
- Unternehmerverhaltens,
- Eigenkontrollsysteme sowie
- Hygiene.

Zu den jeweiligen Hauptmerkmalen sind Parameter hinterlegt. Im Rahmen der Abfragen bei den Kreisverwaltungsbehörden haben diese mit breiter Mehrheit die Gewichtung der Parameter im Hinblick auf das Gefährdungspotenzial kritisiert.

Beispielhaft wurden dabei genannt:

- Die Punktwerte für die Parameter „Personalhygiene“ und „Produkthygiene“ seien in etwa gleich wie für „Eigenkontrollen/HACCP“. Der Parameter „Vertriebsgebiet“ (lokal-regional-überregional) werde untergeordnet bewertet.
- Betriebe mit überdurchschnittlichen Risiken würden nach einem eigenen Kontrollprogramm „Lebensmittelsicherheit“ von der Spezialeinheit des LGL zusammen mit den Kreisverwaltungsbehörden kontrolliert (vgl. TNr. 13.1.1.2).

³²⁵ Anlage 1 zum Integrierten mehrjährigen Einzelkontrollplan von Bayern, Anhang 3.

13.3.2 Bereich Tiergesundheit

Nach Art. 3 Abs. 1 VO (EG) Nr. 882/2004 sollen die Betriebe für amtliche Kontrollen risikoorientiert ausgewählt werden. Konkrete Vorgaben für die Auswahl bestehen z. B. nach der SchHaltHygV und für den Bereich Tierarzneimittel.

Folgende Schwerpunkte der Betriebskontrollen sind im Integrierten mehrjährigen Einzelkontrollplan Bayern 2012 bis 2016 aufgeführt:

- Überwachung der Tierkennzeichnung und -registrierung (i. d. R. im Rahmen von CC-Kontrollen).
- Senkung der Salmonellenprävalenzrate³²⁶ in Geflügel- und Schweinehaltungen.
- Überwachung der Wild- und Hausgeflügelpopulation auf Aviäre Influenza (Geflügelpest).
- Aufrechterhaltung der BHV1-Freiheit (Bovine³²⁷ Herpesvirus) in ganz Bayern.
- Überwachung im Hinblick auf Infektionen von Rindern mit dem Bovinen Virusdiarrhoe-Virus.
- Überwachung von Aquakulturbetrieben.

Nach Auskunft der Landratsämter und des StMUV³²⁸ fehlen in vielen Bereichen Vorgaben für die risikoorientierte Auswahl. Die einzelnen Kreisverwaltungsbehörden legen dann jeweils selbst fest, nach welchen Prioritäten sie die Betriebe kontrollieren.

13.3.3 Sonderbereich Geflügelgroßbetriebe

Das StMUV hat stärkere Kontrollen von Geflügelgroßbetrieben durch die LGL angekündigt und hierfür 40 Stellen für das LGL beantragt.

13.3.3.1 Kontrollziele, Aufwand und Durchführung

Kontrollziele, Aufwand und Durchführung waren in einem Entwurf vom 15.06.2015, mit dem 40 Stellen für das LGL beantragt werden sollten, wie folgt festgelegt:

*„Die Betriebe müssen **binnen eines Jahres** so oft und intensiv kontrolliert werden, dass die Behörden Mängel in der Betriebsführung **zeitnah erkennen** und ihre Abstellung **zeitnah überprüfen**. Dazu bedarf es Vollkontrollen, bei denen große Kontroll-*

326 Krankheitshäufigkeitsrate.

327 Rinder.

328 E-Mail des StMUV vom 25.01.2016.

teams ggf. über mehrere Tage eingesetzt werden. Bei Feststellung von gravierenden Mängeln sind Nachkontrollen erforderlich.

Der Kontrollaufwand und damit die Größe der Kontrollteams richten sich nach Betriebsgröße und ggf. angegliederten Betriebsteilen wie Packstellen und Sortieranlagen bei Legehennen. Wesentlicher Faktor für den Umfang der Kontrollteams ist die Kontrolle des Tierschutzes, bei denen jedes einzelne Tier in Augenschein zu nehmen ist.

Kontrollteams LGL

Bei den Kontrollen sind insbesondere Verbraucherschutz (Zoonosen) und Tierschutz, aber auch tierische Nebenprodukte, Tierseuchen und Tierarzneimittleinsatz zu berücksichtigen.

Die Mitglieder der Kontrollteams agieren parallel. Die sachverständige Beurteilung von Tierhaltung und Tieren obliegt Tierärzten. Sie werden von Veterinärassistenten und Lebensmittelkontrolleuren (Dokumentation, Messtätigkeiten, Probenahmen) und bei Bedarf Agraringenieuren (Stallbau, Stalltechnik) unterstützt.

Vollzug

Die Zuständigkeit für den Vollzug bleibt bei der Kreisverwaltungsbehörde. Die Kreisverwaltungsbehörde berichtet an das LGL über den Vollzug der Beseitigung gravierender Mängel, die Überwachung der Mängelbeseitigung obliegt der Regierung als Aufsichtsbehörde. Ersatzweise kann das LGL nach Anpassung der Landesämterverordnung die Beseitigung von Mängeln anordnen.“

Für die Kontrolle der Legehennenbetriebe war zunächst von einer Kontrolle von fünf Teams mit je fünf Personen für die Dauer von zwei Tagen, später von vier Teams mit je fünf Personen mit einer Dauer von zweieinhalb Tagen ausgegangen worden. Dafür wurden 40 zusätzliche Stellen für das LGL gefordert, 20 hat das LGL im Nachtragshaushalt schließlich erhalten.

13.3.3.2 Aktuelle Kontrollziele-, aufwand und -durchführung

Das aktuelle Kontrollkonzept sieht Folgendes vor:

„Die Überprüfung der Einhaltung tierschutzrechtlicher Vorgaben innerhalb des Geflügelbestandes erfolgt auf Grundlage einer Stichprobenkontrolle. Damit der Anteil an auffälligen Tieren innerhalb einer Einrichtung mit über 10.000 Tieren abgeschätzt werden kann, müssen mindestens 400 Tiere kontrolliert werden. Mit diesem Kontrollumfang kann der vorhandene Anteil an auffälligen Tieren in der Einrichtung mit einer Genauigkeit von 5 % und einer statistischen Sicherheit von 95 % ermittelt werden. Sind die Tiere eines Betriebs auf mehrere Ställe verteilt, ist in jedem Stall eine Stichprobe von mindestens 400 Tieren zu kontrollieren.

Die Anzahl der zu kontrollierenden Käfige pro Stall richtet sich nach der maximal zulässigen Besatzdichte/Käfig. Liegt letztere z. B. bei 60 Tieren, so sind mindestens 7 Käfige zu kontrollieren. Um auffällige Tiere selbst in sehr großen Betrieben sicher zu detektieren, sollte die Stichprobenziehung innerhalb eines Stalles räumlich verteilt und risikobasiert erfolgen (vornehmlich Bereiche, in denen die Tierkontrolle erschwert ist, z. B. unterste/oberste Käfigetage).“

Nach dem aktuellen Konzept zur Prüfung der Legehennenbetriebe sind in der Regel nur zwei bis drei Mitarbeiter der Spezialeinheit beteiligt, die im Wesentlichen die Packstellen, nicht aber den Stall prüfen. Hierfür ist allein die Kreisverwaltungsbehörde zuständig, die hierfür zwei bis vier Kontrolleure einsetzt.

13.4 Ankündigung von Betriebskontrollen

Nach Art. 3 Abs. 2 VO (EG) Nr. 882/2004 sind amtliche Kontrollen grundsätzlich unangekündigt durchzuführen. Im QMH ist dies für die Bereiche Lebensmittel, Futtermittel, tierische Arzneimittel, Tierseuche, Tierschutz, tierische Nebenprodukte festgelegt.³²⁹

Darüber hinaus hat das StMUV mit Schreiben vom 09.02.2006³³⁰ für den Bereich der amtlichen Lebensmittelüberwachung nochmals auf die Pflicht zur unangemeldeten Kontrolle und Dokumentation der Ausnahme hingewiesen.

329 QM-Dokument Ü-VA-K03-03-V05.

330 Gz. 42f-G8910-2006/24-1.

Nach der Abfrage des ORH bei den Landratsämtern unterbleibt i. d. R. eine Anmeldung zur Kontrolle. Allerdings gebe es Gründe³³¹, die eine Ankündigung erforderlich machten.

Beispielsweise hat die Regierung von Oberbayern für Kontrollen in Lebensmittelbetrieben festgelegt³³², dass bei Kontrollen im Rahmen des Kontrollprogramms Ausnahmen nur nach vorheriger Rücksprache mit der Regierung von Oberbayern und schriftlicher Darlegung der Gründe möglich sind.

13.5 Durchführung der amtlichen Probennahme

Neben den Betriebskontrollen gehört die risikoorientierte Entnahme von Lebensmittelproben zu den Kernaufgaben der Lebensmittelüberwachung. Die Probenahme ist Teil der amtlichen Kontrollen und ist definiert in Art. 10 Abs. 1 VO (EG) Nr. 882/2004 und §§ 8 bis 9a AVV RÜb.

Für die Entnahme der Lebensmittelproben erstellt das LGL halbjährlich einen zielorientierten Probenplan, der den Kreisverwaltungsbehörden verschiedene Probenkontingente zuweist. Im Jahr 2014 wurden in Bayern insgesamt 64.419³³³ amtliche Proben entnommen.

Amtliche Proben werden grundsätzlich ohne Vorankündigungen entnommen.³³⁴ Nach der Abfrage des ORH ist dies auch gängige Praxis bei den Landratsämtern. Allerdings gäbe es Gründe, die eine Ankündigung in Einzelfällen³³⁵ erforderlich machten.

13.6 Laborbetrieb und -untersuchungen des LGL

Die amtliche Untersuchung u. a. von Lebensmitteln und Lebensmittelhygieneproben, sowie von Proben im Bereich der Tiergesundheit (z. B. im Zusammenhang mit dem Ausbruch einer Tierseuche)³³⁶ erfolgt durch das LGL.³³⁷

331 z. B. Erstinbetriebnahmen, bei mehrmaligen Nichtantreffen, Betriebe ohne Öffnungszeiten, tierärztliche Hausapotheken.

332 Regierung von Oberbayern, Gz. 54-2605.2-6-2008 vom 19.06.2008.

333 Hinzu kommen rund 5.000 Proben aus dem Bereich der Kosmetika und Bedarfsgegenstände.

334 Nr. 4.2 QM-Dokument Ü-VA-K03-02-V04.

335 Z. B. bei mehrmaligen Nichtantreffen, Betriebe ohne Öffnungszeiten, tierärztliche Hausapotheken.

336 Nr. 3.3.3, Seite 19, Integrierter mehrjähriger Einzelkontrollplan von Bayern, Stand: 26. März 2015.

337 § 2 LAV-UGV.

Für die Arbeitsbereiche der Veterinärmedizin existiert am LGL seit dem Jahr 2007 ein Laborinformations- und Managementsystem (LIMS). Für die Laborbereiche in der Lebensmittelüberwachung wurde das System im Jahr 2010 in Betrieb genommen.³³⁸

13.6.1 Standorte der Laboratorien

Das LGL betreibt an den vier Standorten Erlangen, Oberschleißheim, Würzburg und München Labore in seinen gesetzlichen Aufgabenbereichen Veterinärwesen, Lebensmittelsicherheit, Produktsicherheit und Gesundheit.³³⁹ Die Laboreinheiten sind aufgabenspezifisch den Landesinstituten für Lebensmittel und Kosmetik (LM), Rückstände und Kontaminanten (R), Gesundheit (GE), Tiergesundheit I, II (TG I, II) und Arbeitsschutz und Produktsicherheit (AP) in 20 Sachgebieten³⁴⁰ zugeordnet.³⁴¹

Für die Lebensmittelmikrobiologie und den Tierseuchenbereich befinden sich Laboreinheiten in Erlangen und Oberschleißheim.³⁴² Die regionalen Zuständigkeiten dieser Labore gliedern sich grundsätzlich wie folgt:³⁴³

- Laborstandort Erlangen:
Regierungsbezirke Oberfranken, Mittelfranken, Unterfranken, Oberpfalz
- Laborstandort Oberschleißheim:
Regierungsbezirke Oberbayern, Niederbayern, Schwaben.

An beiden Standorten wurden im Jahr 2014 über 19.000 Lebensmittelproben mikrobiologisch untersucht.³⁴⁴ Das Probenaufkommen von Eiern lag unter 5 %. Im veterinärmedizinischen Bereich fanden nahezu 82.000 bakteriologische Untersuchungen statt. Der Anteil der Untersuchungen von Kot- und Staubproben betrug weniger als 1 %.³⁴⁵

338 Abschnitt II, Buchstabe D) Vermerk LGL vom 05.01.2016, Az: R-LTG-2600-001-1-V29-D29281/2015, übersandt mit E-Mail vom 05.01.2016.

339 Abschnitt II, Satz 1 Vermerk LGL vom 05.01.2016, Az: R-LTG-2600-001-1-V29-D29281/2015, übersandt mit E-Mail vom 05.01.2016.

340 Vgl. dazu auch farbige Kennzeichnungen im LGL-Organigramm, Stand 15.12.2015, übergeben am 21.01.2016.

341 E-Mail LGL vom 11.01.2016.

342 Vgl. auch Nr. 6.3 Integrierter mehrjähriger Einzelkontrollplan von Bayern, Stand: 26. März 2015.

343 Tel. Auskunft des LGL am 07.01.2016 und am 08.01.2016.

344 Die Probenuntersuchungen fanden an beiden Standorten jeweils zu 50 % statt.

345 Lt. Angaben der LGL am 22.01.2016; vgl. auch Anlage 1 zum Vermerk LGL vom 05.01.2016, Az: R-LTG-2600-001-1-V29-D29281/2015, übersandt mit E-Mail vom 05.01.2016.

13.6.2 Akkreditierung der Laboratorien

Die Laboratorien des LGL sind gem. Art. 12 VO (EG) Nr. 882/2004 akkreditiert.³⁴⁶ Die Akkreditierungsstelle begutachtet und überwacht das Managementsystem, die Kompetenz des eingesetzten Personals, die Organisation, die Räumlichkeiten und Einrichtungen sowie die technischen und regulativen Abläufe. Sie bestätigt im Ergebnis, dass ein Labor die (fachliche) Kompetenz zur Durchführung bestimmter Untersuchungsverfahren besitzt.³⁴⁷

Die Organisation der Laborabläufe ist anhand von Qualitätssicherungs-Arbeitsanweisungen (QSA) in allen Laborbereichen sowie im Bereich der zentralen Logistik dokumentiert. Insgesamt existieren mehr als 2.200 QSA am LGL.³⁴⁸ Am Beispiel der Arbeitsanweisung für die Lebensmittelmikrobiologie³⁴⁹ sind darin Ausführungen enthalten insbesondere zu

- Probeneingang,
- Erfassung der Proben,
- Zuweisung des Prüfplans,
- Aufbewahrung der Proben,
- Bearbeitung der Proben,
- Beseitigung von Proben und
- Ergebnissen der Untersuchungen und Beurteilung der Proben.

13.6.3 Untersuchung von Proben im Lebensmittelbereich

Für den Laborbereich der Lebensmittelmikrobiologie in Oberschleißheim (LM 3.3) beschreibt die Arbeitsanweisung QSA-O-0200-05 den organisatorischen Ablauf im Labor für die Untersuchung u. a. von Lebensmitteln i. S. der VO (EG) Nr. 178/2002.³⁵⁰ Diese Arbeitsanweisung ist nach Angaben des LGL³⁵¹ einschlägig für den prinzipiellen Ablauf einer Laboruntersuchung von Eiern auf Salmonellenbefall.

³⁴⁶ Vgl. Nr. 3.3.1, Seite 14, Integrierter mehrjähriger Einzelkontrollplan von Bayern, Stand: 26. März 2015.

³⁴⁷ Abschnitt II, Buchstabe C) Vermerk LGL vom 05.01.2016, Az: R-LTG-2600-001-1-V29-D29281/2015, übersandt mit E-Mail vom 05.01.2016.

³⁴⁸ Abschnitt II, Buchstabe C) Vermerk LGL vom 05.01.2016, Az: R-LTG-2600-001-1-V29-D29281/2015, übersandt mit E-Mail vom 05.01.2016.

³⁴⁹ Arbeitsanweisung QSA-O-0200-05.

³⁵⁰ Anlage 2 zum Vermerk LGL vom 05.01.2016, Az: R-LTG-2600-001-1-V29-D29281/2015, übersandt mit E-Mail vom 05.01.2016.

³⁵¹ Tel. Auskunft des LGL am 07.01.2016.

Nach Auskunft des LGL³⁵² werden lebensmittelmikrobiologische Untersuchungen von amtlichen Probenahmen nicht an externe Labore vergeben.³⁵³ Eine entsprechende Vergabe ist in der Akkreditierung nicht vorgesehen und daher unzulässig.

Die Untersuchungsergebnisse werden im LIMS-Z³⁵⁴ erfasst und dort ein entsprechender Befund/Gutachten erstellt. Seit August 2015 werden die Ergebnisse der Untersuchung über TIZIAN an die Kreisverwaltungsbehörden übermittelt. Die Kreisverwaltungsbehörde (Lebensmittelüberwachung) erhält über ein „Pop-up“ in TIZIAN die Information über das Vorliegen neuer Untersuchungsergebnisse. Zusätzlich werden die Ergebnisse über den Postweg der Kreisverwaltungsbehörden übersandt.

13.6.4 Probenannahme

Die Proben werden in der Regel direkt durch die Lebensmittelüberwachungsbeamten im Labor für Lebensmittelmikrobiologie angeliefert. Nach der o. a. Arbeitsanweisung für die Lebensmittelmikrobiologie nimmt das Laborpersonal die Probe entgegen und zeichnet das begleitende Übernahmeprotokoll ab. Die Probenannahmezeiten sind in der „Regelung für die Probenannahme von Lebensmitteln, Kosmetika und Tabakerzeugnissen“ enthalten.³⁵⁵

Besteht eine Dringlichkeit für die Probenuntersuchung, wird dies - nach den Erhebungen des ORH - dem Laborpersonal grundsätzlich vorab telefonisch mitgeteilt. Nach Angaben von Kreisverwaltungsbehörden aber auch des Laborpersonals des LGL teilt der Lebensmittelüberwachungsbeamte dies dem Laborpersonal bei der Abgabe der Probe nochmals mündlich mit. Zusätzlich kann die Dringlichkeit auf der Probennahmenederschrift im Bemerkungsfeld dokumentiert werden. Im Gegensatz dazu haben in dem Fragebogen jedoch rd. 30 % der Landratsämter angegeben, keinen Einfluss auf die Dringlichkeit der Untersuchung zu haben. Ebenso haben Lebensmittelüberwachungsbeamte anlässlich der Erhebungen bei den Landratsämtern mitgeteilt, dass nur eingeschränkte Probeannahmezeiten - insbesondere für Salmonellenuntersuchungen - gelten.

Das Laborpersonal identifiziert die empfangenen Proben und ordnet sie den Probeentnahmeprotokollen bzw. den Überweisungsformularen zweifelsfrei zu.

352 Tel. Auskunft des LGL am 07.01.2016-

353 Ausgenommen hiervon ist lediglich die Vergabe von Typisierungsuntersuchungen an Labore von Bundesinstituten (z. B. Bundesinstitut für Risikobewertung-BfR)-

354 Laborinformations- und Managementsystem - Zentral (LIMS-Z)-

355 Anlage zum jeweils gültigen Leitfaden zum LGL-Probenplan, Stand: 15.01.2016-

Anschließend werden die für die zentrale Erfassung notwendigen Daten der Lebensmittelprobe in das zentrale IT-Erfassungssystem (LIMS-Z) eingegeben und Etiketten mit Probenidentifikationsdaten ausgedruckt. Die Etiketten werden auf die Proben bzw. Probenverpackungen, auf das Probenbegleitblatt, den Prüfplan, die Probenahmeniederschrift und ggf. in das entsprechende Laborbuch - Lebensmittelvergiftung, Genusstauglichkeit geklebt.

13.6.5 Zeitdauer mikrobiologischer Untersuchungen

Die mikrobiologische Untersuchung von Lebensmitteln schließt mit der Erstellung des Untersuchungsergebnisses („Befund“) und der fachlichen und lebensmittelrechtlichen Würdigung („Gutachten“) ab. Das Gutachten beinhaltet als fachliche Bestandteile eine kurze Risikocharakterisierung und Risikoeinschätzung sowie im Anschluss eine abschließende lebensmittelrechtliche Bewertung aller zur Probe vorliegenden Informationen.³⁵⁶

Prof. Dr. Holle verweist in seinem Rechtsgutachten auf die lange Dauer von Analyseverfahren beim LGL-Labor.³⁵⁷ Er bezieht sich dabei auf zwei Fälle mit folgenden Probenbearbeitungszeiten:

- Fall 1, Bayern-Ei - Betriebsstandort Ettling, Lkr. Dingolfing-Landau:
 - Probenart: Risikoorientierte Planprobe
 - Datum der Probenahme: 18.02.2014
 - Eingangsdatum LGL-Labor: 19.02.2014
 - Datum Analyseergebnis: 06.04.2014
 - Probenbearbeitungszeit: 46 Tage
- Fall 2, Bayern-Ei - Betriebsstandort Ettling, Lkr. Dingolfing-Landau:
 - Probenart: Verfolgsprobe
 - Datum der Probenahme: 11.04.2014

³⁵⁶ Vgl. Vermerk LGL vom 18.12.2015, übersandt mit E-Mail vom 22.01.2016.

³⁵⁷ Rechtsgutachten Prof. Dr. Holle vom 16.11.2015, Seite 39 i.V.m. Seiten 3 und 4.

- Eingangsdatum LGL-Labor: 16.04.2014
- Datum Analyseergebnis: 24.05.2014
- Probenbearbeitungszeit: 38 Tage

In den Jahren 2014 und 2015 wurden bei der Fa. Bayern-Ei 90 Eierproben gezogen. Eine Auswertung über die Bearbeitungszeiten dieser Proben, die mikrobiologisch im LGL-Labor untersucht wurden, ist aus der Anlage 17 ersichtlich.³⁵⁸

Nach Angaben des LGL³⁵⁹ können keine Aussagen zur regelmäßigen Zeitdauer zwischen dem Probeneingang und dem Postversand getroffen werden. Dieser Zeitraum hängt wesentlich vom Untersuchungsumfang einer Probe ab. Die Landratsämter haben bei den Abfragen mitgeteilt, dass sie im Fall eines positiven Befundes – unabhängig vom Versand des Gutachtens auf dem Postwege – telefonisch bzw. per E-Mail vom Ergebnis unterrichtet werden.

Für den Beginn und die Dauer der Untersuchung lebensmittelmikrobiologischer Proben bestehen weder gesetzliche Vorschriften noch LGL-spezifische Arbeitsanweisungen.³⁶⁰ Eine zeitliche Komponente - analog dem Tierseuchenbereich - die eine Frist für den Beginn einer Untersuchung von Proben europarechtlich³⁶¹ vorgibt, ist somit nicht vorhanden. Danach besteht eine Untersuchungsfrist von 48 Stunden nach Probeneingang und spätestens 96 Stunden nach Probennahme.³⁶² Nach Angaben des LGL³⁶³ werden mikrobiologische Proben unverzüglich untersucht³⁶⁴.

Prof. Dr. Holle verweist in seinem Rechtsgutachten auf kommerziell in Handelslaboren verfügbare Schnelltests auf Salmonellen, die in weniger als 24 Stunden ein Ergebnis liefern.³⁶⁵ Nach Auskunft des LGL handelt es sich dabei um einen Test (PCR-Methode³⁶⁶), mit dem lediglich der „genetische Fingerabdruck“ (DNA-Profil) einer Salmonelle gefunden werden kann. Ein Nachweis für das Vorhandensein einer le-

358 Auswertung auf der Grundlage der mit E-Mail des LGL vom 20.01.2016 übersandten Gesamtübersichten zu den Bayern-Ei-Beprobungen; vgl. Anlage 17.

359 Tel. Auskunft LGL am 08.01.2016.

360 Tel. Auskunft des LGL am 07.01.2016.

361 Nr. 3.1 Abs. 1 des Anhangs zur VO (EU) Nr. 517/2011.

362 Nr. 2 der Anlage 2 zur Arbeitsanweisung QSA-O-0545-03, gültig von Januar 2011 bis 19.03.2015 und Nr. 2 der Anlage 2 zur Arbeitsanweisung QSA-O-0545-04, gültig 20.03.2015.

363 Tel. Auskunft des LGL am 07.01.2016.

364 Nach tel. Auskunft des LGL am 08.01.2016 darf die Kühlkette nicht unterbrochen werden. Die LGL legt auf die Unverzüglichkeit der Probenuntersuchungen besonderen Wert, da die Gutachten der LGL gerichtsfest sein müssen.

365 Rechtsgutachten Prof. Dr. Holle vom 16.11.2015, Seite 38.

366 **Polymerase Chain Reaction** (Polymerase-Kettenreaktion).

bensfähigen Salmonelle auf der Eischale kann mit diesem Schnelltest (molekularbiologische Untersuchung) nicht erbracht werden. Dies wäre aber Voraussetzung für verwaltungsrechtliche Anordnungen der Kreisverwaltungsbehörde. Der Nachweis kann ausschließlich über eine mikrobiologische Untersuchung erfolgen. Die Zeitdauer für diese Untersuchung, bei der sowohl die Eischale als auch der Inhalt des Eies³⁶⁷ auf Salmonellen untersucht werden, beträgt rd. fünf Tage.

Gemäß VO (EG) Nr. 853/2004³⁶⁸ müssen Eier binnen 21 Tagen nach dem Legen an den Verbraucher abgegeben werden. Das Mindesthaltbarkeitsdatum³⁶⁹ ist auf höchstens 28 Tage nach dem Legedatum festzusetzen.³⁷⁰

Um den Laborablauf so effizient wie möglich zu gestalten, hat der Präsident des LGL mit Schreiben vom 17.09.2015 folgende Festlegungen getroffen: „Als kurzfristige, mit sofortiger Wirkung umzusetzende Maßnahme, werden sich alle Sachgebiets- und Sachbereichsleiter einmal wöchentlich über den Stand der Probenbearbeitung informieren und ihn mit den dafür verantwortlichen Mitarbeitern besprechen. Ggf. wird eine Priorisierung der Proben vorgegeben. Es soll so auch bei unvorhergesehenen Engpässen (z. B. Erkrankung) oder erhöhtem Probenaufkommen sichergestellt werden, dass die Dringlichkeit der Proben richtig gewichtet wird.“

Mittel- bis langfristig sollen folgende Maßnahmen ergriffen werden:

- Projekt „Optimierung der Labororganisation“
- Organisationsreform: Konzentration auf Standorte.

13.6.6 Angemessene personelle Laborkapazitäten

Die zuständigen Behörden haben u. a. dafür Sorge zu tragen, dass ausreichende Laborkapazitäten für Untersuchungen zur Verfügung stehen.³⁷¹ Die Lebensmittelmikrobiologie (LM 3.1³⁷² und LM 3.3³⁷³) verfügt derzeit über 4 Laboreinheiten mit insgesamt 7 VZK wissenschaftlicher Mitarbeiter und 13,9 VZK technischer Mitarbeiter.³⁷⁴ Nach Angaben von Mitarbeitern des LGL sind die Personalkapazitäten damit sehr

³⁶⁷ Die Wahrscheinlichkeit, dass der Eidotter mit Salmonellen kontaminiert ist, liegt nach Angaben des LGL bei 0,01 %.

³⁶⁸ Anhang III, Abschnitt X, Kapitel I, Ziff. 3 (Seite 69).

³⁶⁹ Art. 3 Abs. 1 Nummer 5 der RL 2000/13/EG.

³⁷⁰ Art. 13 VO (EG) Nr. 589/2008.

³⁷¹ Art. 4 Abs. 2 lit. c) VO (EG) Nr. 882/2004.

³⁷² Standort Erlangen.

³⁷³ Standort Oberschleißheim.

³⁷⁴ Auskunft LGL, am 22.01.2016.

knapp bemessen. Unter Berücksichtigung krankheitsbedingter Abwesenheits- und Urlaubszeiten sei eine personelle Ausstattung mit zehn VZK wissenschaftlicher Mitarbeiter und 16 VZK technischer Mitarbeiter als ausreichend anzusehen.

Nach Auskunft des LGL besteht für den Laborbereich lediglich ein Personalverteilungskonzept. Eine Personalbedarfsbemessung, die in einem Personalkonzept mündet, fehlt.

13.7 Rechtlicher Vollzug

Die Verwaltungsvollzugsmaßnahmen aus der Betriebskontrolle und ggf. dem Labor-Gutachten des LGL bei Probennahmen zu ziehen, obliegt grundsätzlich der Kreisverwaltungsbehörde.

13.8 Nachkontrolle

Festgestellte Mängel bei einer Betriebskontrolle werden den Betroffenen i. d. R. durch einen schriftlichen Kontrollbericht oder durch einen Anordnungsbescheid bekanntgegeben. Darin sind Fristen enthalten, bis zu welchem Zeitpunkt die aufgezeigten Mängel behoben werden müssen.

Die Abfragen bei den Landratsämtern ergaben, dass Nachkontrollen zu den Beseitigungsfristen (follow-up), generell durchgeführt werden. Dazu werden teilweise die Termine über TIZIAN verwaltet, aber auch händische Wiedervorlagen-Systeme geführt, in denen die jeweiligen Erledigungsfristen vorgetragen werden. Nach Ablauf der Frist erhält der zuständige Mitarbeiter eine Mitteilung, der daraufhin eine Nachprüfung vor Ort ansetzt.

13.9 Information der Öffentlichkeit

Die Information der Verbraucher über gesundheitsschädliche Lebensmittel ist primär eine Pflicht des Lebensmittelunternehmers.³⁷⁵ Die Information der Öffentlichkeit durch den Unternehmer hat auf geeignete Weise zu erfolgen. Als geeignete Schritte werden insbesondere folgende Maßnahmen angesehen, die nebeneinander zur Anwendung kommen können:

³⁷⁵ Art. 19 VO (EG) Nr. 178/2002.

- Pressemitteilung des Herstellers/Inverkehrbringers
- Aushang im konkret betroffenen Einzelhandel
- Einstellung der Pressemitteilung auf „www.lebensmittelwarnung.de“

Die zuständigen Kreisverwaltungsbehörden überwachen, dass die betroffenen Lebensmittelunternehmer inkl. des Einzelhandels diesen Pflichten nachkommen. Eine behördliche Information ist nur in den Fällen zulässig, in denen eine Information durch den Lebensmittelunternehmer nicht ebenso effektiv wäre. Die Zuständigkeit für die behördliche Information der Öffentlichkeit hängt davon ab, auf welches Gebiet sich die Information bezieht:

a) Kreisverwaltungsbehörden:

Bezieht sich die Information der Öffentlichkeit lediglich auf einen Landkreis oder auf eine kreisfreie Gemeinde, so ist die Kreisverwaltungsbehörde zuständig.

b) Regierungen:

Bezieht sich die Information der Öffentlichkeit lediglich auf einen Regierungsbezirk, ist die jeweilige Regierung zuständig.

c) StMUV:

Liegt kein Fall von a.) oder b.) vor, so ist das StMUV zuständig.³⁷⁶

Da eine Information der Öffentlichkeit durch die Behörde nur zulässig ist, wenn andere ebenso wirksame Maßnahmen durch den Lebensmittelunternehmer nicht getroffen worden sind, setzt eine behördliche Information umfangreiche Entscheidungsprozesse (z. B. Anhörung des Unternehmers, Interessensabwägung) voraus. Zudem ist im Fall der Veröffentlichung durch die Behörde zu klären, welche Verwaltungsebene zuständig ist.

Nach dem Schreiben des StMUV vom 11.08.2015³⁷⁷ ist im Sinne einer einheitlichen Vorgehensweise und Dokumentation sowie zur Erleichterung der Abarbeitung für alle beteiligten Behörden die Erstellung eines entsprechenden QM-Dokuments zur Information der Öffentlichkeit geplant. Diese angekündigte Hilfestellung ist für die zuständigen Behörden noch nicht verfügbar.

³⁷⁶ UMS vom 11.08.2015, Nr. 42d-G8900-2015/13-1.

³⁷⁷ Nr. 42d-G8900-2015/13-1.

14 Bewertung

14.1 Steuerung und Kommunikation

14.1.1 Auslegungshilfen für Vorschriften und Vorgaben

Die Rechtsvorschriften sind inhaltlich und aufgrund ihrer Vielzahl komplex, aber auch deshalb, weil die Verordnungen der EU unmittelbare Rechtswirksamkeit entfalten. Zudem bestehen auf nationaler Ebene Rechtsnormen, die einerseits nicht nur das EU-Recht ergänzen, sondern auch solche Regelungen aufgreifen, die bereits in EU-Verordnungen existieren³⁷⁸ und andererseits oftmals auf wiederum andere EU-Vorschriften verweisen.³⁷⁹ Dies schränkt die Lesbarkeit der nationalen Regelungen ein. Zudem führt die Vielzahl an Vorschriften mitunter zu begrifflichen Unklarheiten.³⁸⁰ Gerade das Zusammenspiel der sich aus den einzelnen Rechtsnormen ergebenden Aufgaben und Pflichten bedarf der Verdeutlichung und Koordination (vgl. TNr. 4.10).

14.1.2 Unübersichtlichkeit bei der Vielzahl von Dokumenten

Das StMUV hat bereits eine Vielzahl an Dokumenten für die nachgeordneten Behörden bereitgestellt. Die Dokumente sind überwiegend in FIS-VL eingestellt, jedoch nicht zur Gänze (vgl. TNr. 10.2). Die Hilfsmittel sind teilweise standardisierte Dokumente des Qualitätsmanagementsystems (Arbeitsanweisungen, Formulare, etc.), Vollzugsschreiben des StMUV, aber auch sonstige Dokumente (z. B. Leitfaden Ei). Allerdings sind die Inhalte auf eine Vielzahl von Einzeldokumenten verstreut, deswegen ist der Aufwand für Sichtung und Auswertung hoch.

Zwar sind die Unterlagen in der FIS-VL-Datenbank unter Fachbegriffen geordnet. Es obliegt jedoch der Kreisverwaltungsbehörde sicherzustellen, dass alle für den Vollzug beachtlichen Dokumente gesichtet werden und auch in der Anwendung Beachtung finden. Dieses Vorgehen bindet Arbeitszeit, die für die fachliche Tätigkeit nicht mehr zur Verfügung steht.

³⁷⁸ Vgl. Art 54. Abs. 2 lit. b Verordnung (EG) Nr. 882/2004 und § 39 Abs. 2 Satz Nr. 3 LFGB.

³⁷⁹ Vgl. § 20 Geflügel-Salmonellen-Verordnung (GfSalmoV).

³⁸⁰ Vgl. Definition Tier bzw. Nutztiere in Art. 2 Nr. 1 Richtlinie 98/58/EG, § 2 Nr. 1 TSchNutztV und § 3 Nr. 21 LFGB.

Für ein einheitliches Verwaltungshandeln benötigen die Kreisverwaltungsbehörden Anleitungen und Handbücher. Dies haben auch die Erhebungen bei den stichprobenartig ausgewählten Landratsämtern übereinstimmend ergeben.³⁸¹

Der ORH hat verschiedene in FIS-VL eingestellte Dokumente durchgesehen. Dabei hat er festgestellt, dass Querverweise auf unter- bzw. übergeordnete Unterlagen nicht durchgängig umgesetzt sind.³⁸² Die freie Suche nach einem Dokument liefert so z. B. nicht alle mitgeltenden Unterlagen.³⁸³ Ebenso wird teilweise auf mitgeltende Unterlagen verwiesen, die offensichtlich nicht mehr existieren.³⁸⁴

Beispielhaft sei auf den Bereich der Vermeidung oder Bekämpfung von Salmonellen verwiesen, der die verschiedensten Rechtsbereiche³⁸⁵ betrifft. Hierfür sind Dokumente in einer großen Anzahl vorhanden. Bei der Strukturierung und der Bezeichnung der Unterlagen in FIS-VL sind jedoch auch hier Verbesserungen möglich (vgl. TNr. 4.10).³⁸⁶

Hinzu kommt die Notwendigkeit, an jeder Kreisverwaltungsbehörde alle per E-Mail eingehenden Einzelanweisungen (z. B. im Bereich des Exports) so abzulegen bzw. zu archivieren, dass sie im Bedarfsfall wieder auffindbar sind.

Im Gegensatz zum 44-seitigen Handbuch des LGL gibt es für das allgemeine QMS kein zusammenhängendes Handbuch. Die als Handbuch bezeichneten einzelnen Dokumente tragen zur Unübersichtlichkeit des Systems bei. Die Suche nach bestimmten Dokumenten in FIS-VL ist oft sehr zeitaufwändig, da nach der Eingabe eines Suchbegriffs in der Regel eine sehr große Anzahl an Dokumenten angeboten wird.

14.1.3 Nutzung von Informationen aus dem Auditverfahren

Das Auditverfahren konnte im Rahmen der Gutachtenserstellung nur cursorisch betrachtet werden. Dennoch bleibt festzustellen:

381 Siehe auch Schreiben der Bayerischen Landestierärztekammer vom 14.12.2015; dort Tired 2 und 3.

382 Z. B. verweist das Dokument AA-LM-K03-01-V06 u. a. auf AH-LM-006-V02 und AH-LM-012-V01. Allerdings findet sich nur in AH-LM-012-V01 ebenfalls ein Querverweis zurück auf AA-LM-K03-01-V06.

383 Suchkriterium „AA-TSch-K03-01“ liefert nur einen Teil der im Dokument „AA-TSch-K03-01“ zitierten mitgeltenden Dokumente in FIS-VL, Abruf am 01.02.2016.

384 In „QMH-K03-V05, Qualitätsmanagement-Handbuch, Technische Prozesse“ wird auf „Ü-TA-K03-03, Übergeordnete Tabelle, Übersicht Probenkoordination“ verwiesen, die in FIS-VL nicht abrufbar war, Abruf am 01.02.2016.

385 Tierseuchenrechtlich, futtermittelrechtlich und lebensmittelrechtlich; vgl. auch UMS vom 06.10.2009, 46c-G8759.2-2009/15-3.

386 Siehe Suche nach „Salmonellen and Legehennen“ in FIS-VL.

- Es wird ein hoher Aufwand für das Auditverfahren betrieben.
- Die Informationen des aufwändigen Auditsystems werden zur Steuerung zu wenig genutzt. Zum Beispiel dokumentieren Auditberichte, dass die Kontrollfrequenzen nicht vollständig eingehalten werden und Rückstände bestehen. Anstelle nachhaltig wirkender Abhilfemaßnahmen kommt es in der Regel nur zu kurzfristigen Notbehelfen, wie Prioritätenlisten (vgl. TNr. 8.1.1.8).

14.2 Flexibilität des Personaleinsatzes

14.2.1 Personalkörper an den Landratsämtern

In der bestehenden Organisation haben die Kreisverwaltungsbehörden eine zentrale Funktion. Den zuständigen Staatsministerien liegen für eine strategische Steuerung keine umfassenden Informationen zum Personaleinsatz in den betrachteten Aufgabebereichen in den Landratsämtern vor (vgl. TNr. 9.1).

Der kleine Personalkörper pro Landratsamt (bayernweites Mittel im Personaleinsatz pro Landratsamt ca. 11,3 VZK³⁸⁷) erschwert eine schnelle und flexible Reaktion auf Personalausfälle (z. B. längerfristige Krankheiten) und Belastungsspitzen. Diese sind nur schwer zu kompensieren.

Stellvertretung und die Einarbeitung neuer Mitarbeiter belasten kleine Personalkörper besonders.

Durch nicht besetzbare Stellenreste wird der zur Verfügung stehende Personalkörper zusätzlich belastet.

14.2.2 Personalzuteilung an die Landratsämter

14.2.2.1 Fachpersonal

Für die Amtstierärzte, Veterinärassistenten und Lebensmittelüberwachungsbeamte existieren Verfahren zur Personalverteilung³⁸⁸, diese werden jedoch nur auf den vorhandenen Stellenpool angewendet (vgl. TNr. 9.1.3).

³⁸⁷ Alle Beschäftigtengruppen: Amtstierärzte, Veterinärassistenten, Lebensmittelüberwachungsbeamten sowie Verwaltungs- und Vollzugspersonal der 2., 3. und 4. QE.

³⁸⁸ Die Verfahren setzen auf Kriterien auf, um eine angemessene Personalverteilung für die Hauptaufgaben zu erreichen (Spezialaufgaben sind teilweise nicht berücksichtigt).

Jedem Landratsamt wird grundsätzlich eine Mindestbesetzung zugeteilt. Das danach noch zur Verfügung stehende Personal wird im Rahmen des Personalverteilungsverfahrens zugewiesen, u. a. nach Anzahl der Betriebe.

Ob das vorhandene Personal ausreichend ist, kann nicht beurteilt werden. Eine belastbare Personalbedarfsermittlung fehlt.

14.2.2.2 Verwaltungs- und Vollzugspersonal

Wegen der Organisationshoheit des Landrats können die zuständigen Ressorts die eingesetzten Personalkapazitäten nicht steuern. Sie können die Menge und die Qualifikation des eingesetzten Personals nicht bestimmen.

Die Vollzugskapazitäten in den Landratsämtern sind sehr heterogen, vgl. TNr. 9.1.4. Die Relation zwischen Fach- und Verwaltungs-/Vollzugspersonal weist eine starke Spreizung auf. Es ist unklar, ob die Verwaltungsaufgaben gleichmäßig gut erfüllt werden können. Hierzu wäre eine Personalbedarfsermittlung hilfreich.

14.2.3 Vorhaltung des Fachwissens

Das Vorhalten des notwendigen Wissens (vgl. TNr.4) wird durch die kleinteilige, an den Landkreisgrenzen ausgerichtete Struktur erschwert.

Der Erwerb und das Vorhalten von Wissen in Spezialbereichen des Veterinärwesens sind notwendig, auch wenn es nicht regelmäßig benötigt wird.

Findet bei den Amtstierärzten keine Spezialisierung statt („alle machen alles“), muss aufgrund der komplexen Rechtsmaterie und der vielen existierenden Einzelanweisungen³⁸⁹ ein hoher Anteil der Arbeitszeit dafür genutzt werden, sich auf dem aktuellen Wissenstand in allen Rechtsgebieten zu halten. Dies ist besonders für Teilzeitbeschäftigte eine Herausforderung.

Bei Spezialisierung der Amtstierärzte müssen große Teile der Personalkapazitäten bei Umsetzung der gesetzlich vorgeschriebenen Rotation³⁹⁰ (vgl. TNr. 11.1) immer wieder darauf verwendet werden, sich in die verschiedenen Rechtsgebiete einzuarbeiten. Eine vertiefte Einarbeitung muss nach Aussage der Verwaltung teilweise auch außerhalb der Arbeitszeit erfolgen.

³⁸⁹ Vgl. TNr. 6.3.

³⁹⁰ Art. 22 GDVG.

14.2.4 Korruptionsprävention

Die mit der kleinteiligen Struktur der Kreisverwaltungsbehörden bestehende geringe Personalausstattung erschwert Maßnahmen zur Korruptionsprävention. Das längerfristige Verbleiben in einem Kontrollbereich kann die Entstehung fester Beziehungsstrukturen zwischen Kontrolleuren und zu Kontrollierenden fördern. Gefestigte Strukturen können die Unabhängigkeit des Kontrollpersonals gefährden.

Im Bereich der Lebensmittelüberwachung ist eine Rotation grundsätzlich möglich.

Bei den Amtstierärzten ist aufgrund der Spezialisierung auf Fachbereiche eine Rotation häufig nur mit hohem Einarbeitungsaufwand und Wissensverlust möglich. Bei den Veterinärassistenten ist Rotation aufgrund des Personalstands je Behörde besonders schwierig.

Sofern amtliche Tierärzte daneben noch als niedergelassene Tierärzte tätig sind, besteht die Gefahr von Interessenskonflikten. Die Untersuchung lebender Tiere erfolgt in der Funktion als niedergelassener Tierarzt. Als amtlicher Tierarzt wird dann das Schlachttier untersucht. Trotz Vorgaben des StMUV³⁹¹ können in der Praxis Interessenskonflikte nicht ausgeschlossen werden.

Die in den Vollzugshinweisen vorgesehene Kontrolle und Dokumentation der Rotation des Kontrollpersonals sollte regelmäßig erfolgen.

Fehlende Rotation muss durch andere Maßnahmen ausgeglichen werden.

Kompensierende Maßnahmen, wie das Vier-Augen-Prinzip lassen sich aufgrund der gegebenen Personalausstattung der Kreisverwaltungsbehörden ebenfalls nur eingeschränkt realisieren und binden zusätzliche Kapazitäten.

In 58 der 71 der Landratsämter gibt es nur einen Veterinärassistenten (vgl. TNr. 9.1.3). Das Vier-Augen-Prinzip als ausgleichende Maßnahme für die fehlende Rotationsmöglichkeit wird derzeit ggf. mit den Amtstierärzten verwirklicht. Dies bindet im Bereich der Amtstierärzte Kapazitäten der 4. Qualifikationsebene, obwohl es sich um originäre Aufgaben der 2. Qualifikationsebene handelt.

³⁹¹ UMS vom 09.06.2008, Gz. 44g-G8941-2008/1-1.

Es entspricht nicht dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit,³⁹² Personal der 4. Qualifikationsebene für Aufgaben der 2. Qualifikationsebene einzusetzen.³⁹³

Wenn das Vier-Augen-Prinzip prinzipiell nicht vorgesehen ist, sondern nur als ausgleichende Maßnahme für eine fehlende Rotation erforderlich wird, erhöhen sich der Personalaufwand und damit die Kosten für eine Aufgabe.

Allein aus Gründen der Wirtschaftlichkeit ist deshalb regelmäßig die Rotation vorzuziehen.

Auch eine verstärkte Dienst- und Fachaufsicht kann zu einer verbesserten Korruptionsprävention beitragen.³⁹⁴ Zudem können die Aktenführung sowie die Qualität und Nachvollziehbarkeit der Entscheidungsbegründungen im Rahmen der Auditkontrollen regelmäßig überprüft werden.

Sofern nicht vorhanden, sollten aktuelle Korruptionsgefährdungspläne erstellt und nach einem jährlichen Prüfungsplan stichprobenweise angekündigte und unangekündigte Prüfungen in Fachbereichen mit besonders korruptionsgefährdeten Aufgaben durchgeführt werden.³⁹⁵

Die Einbeziehung der Internen Revision, die Benennung einer Ansprechperson für Korruptionsprävention und die Integration der Korruptionsprävention in die Aus- und Fortbildung sind wichtige Maßnahmen zur Korruptionsprävention.

14.3 Homogenes Verwaltungshandeln

Die kleinteilige, an den Landkreisgrenzen ausgerichtete Behördenstruktur (vgl. TNr. 5.5) birgt die Gefahr einer Inhomogenität des Verwaltungshandelns. Damit sind insbesondere folgende Probleme verbunden:

14.3.1 Fehlender Vergleichsmaßstab

Die wirtschaftlichen Strukturen in den Landkreisen und kreisfreien Gemeinden sind sehr unterschiedlich. Hierdurch entsteht eine unterschiedliche Ausgangsbasis für

³⁹² Art. 7 BayHO.

³⁹³ Nr. 3.4 der Richtlinien für die Wahrnehmung und Organisation öffentlicher Aufgaben sowie für die Rechtsetzung im Freistaat Bayern (Organisationsrichtlinien - OR).

³⁹⁴ KorruR Nr. 3.2.

³⁹⁵ Zu korruptionsgefährdeten Bereichen siehe KorruR Nr. 1.2.

Vergleiche. Die Kreisverwaltungsbehörden haben insbesondere bei der Beurteilung spezialisierter Betriebe oder Großbetriebe keinen Vergleichsmaßstab für Risikobewertung, Kontrolle und Vollzug. Die Risikobewertung als Ausgangsbasis für die Kontrolldichte der Betriebe obliegt der isolierten Einschätzung der Kreisverwaltungsbehörden und dort wiederum der Einstufung durch einen einzelnen Mitarbeiter.

14.3.2 Fehlende landkreisübergreifende Informationen

Aufgrund datenschutzrechtlicher Vorgaben sind derzeit nur die Betriebsdaten des eigenen Zuständigkeitsbereichs sichtbar (vgl. TNr. 10.1.4).

Notwendige, in anderen Veterinär- und Lebensmittelbehörden vorliegende Informationen zu einem Betrieb stehen den Kreisverwaltungsbehörden dadurch nur teilweise zur Verfügung. Kenntnis über Mängel weiterer Betriebsstätten/Filialen eines Betriebs wird häufig nur zufällig erlangt. Hierdurch kann es geschehen, dass gleichartige Betriebe in verschiedenen Landkreisen und kreisfreien Gemeinden mit einem unterschiedlichen Risiko bewertet werden.

14.3.3 Unterschiedlicher Vollzug von Rechtsnormen

Derzeit fehlen Orientierungshilfen für die Ermessensausübung. Gleichartige Verstöße können in verschiedenen Landkreisen und kreisfreien Gemeinden zu unterschiedlichen Rechtsfolgen führen.

Das Verwaltungshandeln muss dem Gleichheitsgrundsatz gerecht werden.³⁹⁶

14.4 Klare Verantwortlichkeiten und Entscheidungswege

14.4.1 Zusammenwirken mit der LfL

Bezüglich des praktischen Zusammenwirkens von Kreisverwaltungsbehörden und Regierungen mit der LfL wurden im Rahmen der örtlichen Erhebungen unterschiedliche Angaben gemacht, die nicht überprüft werden konnten. Aus Sicht des ORH sollte das ressortübergreifende Zusammenwirken³⁹⁷ sowie die Zuständigkeitsabgrenzung durch die Verwaltung näher analysiert und ggf. genauer definiert werden (vgl. TNr. 5.6).

³⁹⁶ Leitsatz 3.2.4.1 Spiegelstrich 9 der Organisationsrichtlinien - OR.

³⁹⁷ Beteiligte Ressorts: StMI, StMELF, StMUV.

14.4.2 Kontrollprogramme in der Lebensmittelsicherheit

Neben den Kontrollprogrammen der Kreisverwaltungsbehörden steht das Kontrollprogramm der SE. Dieses muss federführend von den Kreisverwaltungsbehörden umgesetzt und vollzogen werden, obwohl die SE eine eigene Zuständigkeit hat. Zusätzlich zu den Kreisverwaltungsbehörden sind an den Kontrollen Beschäftigte der SE und ggfs. noch der Regierungen vor Ort beteiligt. Nach Aussagen der Landratsämter wäre die Anwesenheit von drei Behörden vor Ort bei einer Reihe von Betriebsarten nicht erforderlich. Das bindet Kapazitäten, die an anderer Stelle fehlen (vgl. TNr. 13.3.1).

Die Praxis beklagt die unzureichende Abstimmung und den Aufwand.

Der ORH sieht die Parallelität der Kontrollprogramme und der Zuständigkeiten kritisch.

14.4.3 Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden und Verwaltung

Eine Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden war bereits im Nachgang zu den „Gammelfleischskandalen“ geplant. Die vorgesehenen Maßnahmen werden nicht durchgängig umgesetzt. Der ORH sieht den mangelnden Austausch kritisch. Aus Sicht des ORH sollte die Zusammenarbeit verstärkt und der Austausch wieder bzw. neu aufgenommen werden (vgl. TNr. 6.3.3).

14.5 Erfüllung von Kontrollvorgaben

Die vorgegebenen Kontrollfrequenzen der Routinekontrollen im Bereich Lebensmittelüberwachung können von den Kreisverwaltungsbehörden nicht eingehalten werden. Obwohl dies schon seit Jahren bekannt ist (z. B. im Rahmen des Auditverfahrens) und auch Gegenstand von Landtagsanfragen war,³⁹⁸ unterblieben ausreichende Maßnahmen der vorgesetzten Dienstbehörden, um die Kontrollrückstände zu beheben (vgl. TNr. 13.3.1).

Auch die Anzahl der vorgeschriebenen gesetzlichen Kontrollen im Bereich Tiergesundheit wird seit Jahren nicht erreicht. Im Bereich der SchHaltHygV wurden im

³⁹⁸ LT-Drs. 16/15341 v. 01.02.2013; LT-Drs. 16/12108 v. 14.05.2012; LT-Drs. 16/14674 v. 27.09.2012; LT-Drs. 16/13063 v. 31.07.2012; Antw. des StMUV an LT v. 10.10.2012, Gz. 41e-G8721-2012/73-12.

Jahr 2015 weniger als 50 % der vorgeschriebenen gesetzlichen Kontrollen durchgeführt.

Diese Kontrollrückstände sind den vorgesetzten Dienstbehörden bekannt.

14.6 Ankündigung von Kontrollen und Probennahmen

Wenn amtliche Kontrollen oder Probennahmen angekündigt werden, besteht Manipulationsgefahr (vgl. TNr. 13.4). Zum Beispiel können Problembereiche gereinigt, desinfiziert oder verdorbene Ware beseitigt werden. Der ORH hält es für erforderlich, die Ankündigung von Kontrollen und auch von Probennahmen auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken. Die Kreisverwaltungsbehörden halten Hinweise, in welchen Fällen eine Ankündigung zulässig ist, für hilfreich.

14.7 Begleitung und Überwachung der Eigenkontrollen

Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit hat in seinem Gutachten zur Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes bereits im Oktober 2011 Folgendes festgestellt:

„Das Unionsrecht überträgt den Unternehmen die Primärverantwortung für sichere Lebens- und Futtermittel. Sie sind verpflichtet, die lebens- und futtermittelrechtlichen Bestimmungen zu beachten und zu diesem Zweck Eigenkontrollen durchzuführen.“

Eigenkontrollen der Unternehmen bilden das Fundament für eine flächendeckende Vorsorge im Verbraucherschutz; nach dem Sicherheitskonzept der EU beschränkt sich die amtliche Überwachung auf die „Kontrolle der Eigenkontrolle“. Der Wirkungsgrad des gesundheitlichen Verbraucherschutzes wird damit von zwei Faktoren maßgeblich bestimmt:

- Der Qualität, mit der Unternehmen ihre Pflicht zu Eigenkontrollen umsetzen und
- der Möglichkeit der Kontrollbehörden, sich über Sicherungsmaßnahmen der Unternehmen zu informieren.

14.7.1 Begleitete Eigenkontrollen in Legehennenbetrieben

Mit seiner Initiative zur Überwachung der Eigenkontrollen will das StMUV die Qualität der Eigenkontrollen der Betriebe steigern. Aus der Sicht des ORH steht die Begleitung der Eigenkontrollen im Spannungsverhältnis zur Grundidee der Primärverant-

wortung des Unternehmers. Sie stellt einen Systembruch dar. Die begleitete Eigenkontrolle bindet Kapazitäten, die aus Sicht des ORH anderweitig eingesetzt werden könnten. Zudem haben auch die befragten Landratsämter diese Bedenken geäußert.

Unabhängig davon sieht der ORH einige konzeptionelle Schwachstellen. Aus dem entsprechenden Schreiben ist erkennbar, dass „Sicherungsmechanismen“ für die ordnungsgemäße Probeentnahme und den Transport in Betracht gezogen werden sollen. Da z. B. die Begleitung des Betriebspersonals nur bei der Vorbereitung zum Versand erfolgt, sind vor dem Versand aber Manipulationen, wie das Abtöten von Salmonellen in der Mikrowelle, nach wie vor möglich.

14.7.2 Überwachung der Laborergebnisse

Etliche Kreisverwaltungsbehörden kontrollieren nicht zeitnah, ob die Meldungen der Betriebe über die Laborergebnisse der Eigenkontrollen wie vorgeschrieben bei der Behörde eingegangen sind. Wird dies nur halbjährlich, jährlich oder gar nicht kontrolliert, können bei größeren Betrieben Millionen Eier in den Verkehr gelangen, obwohl im Stall Salmonellen festgestellt wurden.

Da als Auswahlkriterium für die Betriebe, bei denen begleitete Eigenkontrollen durchgeführt werden sollen, Betriebe genannt werden, von denen „der zuständigen Behörde keinerlei Meldungen über die Ergebnisse (positiv oder negativ) der Eigenkontrollen vorliegen“, scheinen unterlassene Meldungen kein Einzelfall zu sein. Der ORH hält für unverzichtbar, dass diese in der GfISalmoV festgelegte Verpflichtung konsequent kontrolliert und bei Verstößen geahndet wird. Andernfalls läuft diese Vorschrift zum Verbraucherschutz teilweise ins Leere (vgl. TNr. 13.1.2).

14.8 Zeitdauer von Laboruntersuchungen

14.8.1 Angemessene personelle Laborkapazitäten

Für die Laboruntersuchungen müssen ausreichende personelle Laborkapazitäten zur Verfügung stehen. Die Erfüllung dieser rechtlichen Forderung ist transparent und nachvollziehbar zu dokumentieren. Weder Personalbemessung noch Personalkonzept sind vorhanden (vgl. TNr. 13.6.6).

14.8.2 Probenannahme

Über die Kennzeichnung von Dringlichkeit und die Probenannahmezeiten herrschen offenbar Unklarheiten bei den Kreisverwaltungsbehörden.

Es besteht keine Möglichkeit, die Dringlichkeit der Proben auf der Probennahmehinrichtung augenfällig zu machen (z. B. roter Aufkleber).

14.8.3 Zeitdauer mikrobiologischer Untersuchungen

Bei einem positiven Salmonellenbefund ist die Kreisverwaltungsbehörde verpflichtet, geeignete Maßnahmen zum Schutz der Verbraucher zu ergreifen. Eine kurzfristige Reaktionsmöglichkeit der Kreisverwaltungsbehörden setzt voraus, dass die Kreisverwaltungsbehörde vom LGL-Labor schnellstmöglich über den Befund ihrer Probenahmen unterrichtet wird (vgl. auch TNr. 13.6.5).

Auch vor dem Hintergrund der 21-Tage-Frist, nach der Eier an den Verbraucher abgegeben werden müssen, ist die Bearbeitungszeit auf das untersuchungstechnisch notwendige Minimum zu begrenzen. Die in der Anlage 17 aufgeführten Probenbearbeitungszeiten erscheinen teilweise überdurchschnittlich hoch. Sie bedürfen einer genauen Analyse und Bewertung durch das aufsichtführende StMUV.

Die im Präsidialschreiben vom 17.09.2015 enthaltene Festlegung, dass sich alle Sachgebiets- und Sachbereichsleiter in ihrer Organisationseinheit einmal pro Woche über den Stand der Probenbearbeitung informieren und ihn mit den dafür verantwortlichen Mitarbeitern besprechen, ist nach Ansicht des ORH nicht ausreichend.

Dies gilt im Übrigen für alle Arten zeitkritischer Proben.

14.9 Aufwand für Dokumentationen und Datenerfassung

14.9.1 Aufgabenanalyse der Dokumentationspflichten

Dem ORH wurde von den Landratsämtern ein erhöhter Aufwand für Dokumentationspflichten mitgeteilt. Ob und in welchem Umfang dieser Aufwand besteht, konnte der ORH nicht konkret ermitteln. Dies festzustellen obliegt der Verwaltung.

14.9.2 Aufwand für die QMS-Dokumentation

Durch den hohen Dokumentationsaufwand verringern sich die zur Verfügung stehenden Arbeitskapazitäten für die operativen Tätigkeiten (vgl. TNr. 7.3). Bei den örtlichen Erhebungen an den Landratsämtern wurde dem ORH mitgeteilt, dass aufgrund der begrenzten Personalkapazitäten häufig nicht alle geplanten Kontrollen durchgeführt werden konnten. Ein wesentlicher Grund für Engpässe sei der hohe Zeitaufwand für die Dokumentation nach dem QMS. Bisweilen wurde das QMS auch als sehr unübersichtlich bezeichnet. Nach Auffassung des ORH sollte der Dokumentationsaufwand jedenfalls nicht höher sein als der Aufwand für die operative Tätigkeit. Ursache für den hohen Dokumentationsaufwand ist u. a. die unübersichtliche Struktur des QMS.

14.9.3 Datenerfassung in IT-Systemen

Daten müssen in verschiedenen IT-Systemen eingegeben werden; dadurch entsteht erhöhter Erfassungsaufwand.

Für Auswertungen aus TIZIAN ist eine ausreichende Datenbasis erforderlich, die jedoch nicht durchgängig vorhanden ist. Mindestfestlegungen die zu einer Vereinheitlichung der Daten und somit zur Basis für valide Auswertungen für aufsichtliche Tätigkeiten benötigt werden fehlen weitgehend.

Weiter nutzt TIZIAN Schnittstellen zu anderen IT-Systemen nicht im wünschenswerten Umfang. Deshalb müssen Daten teilweise unnötig doppelt erfasst werden (vgl. auch TNr. 10.1). Ebenso ist der sich für die nachgeordneten Behörden ergebende Erfassungsaufwand nur dann gerechtfertigt, wenn die eingegebenen Daten auch verwertet werden.

14.9.4 Aufwand zur Kontrolle der Cross Compliance-Kontrollen

Durch das dreistufige Qualitätssicherungsverfahren werden alle Betriebe mit festgestellten Verstößen einer doppelten Gegenkontrolle unterzogen (vgl. TNr. 13.1.3). Dabei handelt es sich nicht nur um eine verwaltungsmäßige Überprüfung der IT-Erfassung, sondern daneben um eine fachliche Überprüfung durch einen Bediensteten der 4. QE. Darüber hinaus wird zum Teil gegen die Festlegung (vgl. TNr. 13.1.3) verstoßen, dass Gegenkontrollen nur stichprobenartig zu erfolgen haben.

In der 3. Stufe überprüft die Regierung von Niederbayern die Einheitlichkeit des Gesamtsystems sowohl über die HI-Tier-Datenbank als auch über eine Excel-Liste.

Durch die mehrfache Erfassung und Überprüfung der Kontrollen ist der Aufwand zur Kontrolle der CC-Kontrollen sehr hoch.

14.9.5 Aufwand für Auditierung und Qualitätsmanagement

Die kleinteilige Struktur des Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung macht die Auditierung bei insgesamt 105 Stellen erforderlich.³⁹⁹ Die Auditierung verursacht einen hohen Dokumentationsaufwand und bindet Personal. Allein für die Auditoren fallen jährlich pro Audit der Kreisverwaltungsbehörden zwei Arbeitstage (ein Tag mit zwei Personen) an. Die erhobenen Daten werden zu wenig zur Steuerung genutzt (vgl. TNr. 8.1).

Die Vorbereitung der Audits erfolgt durch Selbstaudits (drei Selbstaudits pro Stelle in fünf Jahren).

Für das Qualitätsmanagement ist in jeder der 105 Behörden ein Qualitätsmanagementbeauftragter und ggf. ein Stellvertreter zur Abwicklung der Aufgabe bestimmt.

14.10 Bündelung von Fach- und Vollzugsverantwortung

14.10.1 Organisatorische Anordnung von Fach- und Vollzugspersonal in den Landratsämtern

Die Aufbauorganisation des Landratsamts obliegt der Organisationshoheit des Landrats. Die Struktur in den 71 Landratsämtern ist deshalb sehr heterogen (vgl. TNr. 9.1).

Im Rahmen der Geschäftsverteilung legt der Landrat als Behördenleiter auch fest, ob das Vollzugspersonal

- ausschließlich die Rechtsgebiete des amtlichen Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung vollzieht,
- organisatorisch zusammen mit dem Fachpersonal angesiedelt ist oder

³⁹⁹ Nr. 3 Ü-VA-K01-06-V01: 71 Landratsämter, 25 kreisfreie Gemeinden, 7 Regierungen, Sachgebiet 56 an der Regierung von Oberbayern, Landesinstitut Spezialeinheit Lebensmittelsicherheit am LGL.

- einem Pool von Mitarbeitern im Bereich „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ zugeordnet ist.

Vollzugsbeamte, die dem Bereich „Öffentliche Sicherheit und Ordnung“ zugeteilt sind, haben neben den Rechtsgebieten des amtlichen Veterinärwesens und des Lebensmittelrechts zumeist noch Aufgaben aus anderen Rechtsgebieten wahrzunehmen (z. B. Gewerberecht, Naturschutzrecht, Sicherheitsrecht). Hierdurch wird eine Spezialisierung auf die komplexen Rechtsgebiete des amtlichen Veterinärwesens und des Lebensmittelrechts erschwert.

Außerdem wird auf die Kapazitäten des Vollzugspersonals aus mehreren Fachbereichen zugegriffen. Das Vollzugspersonal muss ggf. Prioritäten setzen, welche Anordnungen am schnellsten umzusetzen sind. Dadurch, dass die Rechtsgebiete des amtlichen Veterinärwesens und des Lebensmittelrechts nicht Ausbildungsinhalt der Beamten der 3. QE im Bereich der Allgemeinen Inneren Verwaltung sind, besteht nach den Aussagen der Verwaltung die Gefahr, die „bekannteren“ und „routinierten“ Fälle, beispielsweise des Gewerberechts, bevorzugt zu bearbeiten. Zudem sind Juristen der Kreisverwaltungsbehörden meistens nicht auf die Rechtsgebiete des amtlichen Veterinärwesens oder das Lebensmittelrecht spezialisiert, da es sich hierbei um ein juristisches Randgebiet handelt.

Die komplexen rechtlichen Vorgaben erfordern naturgemäß eine enge Abstimmung zwischen Fach- und Vollzugspersonal. In Kreisverwaltungsbehörden, in denen der Vollzug in einer Organisationseinheit gemeinsam mit den Fachkräften angesiedelt ist, kann die Vollzugskraft im Einzelfall leichter zu Vor-Ort-Terminen beigezogen werden, um die Sachlage einzuschätzen, das erforderliche Ermessen auszuüben und probate Maßnahmen zu ergreifen.

Sachlich zusammengehörende Aufgaben sind aus Sicht des ORH auch organisatorisch zusammenzufassen. Alle für die Erfüllung einer Aufgabe notwendigen Ressourcen sollten in einem Verantwortungsbereich liegen und somit eine umfassende Ergebnisverantwortung geschaffen werden. Arbeitsteilung soll nur soweit notwendig erfolgen und Organisationseinheiten sollen so groß wie möglich gestaltet sein (Gebot des organisatorischen Minimums: kleinstmögliche Anzahl von Organisationsstufen und Organisationseinheiten). Es soll möglichst viel von einer Stelle überblickt, geleitet und entschieden werden können. Durch die Bündelung von Fach- und Vollzugsaufgaben werden Reibungsverluste durch Abstimmungsprozesse über mehrere Instan-

zen hinweg vermieden. Hierdurch wird die Koordination erleichtert und die Abstimmung verbessert.⁴⁰⁰

Veterinärwesen, Lebensmittelüberwachung und Vollzug sollten deshalb gemeinsam in einer Organisationseinheit, zumindest aber in einer Abteilung angesiedelt sein.

Nur in rd. 17 % der Landratsämter ist bisher die sowohl aus fachlicher, als auch aus organisatorischer Sicht eine optimale Organisationsstruktur umgesetzt, in der alle Aufgaben in einer Organisationseinheit wahrgenommen werden.

14.10.2 Zuständigkeit der kreisfreien Gemeinden

Bei denjenigen kreisfreien Gemeinden, bei denen das angrenzende Landratsamt die Aufgaben des amtlichen Veterinärwesens übernimmt, fallen fachliche Zuständigkeit und Vollzugszuständigkeit auseinander (vgl. TNr. 9.2). Dies führt zu einer Aufgabenzersiedelung, die als umso gravierender zu betrachten ist, als die Aufgabe nicht nur innerhalb einer Behörde von unterschiedlichen Organisationseinheiten wahrgenommen wird, sondern sogar über Behördengrenzen hinweg.

Dies führt zu Zeit- und Abstimmungsverlusten.

Zusammenhängende Aufgabenkomplexe sollen grundsätzlich von einer Stelle behandelt werden.⁴⁰¹

14.11 Fortbildungsangebote der AGL

Die Fortbildungsangebote der AGL, die Teilnehmerzahlen und -tage sind seit 2010 deutlich zurückgegangen. Die Abfragen haben ergeben, dass das Fortbildungsangebot qualitativ und quantitativ nicht dem tatsächlichen Bedarf entspricht. (vgl. TNr. 6.2)

Der Bereich Fortbildungen konnte im Rahmen der Gutachtenserstellung nicht abschließend betrachtet werden und sollte näher untersucht werden.

14.12 Materialbeschaffung

Derzeit beschaffen alle mit Kontrollen befassten Stellen insbesondere das für Kontrollen und Probennahmen erforderliche Material jeweils selbst. Dies verursacht einen

⁴⁰⁰ Innere Behördenorganisation und Verwaltungstechnik (Fritsch/Wiedemann), Kap. 2.2.3, 2.3, Stand 08/2014.

⁴⁰¹ Leitsatz 3.2.4.1 Spiegelstrich 7 der Organisationsrichtlinien - OR.

erhöhten Personal- und Sachaufwand und ist unwirtschaftlich. Bei einer gemeinsamen Beschaffung könnten erhebliche Synergieeffekte erzielt werden (vgl. TNr. 12).

Eine zentrale Beschaffungsstelle für möglichst alle mit Kontrollen befassten Stellen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes brächte einen deutlichen wirtschaftlichen Vorteil. Zum einen könnten Prüf- und Arbeitsmittel aufgrund eines größeren Abnahmekontingents günstiger eingekauft werden, zum anderen würde es das Personal an den Kreisverwaltungsbehörden entlasten. Ein weiterer Vorteil wäre die Nutzung der an einer Stelle vorhandenen Fachkenntnisse hinsichtlich der fachlichen Anforderungen an die Produkte sowie in Bezug auf die Vergaberechtsvorschriften zur Gewährleistung einer rechtskonformen Vergabepaxis.

14.13 Kontrollprioritäten

Die Gewichtung der Parameter zu den Hauptmerkmalen bei der Lebensmittelüberwachung entspricht nach Angaben der Kreisverwaltungsbehörden nicht dem tatsächlichen Gefährdungspotenzial. Nach Auffassung des ORH sollte im Hinblick auf das mögliche Schadenspotenzial die Gewichtung der Parameter bei der Risikobewertung im Bereich Lebensmittelüberwachung überprüft werden.

Bei der Tiergesundheit sind in vielen Bereichen keine Kontrollprioritäten festgelegt. Gerade im Hinblick auf die Prävention sollten zentrale Festlegungen als Steuerungsinstrument genutzt werden.

14.14 Aufgabenveränderung

Es gibt keinen einheitlichen Aufgabenkatalog. Aufgabenveränderungen sind deshalb nicht dokumentiert (vgl. TNr. 4.11).

14.15 Vollzugszuständigkeit des LGL

Das LGL sieht sich als wissenschaftlich ausgerichtete, interdisziplinäre Fachbehörde. Seine Gutachten sind gerichtsfest verwertbar (gutachterliche Unabhängigkeit).

Der SE beim LGL stehen seit 30.09.2006 rechtlich dieselben Vollzugsbefugnisse zu, wie den Kreisverwaltungsbehörden. Nach eigener Aussage wurde das Recht zur Anordnung von Vollzugsmaßnahmen bisher noch nicht ausgeübt.

Auch gibt es ein UMS⁴⁰², wonach nur die Kreisverwaltungsbehörden Vollzugsmaßnahmen treffen.

Von der Verwaltung wurde vorgetragen, dass eine Ausübung der Vollzugsrechte mit einem Verlust der gutachterlichen Unabhängigkeit verbunden wäre. Dies stünde im Widerspruch zu den gesetzlich übertragenen Vollzugskompetenzen.

Ob mit der Ausübung von Vollzugsaufgaben zwingend ein Verlust der gutachterlichen Unabhängigkeit verbunden wäre, sollte das StMUV klären.

14.16 Personalsituation der SE Lebensmittelsicherheit am LGL

14.16.1 Kontrollpersonal des LGL

Das Kontrollpersonal der (ehemaligen) Spezialeinheiten des LGL kann bei Bedarf, z. B. bei Kontrollen von Großbetrieben, durch die Kreisverwaltungsbehörden hinzugezogen werden.

Der Personalstand bei der SE Lebensmittelsicherheit (vgl. TNr. 9.4.3) erscheint - verglichen mit den tatsächlich in Erstzuständigkeit tätigen Behörden (Landratsämter und Regierungen) - hoch. Dennoch wird das vorhandene Expertenwissen des LGL von den erstzuständigen Behörden häufig qualitativ und quantitativ nicht als ausreichend erachtet. Die beim LGL eingestellten Mitarbeiter müssen das für die Praxis notwendige Wissen teilweise erst durch Hospitationen bei Landratsämtern und Regierungen erwerben.

In einzelnen Fachgebieten sind die zur Verfügung stehenden Expertenkapazitäten aus Sicht der Vor-Ort-Behörden quantitativ nicht ausreichend, sodass es - auch aufgrund von Urlaub und Teilzeitbeschäftigung - zu Wartezeiten kommt, wenn eine Behörde das Expertenwissen zuziehen möchte. Zum Beispiel wurde von Kreisverwaltungsbehörden im Rahmen der örtlichen Erhebungen moniert, dass es trotz der Vielzahl von Brauereien in Bayern nur einen Brauerei-Experten gäbe. Das LGL konnte die Aussage zu den Wartezeiten nicht bestätigen. Nur das Sachgebiet TG1 (Tierschutz) hat eingeräumt:⁴⁰³ 2014 und 2015 sind fünf Ablehnungen von Anforderungen durch die zuständigen Kreisverwaltungsbehörden dokumentiert. Offen blieb dabei, ob - wie von den Kreisverwaltungsbehörden moniert - bereits aufgrund telefonischer

⁴⁰² UMS vom 16.10.2015, Gz. 42g-G8910-2012/153-23.

⁴⁰³ E-Mail vom 20.01.2016.

Anfragen durch die Kreisverwaltungsbehörden mit entsprechender Auskunft durch das LGL eine schriftliche Anforderung unterblieb.

Die Sachgebiete TG 1 (vormals SE 6), TG 2 (vormals SE 7) und TG 4 (vormals SE 5) waren ursprünglich gemeinsam mit der SE Lebensmittelsicherheit in einem Landesinstitut angesiedelt. Allein aus der Bezeichnung SE liegt die Vermutung nahe, dass alle SE-Sachgebiete als Einheit zu betrachten sind. Der ORH hat dies nicht näher untersucht. Bei den weitergehenden Planungen der Verwaltung sollte dies in Betracht gezogen werden. Insbesondere ist zu klären, ob für diese Einheiten eigenständige Konzepte zur Überwachungstätigkeit bestehen oder die Beschäftigten dieser Einheiten die SE Lebensmittelsicherheit bei deren Kontrollaufgaben unterstützen.

Eine Überprüfung der Einstellungspraxis des LGL dahingehend, ob sie den Anforderungen an Fachwissen entspricht, bzw. ob in anderen Fachbereichen Überkapazitäten vorhanden sind, war in der Kürze der Zeit der Gutachtenserstellung nicht möglich.

14.16.2 Stellenforderungen im Nachtragshaushalt 2016 für Geflügelgroßbetriebe

Das ursprüngliche Kontrollkonzept für Geflügelgroßbetriebe ging von Vollkontrollen durch die SE aus und sah 40 zusätzliche Stellen in der SE des LGL vor. Tatsächlich genehmigt wurden 20 Stellen.

Das neue Kontrollkonzept (Geflügelgroßbetriebe, Teilbereich Legehennen vom 02.10.2015, Version 1.1) hält eine stichprobenweise Kontrolle durch die Kreisverwaltungsbehörden von 400 Tieren bei Betrieben ab 10.000 Stück Geflügel für ausreichend. Die SE soll nur noch die Packstellen kontrollieren. Dies steht im Widerspruch zur Begründung der Stellenforderungen.

Selbst wenn die SE die tierschutzrechtlichen Bedingungen für die Legehennenhaltung nach dem Stichprobenkonzept prüfen würde, ist der Aufwand deutlich geringer als bei der zunächst vorgesehenen Vollkontrolle.

Mit den 20 zusätzlichen Stellen stehen dem LGL für 115 zu prüfenden Betriebe pro Betrieb fast 35 Arbeitstage von Mitarbeitern des LGL zur Verfügung.⁴⁰⁴ Dies erscheint, auch wenn man berücksichtigt, dass neben der Kontrolle der 400 Stück Geflügel weitere Arbeiten anfallen, sehr hoch.

⁴⁰⁴ (200 Personentage x 20 Personen)/115 Betriebe.

Dieses Beispiel zeigt, dass das benötigte Personal qualitativ und quantitativ vom fachlichen Kontrollprogramm und der Kontrollintensität abhängt.

15 Empfehlungen

Die Staatsregierung hat den ORH angesucht zu prüfen, ob bzw. inwieweit sich die Strukturen und die Organisation des Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung verbessern lassen.

Im Gutachtensauftrag hat die Staatsregierung keine konkreten Angaben zu den Zielvorgaben gemacht. Daher hat sich der ORH am allgemeinen Ziel des gesundheitlichen Verbraucherschutzes orientiert.⁴⁰⁵ Dieses ist, ein hohes Gesundheitsschutzniveau sicherzustellen.⁴⁰⁶ Nach den EU-Vorgaben⁴⁰⁷ sind Risiken so weit als möglich zu reduzieren. Dieses Ziel ist sowohl im deutschen als auch im europäischen Recht verankert. Zur Erreichung der Risikominimierung muss der gesundheitliche Verbraucherschutz so effektiv wie möglich gestaltet werden. Der ORH hat wichtige Schlüsselstellen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes in der Praxis betrachtet: Eigenkontrollen des Unternehmers, Kontrollen und Probennahmen durch die Behörden.

Hierzu gibt der ORH nachfolgende Empfehlungen:

15.1 13-Punkte-Programm

Dieses Gutachten zeigt eine Vielzahl an Verbesserungsmöglichkeiten auf, die sich zum Teil kurzfristig realisieren lassen und unabhängig von der Frage relevant sind, wie die Aufbauorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes künftig ausgestaltet ist. Zu nennen sind insbesondere folgende Punkte (13-Punkte-Programm), die thematisch gegliedert sind:

15.1.1 Steuerung und Kommunikation

Die Fülle und Komplexität der Vorschriften sorgen in der Praxis für Schwierigkeiten bei Auslegung und Umsetzung. Sie werden oft ohne nähere Erläuterungen weitergegeben.

⁴⁰⁵ Vgl. auch Kap. 2 des Weißbuchs, KOM(1999) 719.

⁴⁰⁶ Art. 168 AEUV.

⁴⁰⁷ Kap. 6 Rd.nr. 88 des Weißbuchs, KOM(1999) 719.

Aus den einzelnen Rechtsnormen ergeben sich Aufgaben und Pflichten. Wegen der Komplexität der Rechtsgebiete bedarf es der Erläuterung und Koordination (vgl. TNr. 14.1.1).

Die QMS-Dokumente, ministeriellen Rundschreiben und Vollzugshinweise sind teilweise nicht aufeinander abgestimmt. Die Nutzung der Fachdatenbank FIS-VL ist aufgrund der nicht konsequent eingehaltenen Struktur aufwendig. Die Dokumente sind teilweise unstrukturiert in der Fachdatenbank FIS-VL abgelegt. Dies erschwert deren Nutzung.

Es empfiehlt sich, die eingestellten Dokumente in einer durchgängig einheitlichen Weise mit Schlagworten zu versehen.⁴⁰⁸

Das StMUV sollte die vielfältigen Handreichungen und Informationen praxistgerecht in elektronischen Handbüchern für die Kontrollen in einzelnen Bereichen zusammenfassen und aktuell halten.

Die laufende Pflege, Aktualisierung und Vollständigkeit der Dokumente in FIS-VL ist sicherzustellen.

Damit die zuständigen Behörden im Bedarfsfall schnell entscheiden können, ob eine Information der Öffentlichkeit durch die Behörde angezeigt ist, sollte das StMUV möglichst bald das mit Schreiben vom 11.08.2015 angekündigte QM-Dokument zur Verfügung stellen.

Der ORH regt an, hinsichtlich der Bewertung des Vier-Augen-Prinzips bei Betriebskontrollen zu prüfen, ob Vollzugshinweise hilfreich wären.

Dienstbesprechungen sollten regelmäßig und bedarfsgerecht stattfinden.

Die Audits liefern vielfältige Informationen, die stärker zur strategischen Steuerung durch die vorgesetzten Dienstbehörden genutzt werden sollten (vgl. TNr. 14.1.3).

15.1.2 Korruptionsprävention

Lässt sich eine Rotation im Rahmen der personellen oder organisatorischen Möglichkeiten nicht realisieren oder sind andere Hinderungsgründe vorhanden, müssen aus-

⁴⁰⁸ Z. B.: Lfd. Nr./Kürzel für Fachbereich/Kürzel für Tätigkeitsbereich/Quelle/Schlagwort zum Inhalt/Geschäftszeichen = 1234/TSch/Ktrl/StMUV/Vollzugshinweise_Haltung von Hunden/41a-G1234-2016/1-1.

gleichende Maßnahmen ergriffen werden (vgl. TNr. 14.2.4). Dazu gehören insbesondere das Vier-Augen-Prinzip, eine verstärkte Aufsicht, aktuelle Korruptionsgefährdungspläne und eine intensive Einbeziehung der internen Revision.⁴⁰⁹ Dies bindet allerdings zusätzliche Kapazitäten.

Die in den Vollzugshinweisen vorgesehene Kontrolle und Dokumentation der Rotation des Kontrollpersonals sollte regelmäßig (durch die Regierungen) erfolgen.

15.1.3 Homogenes Verwaltungshandeln

Homogenes Verwaltungshandeln ist ein Gebot des Gleichheitsgrundsatzes. Die bestehende kleinteilige Behördenstruktur und die teils mangelnden Vorgaben erschweren eine abgestimmte Umsetzung der Kontrollen und einen homogenen Verwaltungsvollzug (vgl. TNr. 14.3.3).

Bessere Anleitungen und Koordinierung durch die vorgesetzten Dienstbehörden sollten das Verwaltungshandeln vereinheitlichen. Das StMUV sollte die Kontrollergebnisse auswerten und auf dieser Basis ggf. Orientierungshilfen für die Ermessensausübung erarbeiten.

Die Kreisverwaltungsbehörden sehen in TIZIAN nur die Betriebsstätten in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich (vgl. TNr. 14.3.2). Müssen Maßnahmen über deren Zuständigkeitsbereich hinaus veranlasst werden, sollte diese Information in TIZIAN automatisch der zuständigen Regierung zugeleitet werden. Notwendige landkreisübergreifende Informationen sollten den zuständigen Behörden in TIZIAN zur Verfügung stehen.

15.1.4 Kontrollprogramme in der Lebensmittelsicherheit

Das Kontrollprogramm der SE steht neben dem Kontrollprogramm der Kreisverwaltungsbehörden (vgl. TNr. 13.1.1.2), das auf den gesetzlichen Vorgaben der AVV RÜb basiert und in TIZIAN hinterlegt ist. Die Parallelität beider Programme führt zu einem erhöhten Abstimmungsbedarf und Reibungsverlusten (vgl. TNr. 14.4.2). Der ORH empfiehlt, ein zentral erstelltes, einheitliches Kontrollprogramm. Hierbei sollten die Anregungen des BWV⁴¹⁰ beachtet werden.

⁴⁰⁹ Vgl. auch UMS vom Z2b-A0312.0-2006/23-175 vom 15.10.2010.

⁴¹⁰ Vgl. BWV: Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes, S 14.

15.1.5 Erfüllung von Kontrollvorgaben

Die vorgesehenen Kontrollen im Bereich der Lebensmittelsicherheit und der Tiergesundheit werden nicht im vorgeschriebenen Turnus und in der nötigen Anzahl erledigt. Dies ist seit Jahren bekannt. Die Thematik war auch bereits Gegenstand von Landtagsanfragen (vgl. TNr. 14.5).

Das StMUV sollte sich kritisch mit den Kontrolldefiziten auseinandersetzen und die Ursachen dafür nachhaltig beseitigen.

15.1.6 Ankündigung von Kontrollen und Probennahmen

Kontrollen und Probennahmen dürfen grundsätzlich nicht angekündigt werden. Dies ist nur in Ausnahmefällen zulässig (vgl. TNrn. 13.4 und 14.6).

Um eventuellen Manipulationen vorzubeugen, müssen angekündigte Kontrollen und Probennahmen aus Sicht des ORH eng begrenzte Ausnahmen bleiben. Sie sollten begründet, in TIZIAN dokumentiert und die Ankündigung der Kontrolle bzw. Probenahme vom Fachvorgesetzten genehmigt werden. Dies sollte im Wege der Aufsicht stichprobenweise überprüft werden. Das StMUV sollte diese Fälle auswerten und ggf. steuernd eingreifen.

15.1.7 Begleitung und Überwachung der Eigenkontrollen

Eigenkontrollen der Unternehmen bilden das Fundament für eine flächendeckende Vorsorge im Verbraucherschutz; nach dem Sicherheitskonzept der EU beschränkt sich die amtliche Überwachung auf die „Kontrolle der Eigenkontrolle“.

Mit der im Dezember 2015 eingeführten Regelung zu den begleiteten Eigenkontrollen in Legehennenbetrieben will das StMUV die Qualität der Eigenkontrollen der Betriebe steigern. Aus der Sicht des ORH steht die Begleitung der Eigenkontrollen im Spannungsverhältnis zur Grundidee der Primärverantwortung des Unternehmers. Sie stellt einen Systembruch dar. Die begleitete Eigenkontrolle bindet Kapazitäten, die aus Sicht des ORH anderweitig eingesetzt werden könnten. (vgl. TNrn. 13.1.2 und 14.7)

Unabhängig davon sieht der ORH auch konzeptionelle Schwachstellen bei der Überwachung der begleiteten Eigenkontrollen. Der ORH empfiehlt, die Regelung zur begleiteten Eigenkontrolle kritisch zu überprüfen.

Bei den Eigenkontrollen muss sichergestellt werden, dass zeitnah kontrolliert wird, ob die Betriebe die Ergebnisse der Eigenkontrollen nach der Geflügel-Salmonellen-Verordnung an die zuständige Behörde übersandt haben. Dazu sollte TIZIAN als Überwachungsinstrument genutzt werden.

Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob die privaten Labore verpflichtet werden können, positive Befunde von Eigenkontrollen der Unternehmer unmittelbar der Behörde zu melden.

Dadurch könnte Zeit gewonnen und etwaigen Manipulationen vorgebeugt werden.

15.1.8 Zeitdauer von Laboruntersuchungen

Da eine ausreichende personelle Ausstattung der Laboreinheiten vorgeschrieben ist, sollte das LGL eine Personalbemessung durchführen, darauf aufbauend ein Personalkonzept entwickeln und ggf. weitere Maßnahmen treffen.

Das LGL sollte die Kreisverwaltungsbehörden über die Probenannahmezeiten umfassend informieren und Regularien für dringende Probenannahmen aufstellen.

Darüber hinaus sollte eine Möglichkeit geschaffen werden, die Dringlichkeit der Proben auf der Probenahmeprotokollniederschrift augenfällig zu machen (z. B. roter Aufkleber).

Die Zeitdauer von Laboruntersuchungen hängt von Art und Umfang ab. (vgl. TNr. 13.6.5)

Um Verzögerungen bei den Probenbearbeitungszeiten (vgl. TNr. 14.8.3) zu überwachen, sollte das LGL ein IT-gestütztes Sicherungssystem einführen. Nach Ablauf der jeweiligen Mindestdauer für eine Untersuchung sollten der jeweilige wissenschaftliche Mitarbeiter und die Laborleitung - im Sinne eines Vier-Augen-Prinzips - automatisch einen Warnhinweis erhalten, der abgearbeitet ist.

Für eine rasche Erstellung der Gutachten zu den mikrobiologischen Untersuchungen sollte soweit wie möglich auf die Verwendung von Textbausteinen zurückgegriffen werden.

15.1.9 Aufwand für Dokumentationen und Datenerfassung

Der ORH sieht einen hohen Dokumentationsaufwand im Rahmen des QMS (vgl. TNr. 7.3) und der IT-Systeme (vgl. TNr. 10.1).

Das StMUV sollte prüfen, ob der Dokumentationsaufwand innerhalb des gesetzlichen Rahmens reduziert werden könnte. Technische Möglichkeiten - wie z. B. Schnittstellen zu anderen IT-Systemen - sollten konsequent genutzt bzw. geschaffen werden (vgl. TNr. 14.9.3).

Die zuständigen Behörden sehen es als notwendig an, eigene Übersichten für ihre laufenden Verwaltungstätigkeiten (z. B. zu Statistikzwecken) zu führen. Es empfiehlt sich, in Workshops abzustimmen, welche Übersichten als notwendig erachtet werden.

Für die Planung, Überwachung und zentrale Koordination von Kontrollen und Probenahmen in TIZIAN ist eine valide Datenbasis erforderlich, die jedoch nicht durchgängig vorhanden ist.

Das StMUV sollte die zu erfassenden Aktionen und notwendigen Daten konkret festlegen. Soweit Pflichtfelder definiert werden, müssen diese auch technisch verbindlich angelegt sein. Die Anwender sollten durch technische und organisatorische Vorgaben möglichst gut durch das Programm geführt werden.

Das StMUV und die Regierungen sollten in regelmäßigen Abständen die Daten auswerten, um eine Beurteilung der Effizienz und eine Steuerung des Verwaltungshandelns zu ermöglichen.

Die bestehenden Schnittstellen (z. B. zur HI-Tier-Datenbank) könnten nach datenschutzrechtlicher Prüfung verbessert werden oder neue Schnittstellen im bestehenden technischen Rahmen⁴¹¹ geschaffen werden. So wäre z. B. eine automatisierte Übergabe der in der HI-Tier-Datenbank oder den Datenbanken der Gewerbeämter (z. B. GEWAN⁴¹²) neu erfassten oder weggefallenen Betriebe an TIZIAN zur dortigen Weiterbearbeitung sinnvoll. Dies würde einen möglichst vollständigen Informationsaustausch gewährleisten und den Aufwand für eine Doppelerfassung vermeiden. Auch könnte angedacht werden, die Daten zu den durchgeführten CC-Kontrollen, die augenblicklich sowohl in der HI-Tier-Datenbank als auch in TIZIAN erfasst werden müssen, durch eine Schnittstelle nach TIZIAN zu übertragen, um den Erfassungsaufwand zu reduzieren.

411 Vgl. Internetauftritt der BALVI GmbH, Abruf vom 24.01.2016
http://www.balvi.de/de/balvi-ip/module_pdb_balvi_ip_lang.pdf.

412 GEWerbeAnzeigen im Netz bietet Gemeinden, Landratsämtern, Wirtschaftskammern, Bürgern und Gründeragenturen die Möglichkeit, Gewerbemeldungen anzuzeigen; <https://gewan.bayern.de/index.jsp?SEITE=GEWAN>.

Ein weiterer Schritt zur Reduzierung des Erfassungsaufwands könnte die flächendeckende Nutzung von TIZIAN-mobil darstellen. Die Kontrolldaten könnten dann vor Ort direkt im Anschluss an die Kontrolle eingegeben werden und müssten nicht zuerst auf Papier und in der Dienststelle in TIZIAN nacherfasst werden.

Der Einsatz von TIZIAN ist im Rahmen der aufsichtlichen Tätigkeit so weit wie möglich auszuschöpfen. Parallele Datenhaltungen sind zu vermeiden.

Möglichkeiten, die Gegenkontrollen im CC-Bereich auf Stichproben zu beschränken, sollten genutzt werden.

15.1.10 Organisatorische Anordnung von Fach- und Vollzugspersonal in den Landratsämtern

Nur in rd. 17 % der Landratsämter sind Veterinärwesen, Lebensmittelüberwachung und Vollzugspersonal in einer Organisationseinheit zusammengefasst. Sachlich zusammengehörende Aufgaben sind organisatorisch zu bündeln (vgl. TNr. 14.2.2.2). Dadurch können Reibungsverluste vermieden werden.

Im Hinblick auf die Organisationshoheit der Landräte und der Oberbürgermeister regt der ORH an, Gespräche mit diesen zu führen, um hier Verbesserungen zu erzielen.

15.1.11 Fortbildungsangebote der AGL

Die Fortbildungsangebote der AGL, die Teilnehmerzahlen und -tage sind seit 2010 deutlich zurückgegangen. Die Abfragen haben ergeben, dass das Fortbildungsangebot nicht dem tatsächlichen Bedarf entspricht (vgl. TNrn. 6.2 und 14.11).

Das Fortbildungsangebot sollte sich qualitativ und quantitativ am Bedarf ausrichten.

15.1.12 Materialbeschaffung

Derzeit beschaffen alle mit Kontrollen und Probennahmen befassten Stellen das erforderliche Material jeweils selbst. (vgl. TNrn. 12 und 14.12).

Die Beschaffung sollte an einer Stelle gebündelt, die derzeit dezentrale Beschaffungsstruktur zentralisiert und institutionalisiert werden. Die Aufgabe der zentralen Beschaffungsstelle könnte vom LGL wahrgenommen werden. Hier werden bereits gerätetechnische Ausstattungsgegenstände und Hilfsmittel zur mikrobiologischen, medizinischen, physikalischen und chemischen Analyse beschafft.

15.1.13 Aufgabenveränderung

Das StMUV sollte die aktuellen Tätigkeiten im amtlichen Veterinärwesen und der Lebensmittelüberwachung analysieren und in einen Aufgabenkatalog überführen (vgl. TNr. 14.14).

Auf der Basis einer Aufgabenkritik sollte es den Personalbedarf ermitteln und den Personaleinsatz steuern.

15.2 Organisationsmodelle

Das 13-Punkte-Programm zeigt verschiedene Möglichkeiten auf, um Effektivität und Effizienz des amtlichen Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung zu erhöhen (vgl. TNr. 15.1).

Der ORH hat die fachliche Qualität der Arbeit der Veterinäre und Lebensmittelüberwachungsbeamten nicht untersucht. Eine Aussage, inwieweit organisatorische Schwachstellen die Qualität der Arbeit beeinflussen, kann nicht getroffen werden.

Die zunehmende Globalisierung, die Komplexität der Rechtsgebiete und die Bedeutung der Aufgaben für die Gesundheit der Verbraucher stellt speziell im Bereich des amtlichen Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung die Verwaltung vor besondere Herausforderungen. Daher kann es neben der Umsetzung des 13-Punkt-Programms erforderlich sein, die Aufbauorganisation zu verändern, um die Aufgaben aus fachlicher Sicht bestmöglich erfüllen zu können. Vor einer Änderung der Organisationsstruktur sollte das StMUV den im Zusammenhang mit der Umsetzung des 13-Punkte-Programms erreichten Stand evaluieren.

Der ORH hat neben den bereits dargestellten, eher kurzfristig zu verwirklichenden Empfehlungen des 13-Punkte-Programms für eine mögliche künftige Organisationsstruktur verschiedene Modelle anhand von Bewertungskriterien (Parametern) einem Vergleich unterzogen.

15.2.1 Organisatorische Parameter

Auf Basis der rechtlichen Zielsetzungen und der in TNr. 14 dargestellten Schwachstellen hat der ORH zunächst organisatorische Zielparameter abgeleitet. Diese wurden im Hinblick auf die Zielerreichung (vgl. TNr. 15) gewichtet. Der ORH stützte sich dabei auf die im Erhebungszeitraum erhaltenen Aussagen und ausgewerteten Un-

terlagen. Eingehende Gespräche mit den betroffenen Behördenvertretern zu möglichen Vor- bzw. Nachteilen einer Organisationsänderung waren im gegebenen Zeitraum nicht möglich. Auch bei den Gesprächen des ORH mit Verbänden und Organisationen konnten konkrete Vorschläge nicht vertieft diskutiert werden.

- Flexibilität des Personaleinsatzes

Aus rechtlichen Vorgaben⁴¹³ ergibt sich die Pflicht, Personal in ausreichender Anzahl und mit ausreichender Qualifikation einzusetzen.

Der Zielerreichungsgrad dieses Parameters bemisst sich nach folgenden Gesichtspunkten:

Je kleiner der Personalkörper je Einheit ist, desto

- schlechter kann auf Belastungsspitzen und Personalausfälle reagiert werden (vgl. TNr. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**),
- schwieriger sind Stellvertretung und die Einarbeitung neuer Mitarbeiter möglich,
- schwieriger ist die Spezialisierung und Bündelung von Fachwissen zu realisieren (vgl. TNr. 14.2.3).
- größer ist die Gefahr, dass Stellenreste nicht besetzt werden können und
- schlechter können Maßnahmen zur Korruptionsprävention ergriffen werden, z. B. die nach GDVG und AVV RÜb vorgesehene Rotation.

Nach dem Eckpunktepapier für eine Strukturreform des Veterinärdienstes und der Lebensmittelüberwachung des StMUV vom 25.07.2014 ziehen globaler Tierverkehr und Lebensmittelhandel sowie die stetig voranschreitende technologische Entwicklung einen hohen fachlichen Qualifizierungs- und Spezialisierungsbedarf nach sich, der in kleinen Personalkörpern nicht gedeckt werden kann: „Eine ...funktionale Verwaltungsreform mit deutlich größeren Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsbehörden auf Kreisverwaltungsebene ist die Voraussetzung dafür, ohne zusätzliches Personal den gesetzlichen Auftrag, insbesondere die Überwachungsfähigkeit, sicherstellen zu können...“⁴¹⁴

Der ORH hat diesen Parameter besonders hoch gewichtet.

⁴¹³ Erwägungsgrund Nr. 11 zur VO (EG) Nr. 882/2004, Art. 4 Abs. 2 und Art. 6 der VO (EG) Nr. 882/2004, § 42 Abs. 1 LFGB sowie Art. 3 Abs. 1 der AVV RÜb.

⁴¹⁴ Eckpunktepapier des StMUV für eine Strukturreform (Schwerpunktländratsämter), Stand: 25.07.2014.

- **Homogenes Verwaltungshandeln**

Nach dem Gleichheitsgrundsatz⁴¹⁵ müssen gleiche Sachverhalte gleich, unterschiedliche Sachverhalte ungleich beurteilt werden.

Der Gleichheitsgrundsatz ist hier in Bezug auf die Einheitlichkeit des Verwaltungsvollzugs (vgl. TNr. 14.3), landkreisübergreifende Maßstäbe, einheitliche Risikobewertungen (vgl. TNr. 14.3.1) und eine einheitliche Kontrollstrategie (vgl. TNr. 14.4.2) sowie die Ausrichtung an den Landkreisgrenzen (vgl. TNr. 14.3) tangiert.

Vor dem Hintergrund der zu gewährleistenden Gleichbehandlung der Betriebe z. B. bei Kontrollen und Risikobewertungen in unterschiedlichen Landkreisen wurde dieser Parameter besonders hoch gewichtet.

- **Klare Verantwortlichkeiten und Entscheidungswege**

Bei hinreichendem Verdacht auf ein Verbraucherschutzrisiko ist gemäß den Vorgaben der EU⁴¹⁶ schnell und wirksam zu reagieren. Dies fällt umso leichter, je weniger Einheiten und Hierarchieebenen in den Ablauf eingebunden sind. Bei Doppelzuständigkeiten⁴¹⁷ besteht erhöhter Abstimmungsaufwand. Sachliche und örtliche Doppelzuständigkeiten (vgl. TNr. 5.4.3) sind zu vermeiden.

- **Ortsnähe**

Die Ortsnähe ermöglicht kurze Wege und reduziert den Aufwand für Dienstreisen zu den zu überwachenden Betrieben. 2014 wurden in Bayern 144.000 Kontrollbesuche bei Betrieben durchgeführt.

Die Berufsverbände haben das Erfordernis der Ortsnähe sehr stark betont und darauf hingewiesen, dass es vorteilhaft sei, die örtlichen Verhältnisse und regionalen Sozialstrukturen zu kennen. Die Ortsnähe ist insbesondere bei dringlichen Aufgaben ein Vorteil. Bei den Abfragen wurde der Anteil der sofort zu erledigenden Aufgaben zwischen 3 % und 60 % angegeben, der Zeitanteil für den Außendienst mit rd. 50 %.

⁴¹⁵ Art. 4 Abs. 4 der VO (EG) Nr. 882/2004, Art. 3 Abs. 1 GG sowie insbesondere Art. 118 BV.

⁴¹⁶ Vgl. Art. 10 der VO (EG) Nr. 178/2002, Art. 13 der VO (EG) Nr. 882/2004.

⁴¹⁷ Vgl. Art. 2a Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 3 LAV-UGV: „neben“.

- **Steuerung und Kommunikation**

Die EU-Kontrollverordnung⁴¹⁸ fordert auch bei Delegation der Kontrollaufgaben an nachgeordnete Behörden eine wirksame Koordinierung.

Beratung, Koordination und Unterstützung nachgeordneter Behörden (vgl. TNrn. 14.1, 15.1.1) müssen Rechts-/Handlungssicherheit - auch in Krisenfällen - sicherstellen. Eine kleingliedrige Struktur erfordert einen erhöhten Aufwand für steuernde Kommunikation. Der Koordinierungsaufwand ist durch Aufgabenbündelung gering zu halten.⁴¹⁹

Dies gilt umso mehr, da der Steuerungsaufwand aufgrund der Komplexität der Rechtsvorschriften und der fachlichen Bandbreite des Aufgabenspektrums an sich sehr hoch ist.

- **Kontrolle von regionalen Kleinbetrieben**

Zur Sicherstellung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes auf lokaler Ebene und zur Überwachung tierschutzrechtlicher Anforderungen bedarf es gerade auch der Kontrolle von regionalen Kleinbetrieben.

Der Präsident des LGL hat im Umweltausschuss darauf verwiesen, dass z. B. Salmonellen auch in kleinen Geflügelbetrieben vorkämen und in der Summe nicht zu vernachlässigen seien. Dieser Gedanke hat z. B. auch im Kontrollprogramm der SE Lebensmittelsicherheit des LGL Niederschlag gefunden; so hat sie im Rahmen dessen u.a. Bäckereibetriebe⁴²⁰ kontrolliert.

- **Kontrolle von Großbetrieben**

Bei Betrieben mit überregionalem Verbreitungsgebiet ist naturgemäß das Schadenspotenzial höher als bei nur regional vermarktenden Betrieben. Zur Sicherstellung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes bedarf es für eine wirksame Kontrolle entsprechender Großbetriebe eines größeren, spezialisierten, interdisziplinär zusammengesetzten Teams.⁴²¹ Auch der Verwaltungsvollzug muss bei Großbetrieben wirksam sein.

⁴¹⁸ Art. 3 Abs. 1, 4 Abs. 3 der VO (EG) Nr. 882/2004.

⁴¹⁹ 3.2.2 OR.

⁴²⁰ Vgl. Abschlussbericht der SE Lebensmittelsicherheit für das Jahr 2009, Schwerpunkt Bäckereien.

⁴²¹ Eckpunktepapier des StMUV für eine Strukturreform (Schwerpunktlandratsämter), Stand: 25.07.2014

Der ORH hat besonderes Gewicht auf die Frage gelegt, inwieweit durch Verbesserungen bei Strukturen und Organisation der Veterinär- und Lebensmittelüberwachung die Kontrolle von überregionalen Großbetrieben optimiert werden kann. Schon im Hinblick auf die Masse der in diesen Betrieben produzierten Lebensmittel ist bei Mängeln eine besonders große Anzahl von Verbrauchern betroffen. So produzierte die Fa. Bayern-Ei an einem Standort mit rd. 400.000 Legehennen pro Tag rund 400.000 Eier. Gleichzeitig stellt die Größe derartiger Betriebe die Kontrollbehörden vor besondere Herausforderungen. Organisation und Struktur der Verwaltung müssen geeignet sein, gerade auch Großbetriebe wirksam kontrollieren zu können.⁴²²

15.2.2 Modelle

Die Organisationsmodelle sind im Einzelnen nachfolgend dargestellt. Sie lassen sich in folgende Grundmodelle einteilen:

- Status quo unter Realisierung der aufgezeigten Empfehlungen
- Sonderverwaltung
- Schwerpunkt-Landratsämter
- Teilverlagerung
- Komplettverlagerung.

Für die konkrete Auswahl der Modelle hat der ORH folgende Prämissen zugrunde gelegt:

1. Der derzeitige Personalstand wird beibehalten. Ob dieser richtig bemessen ist, muss die Verwaltung untersuchen.
2. Die Präsenz in der Fläche wird beibehalten. Sofern dazu die Bildung von Außenstellen erforderlich ist, wurde eine Anzahl von 20 - 25 Außenstellen⁴²³ (z. B. an Standorten von Kreisverwaltungsbehörden) angenommen.
3. Die Zuständigkeiten für Kontrolle und Vollzug sind in einer Behörde, möglichst in einer organisatorischen Einheit, zusammengefasst.

⁴²² Hohe Gewichtung ungeachtet der Aussage der Staatsregierung gewählt; vgl. Drs. 16/187 vom 16.04.2013

⁴²³ Die Anzahl von 20-25 Außenstellen wurde auch im Eckpunktepapier „Anpassung des Veterinärdienstes und der Lebensmittelüberwachung an die aktuellen Anforderungen von Lebensmittelwirtschaft und Landwirtschaft“ des StMUV, Stand 25.07.2014, zugrunde gelegt.

4. Den Kontrollen liegt ein zentral erstelltes, einheitliches Kontrollprogramm für die planbaren Kontrollen zugrunde (vgl. TNr. 15.1.4). Davon unberührt bleiben Anlasskontrollen.
5. Die Möglichkeiten von anlassbezogenen Teilabordnungen⁴²⁴ sind auszunutzen. Im Bedarfsfall müssen Spezialisten kurzfristig auch von anderen Außenstellen/Standorten zugezogen werden können.

Folgende Modelle wurden betrachtet:

- **Modell 0: Status quo**
- **Modell 1: Status quo unter Realisierung des 13-Punkte-Programms (vgl. TNr. 15)**

Die Kontrolleinheiten der SE⁴²⁵ werden nach sachlichen Gesichtspunkten auf die Kreisverwaltungsbehörden verteilt.

- **Modell 2: Sonderverwaltung**

71 unabhängige staatliche Veterinär- und Lebensmittelämter. Die Aufsicht liegt bei den Regierungen. Die Kontrolleinheiten der SE werden auf die unabhängigen staatlichen Veterinär- und Lebensmittelämter verteilt.

- **Modell 3: Schwerpunkt-Landratsämter**

Bündelung der Zuständigkeiten von mehreren Landkreisen an einem Schwerpunkt-Landratsamt unter Verteilung der Kontrolleinheiten der SE auf die Schwerpunkt-Landratsämter. Die Aufsicht verbleibt bei den Regierungen.

- **Modell 4: Teilverlagerung**

- o **Variante 1:** Verlagerung der Zuständigkeiten für Großbetriebe von den Kreisverwaltungsbehörden an die sieben Regierungen, Verbleib der Zuständigkeit für die weiteren Betriebe an den Kreisverwaltungsbehörden; die Kontrolleinheiten der SE wird auf die Regierungen verteilt. Die Aufsicht über die Kreisverwaltungsbehörden liegt bei den Regierungen, über die Regierungen beim StMUV.

⁴²⁴ Überregionaler Einsatz von Spezialisten.

⁴²⁵ Ob darunter nur die Sachgebiete SE 3 und SE 4 oder auch weiteres Personal der Landesinstitute TG I und TG II zu fassen ist, ist von der Verwaltung zu ermitteln, vgl. 14.16.1.

- **Variante 2:** Verlagerung der Zuständigkeiten für Großbetriebe von den Kreisverwaltungsbehörden an das LGL, Verbleib der Zuständigkeit für die weiteren Betriebe an der Kreisverwaltungsbehörde. Die Aufsicht über die Kreisverwaltungsbehörden liegt beim LGL, über das LGL beim StMUV. Die bisher bei den Regierungen liegenden Zuständigkeiten für die Zulassung von Betrieben⁴²⁶ gehen auf das LGL über. Bei der Bündelung von Kontrolle, Laboruntersuchung und Vollzug beim LGL stünde ggf. dessen gutachterliche Unabhängigkeit in Frage (vgl. TNr. 14.15). Dies konnte im Rahmen der Gutachtenserstellung vom ORH nicht überprüft werden.
- **Modell 5: Komplettverlagerung**
- **Variante 1:** Verlagerung der Zuständigkeiten von den Kreisverwaltungsbehörden an die sieben Regierungen unter Bildung von Außenstellen. Die Kontrolleinheiten der SE werden auf die Regierungen verteilt. Die Aufsicht liegt beim StMUV.
 - **Variante 2:** Wie Variante 1, jedoch Verlagerung auf nur zwei Regierungen (Nord- und Südbayern) unter Bildung von Außenstellen.
 - **Variante 3:** Verlagerung der Zuständigkeiten von den Kreisverwaltungsbehörden an das LGL unter Bildung von Außenstellen. Aufgrund der zu erwartenden großen Leitungsspanne (20 - 25 Außenstellen) geht der ORH davon aus, dass die beiden Standorte Erlangen und Oberschleißheim als koordinierende Zwischeninstanzen fungieren werden. Die Aufsicht liegt beim StMUV. Die bisher bei den Regierungen liegenden Zuständigkeiten für die Zulassung von Betrieben⁴²⁷ gehen auf das LGL über. Bei der Bündelung von Kontrolle, Laboruntersuchung und Vollzug beim LGL stünde ggf. dessen gutachterliche Unabhängigkeit in Frage (vgl. TNr. 14.15). Dies konnte im Rahmen der Gutachtenserstellung vom ORH nicht überprüft werden.

⁴²⁶ Betriebe, die nach Art. 6 Abs. 3 der VO (EG) Nr. 852/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.04.2004 über Lebensmittelhygiene in der jeweils geltenden Fassung einer Zulassungspflicht unterliegen sowie Betriebe für die die Ausfuhr im Sinn des §9 der Verordnung über Anforderungen an die Hygiene beim Herstellen, Behandeln und Inverkehrbringen von Lebensmitteln (Lebensmittelhygiene-Verordnung - LMHV) vom 08.08.2007 soweit nicht nach § 2 das StMUV zuständig ist.

⁴²⁷ Betriebe, die nach Art. 6 Abs. 3 der VO (EG) Nr. 852/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.04.2004 über Lebensmittelhygiene in der jeweils geltenden Fassung einer Zulassungspflicht unterliegen sowie Betriebe für die die Ausfuhr im Sinn des §9 der Verordnung über Anforderungen an die Hygiene beim Herstellen, Behandeln und Inverkehrbringen von Lebensmitteln (Lebensmittelhygiene-Verordnung - LMHV) vom 08.08.2007 soweit nicht nach § 2 das StMUV zuständig ist.

15.2.3 Ergebnis

Der ORH hat den Erfüllungsgrad der o. g. Parameter (vgl. TNr. 15.2.1) bei den einzelnen Modellen bewertet. Dabei waren organisatorische Aspekte ausschlaggebend. Aus der Sicht des ORH erfüllt das Modell 5 (Komplettverlagerung) - unter Berücksichtigung der dargestellten Prämissen - die o. g. Parameter am besten:

- Die Flexibilität des Personaleinsatzes erhöht sich mit der Größe des Personalvolumens pro Organisationseinheit.
- Homogenes Verwaltungshandeln lässt sich umso leichter umsetzen, je weniger Behörden zuständig sind.
- Klare Verantwortlichkeiten und klare Entscheidungswege sind bei einem reduzierten Unterbau einfacher festzulegen.
- Weniger Behörden lassen sich leichter steuern und verursachen in der Kommunikation geringeren Aufwand.
- Der für die Kontrolle von Großbetrieben erforderliche hohe fachliche Qualifizierungs- und Spezialisierungsbedarf und die Bildung von interdisziplinären Teams lassen sich in größeren Einheiten besser darstellen.

Innerhalb des Modells 5 (Komplettverlagerung) sind die Varianten 2 und 3 annähernd gleichwertig. Beim LGL entstünde eine personelle Einheit mit zwei Standorten (Obererschleißheim, Erlangen), bei den Regierungen zwei Einheiten. Dennoch erscheint die Variante 2 aus Sicht des ORH aus folgenden organisatorischen Gründen vorzugswürdig:

- Bei den Regierungen sind die Kompetenzen in einer Verwaltungsbehörde räumlich und organisatorisch gebündelt (z. B. Baurecht, Gewerberecht).
- Das LGL bliebe in seiner Funktion als reine Fachbehörde bestehen; die gutachterliche Unabhängigkeit bliebe auf jeden Fall erhalten.
- Die Grundausrichtung einer Behörde (Fachbehörde bzw. Verwaltungsbehörde) wirkt sich auf die Aufgabenerfüllung aus. Ein effektiver gesundheitlicher Verbraucherschutz hängt insbesondere auch von der Vollzugskompetenz der Verwaltung ab. Diese ist bei den Regierungen bereits vorhanden.
- Ebenso bestehen bereits bayernweit Sonderzuständigkeiten einzelner Regierungen.

Bei beiden Modellen werden Außenstellen erforderlich, deren konkrete Zahl und Lage z. B. nach fachlichen Gesichtspunkten und regionaler Struktur festzulegen wären.

15.3 Schlussbemerkung

Oberstes Ziel aller Maßnahmen sollte es sein, die wichtigen Aufgaben des gesundheitlichen Verbraucherschutzes so effektiv und effizient wie möglich zu erfüllen. Es handelt sich um eine wichtige Staatsaufgabe zur Gefahrenabwehr

Um dieses Ziel zu erreichen, hat der ORH eine Reihe von Schwachstellen und entsprechende Verbesserungsvorschläge aufgezeigt. Insbesondere das 13-Punkte-Programm sollte umgesetzt werden. Parallel dazu hat der ORH verschiedene Aspekte der Aufbauorganisation im Hinblick auf Verbesserungsmöglichkeiten betrachtet. Hierzu hat er verschiedene Modelle anhand von Parametern verglichen, die sich aus rechtlichen Vorgaben und festgestellten Schwachstellen ergeben. Im Rahmen des Gutachtensauftrags hat sich der ORH dabei auf organisatorische Gesichtspunkte beschränkt.

Es ist Aufgabe der Staatsregierung, die dargestellten Modelle und Varianten eigenständig, z. B. im Rahmen einer Nutzwertanalyse, umfassend zu bewerten und die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen:

gez. [Redacted]
Ministerialdirigent

gez. [Redacted]
Ltd. Ministerialrat

VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGL	Akademie für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit
AGO	Allgemeine Geschäftsordnung für die Behörden des Freistaates Bayern
AgrarZahVerpflG	Agrarzahlungen-Verpflichtungengesetz
AMG	Arzneimittelgesetz
Art.	Artikel
AV-EG-ELF	Verordnung zur Ausführung von Verordnungen der Europäischen Gemeinschaft im Geschäftsbereich des Bayerischen Staatsministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (EG-Ausführungsverordnung-Landwirtschaft)
AVLFM	Verordnung zur Ausführung des Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände-, Kosmetik- und Futtermittelrechts (Lebensmittelrecht und Futtermittelrecht-Ausführungsverordnung)
AVV LmH	Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung von Hygienevorschriften für Lebensmittel und zum Verfahren zur Prüfung von Leitlinien für eine gute Verfahrenspraxis (AVV Lebensmittelhygiene)
AVV RÜb	Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher, futtermittelrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften (AVV Rahmen-Überwachung)
AVV SWS	Allgemeine Verwaltungsvorschrift für die Durchführung des Schnellwarnsystems für Lebensmittel, Lebensmittelbedarfsgegenstände und Futtermittel (AVV Schnellwarnsystem)
AVV Zoonosen Lebensmittelkette	Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Erfassung, Auswertung und Veröffentlichung von Daten über das Auftreten von Zoonosen und Zoonoseerregern entlang der Lebensmittelkette
BayDSG	Bayerisches Datenschutzgesetz
BayFAG	Bayerisches Finanzausgleichsgesetz
BayHO	Bayerische Haushaltsordnung
BbT	Bundesverband der beamteten Tierärzte
BfR	Bundesinstitut für Risikobewertung
BHV	BovineHerpesvirus
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BRH	Bundesrechnungshof
BV	Bayerische Verfassung
BVL	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit

BWV	Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung
bzw.	Beziehungsweise
ca.	zirka
CC	Cross Compliance
Dr.	Doktor
FachV-TechnÜV	Verordnung über den fachlichen Schwerpunkt technischer Überwachungsdienst zum Schutz der Verbraucher in der Fachlaufbahn Naturwissenschaft und Technik
FachV-VettechnD	Verordnung über den fachlichen Schwerpunkt veterinärtechnischer Dienst in der Fachlaufbahn Naturwissenschaft und Technik
FAG	Gesetz über den Finanzausgleich zwischen Staat, Gemeinden und Gemeindeverbänden (Finanzausgleichsgesetz - FAG)
FIS-VL	Fachinformationssystem für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
FIHG	Fleischhygienegesetz
GAB	Grundanforderungen an die Betriebsführung
GAP	Gemeinsamen Agrarpolitik
GB	Gigabyte
GDVG	Gesetz über den öffentlichen Gesundheits- und Veterinärdienst, die Ernährung und den Verbraucherschutz sowie die Lebensmittelüberwachung (Gesundheitsdienst- und Verbraucherschutzgesetz)
gem.	gemäß
GEWAN	GEWerbeAnzeigen im Netz
GfISalmoV	Geflügelsalmonellenverordnung
GG	Grundgesetz
GLP	Gute Laborpraxis
GO	Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern
HACCP	Hazard(Gefahr) Analysis(Analyse) and Critical(kritische) Control(Kontroll- bzw. Lenkungs-) Points(Punkte)
HI-Tier	Herkunftssicherungs- und Informationssystem für Tiere
IMS	Innenministerielles Schreiben
IT	Informationstechnik
k. A.	keine Angabe
KOM	Europäische Kommission
KorruR	Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung von Korruption in der öffentlichen Verwaltung (Korruptionsbekämpfungsrichtlinie)
KVB	Kreisverwaltungsbehörde

LegRegG	Gesetz über die Registrierung von Betrieben zur Haltung von Legehennen (Legehennenbetriebsregistergesetz)
LegRegV	Verordnung zur Durchführung des Legehennenbetriebsregistergesetzes (Legehennenbetriebsregisterverordnung)
LFGB	Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände und Futtermittelgesetzbuch
LfL	Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft
LGL	Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit
LIMS	Laborinformations- und Managementsystem
LIMS-Z	Laborinformations- und Managementsystem – Zentral
lit.	Buchstabe
LKrO	Landkreisordnung für den Freistaat Bayern (Landkreisordnung)
LM	Lebensmittel
LMHV	Verordnung über Anforderungen an die Hygiene beim Herstellen, Behandeln und Inverkehrbringen von Lebensmitteln (Lebensmittelhygiene-Verordnung)
LRA	Landratsamt
LStVG	Gesetz über das Landesstrafrecht und das Ordnungsrecht auf dem Gebiet der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Landesstraf- und Ordnungsgesetz)
LT-Drs.	Landtagsdrucksache
LÜ	Lebensmittelüberwachungsbeamter
MdL	Mitglied des Landtages
Mio.	Million
MiStra	Mitteilung in Strafsachen
MNKP	Mehnjähriger nationaler Kontrollplan
MVD	Mobiler Veterinärdienst
NRKP	Nationaler Rückstandskontrollplan
OR	Richtlinien für die Wahrnehmung und Organisation öffentlicher Aufgaben sowie für die Rechtsetzung im Freistaat Bayern (Organisationsrichtlinien)
ORH	Bayerischer Oberster Rechnungshof
Prof.	Professor
QE	Qualifikationsebene
QM	Qualitätsmanagement
QMB	Qualitätsmanagementbeauftragter
QMB-L	Qualitätsmanagementbeauftragter des Landes
QMH	Qualitätsmanagement-Handbuch
QMH-LGL	Qualitätsmanagement-Handbuch des LGL

QMS	Qualitätsmanagementsystem
QS	Qualitätssicherung
QSA	Qualitätssicherungs-Arbeitsanweisungen
QSB	Qualitätssicherungsbeauftragter
RASFF	Rapid Alert System for Food and Feed
RMF	Regierung von Mittelfranken
RNB	Regierung von Niederbayern
ROB	Regierung von Oberbayern
ROF	Regierung von Oberfranken
ROP	Regierung der Oberpfalz
RUF	Regierung von Unterfranken
RVS	Regierung von Schwaben
SchHaltHygV	Schweinehaltungshygieneverordnung
SE	Spezialeinheit Lebensmittelsicherheit am LGL
SG	Sachgebiet
StMI	Bayerisches Staatsministerium, des Innern, für Bau und Verkehr
StMJ	Bayerisches Staatsministerium der Justiz
StMUV	Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz
TierGesG	Gesetz zur Vorbeugung vor und Bekämpfung von Tierseuchen (Tiergesundheitsgesetz)
Tier-LMHV	Verordnung über Anforderungen an die Hygiene beim Herstellen, Behandeln und Inverkehrbringen von bestimmten Lebensmitteln tierischen Ursprungs (Tierische Lebensmittel-Hygieneverordnung)
Tier-LMÜV	Verordnung zur Regelung bestimmter Fragen der amtlichen Überwachung des Herstellens, Behandeln und Inverkehrbringens von Lebensmitteln tierischen Ursprungs (Tierische Lebensmittel-Überwachungsverordnung)
TierSchG	Tierschutzgesetz
TierSchNutztV	Verordnung zum Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere und anderer zur Erzeugung tierischer Produkte gehaltener Tiere bei ihrer Haltung (Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung)
TSN	Tierseuchennachrichtensystem
UMS	Umweltministerielles Schreiben
Vet	Veterinäre/Veterinärassistenten
vgl.	vergleiche
VOK	Vor-Ort-Kontrolle
VZK	Vollzeitkraft

z. T.	zum Teil
ZoonoseV	Verordnung mit lebensmittelrechtlichen Vorschriften zur Überwachung von Zoonosen und Zoonoseerregern (Zoonose-Verordnung)
ZQM	Zentrales Qualitätsmanagement

VERZEICHNIS DER ABBILDUNGEN

Abbildung 1 - Übersicht Gesprächspartner.....	18
Abbildung 2 - Entwicklung der großen Legehennenbetriebe in Bayern (2004 - 2014).....	20
Abbildung 3 - Betriebe mit Haltungsplätzen und Legehennenbestände in Bayern, 01.12.2014	20
Abbildung 4 - Die Lebensmittelkette	22
Abbildung 5 - Anzahl der Biogasanlagen in Deutschland	43
Abbildung 6 - Struktur des amtlichen Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung in Bayern.....	45
Abbildung 7 - Abteilung 4 des StMUV.....	46
Abbildung 8 - Landesinstitute des LGL	49
Abbildung 9 - Landesinstitut Tiergesundheit I	50
Abbildung 10 - Landesinstitut Tiergesundheit II	50
Abbildung 11 - Struktur der Landesinstitute Tiergesundheit I und II bis 01.03.2015.....	51
Abbildung 12 - Landesinstitut Spezialeinheit Lebensmittelsicherheit (SE)	54
Abbildung 13 - Untere Behörden für Gesundheit, Veterinärwesen, Ernährung und Verbraucherschutz	56
Abbildung 14 - Interne Organisation der Landratsämter	58
Abbildung 15: Anteile der Organisationsformen.....	60
Abbildung 16 - Entwicklung fachbezogene Fortbildungen: Teilnehmerzahl und Teilnehmertage	67
Abbildung 17 - Entwicklung fachbezogene Fortbildungen: Termine, Tage.....	68
Abbildung 18 - Struktur QM-Dokumentation	76
Abbildung 19 - Struktur QM-Dokumentation LGL	77
Abbildung 20 - Personaleinsatz im Regierungsbezirk Oberbayern	86
Abbildung 21 - Personaleinsatz im Regierungsbezirk Niederbayern.....	87
Abbildung 22 - Personaleinsatz im Regierungsbezirk Oberpfalz.....	87
Abbildung 23 - Personaleinsatz im Regierungsbezirk Oberfranken	88
Abbildung 24 - Personaleinsatz im Regierungsbezirk Mittelfranken.....	88
Abbildung 25 - Personaleinsatz im Regierungsbezirk Unterfranken	89
Abbildung 26 - Personaleinsatz im Regierungsbezirk Schwaben	89
Abbildung 27 - Verwaltungspersonal im Bereich Veterinärwesen und Lebensmittelüberwachung.....	94
Abbildung 28 - Verwaltungspersonal der 3. QE und 4. QE	95

Abbildung 29 - Personaleinsatz bei den Regierungen	97
Abbildung 30 - Personaleinsatz im LGL (SE und TG).....	98
Abbildung 31 - Übergeordnete Verfahrensanweisung Beschaffung.....	114
Abbildung 32 - Anzahl der Betriebskontrollen in 2014	116
Abbildung 33 - Kontrollprogramm Lebensmittelsicherheit.....	118