



Die Strukturen der Lebensmittelüberwachungsbehörden  
in Nordrhein-Westfalen

Derzeitige Aufstellung und Perspektiven einer Weiterentwicklung

## A. Derzeitige Situation

### **I. Grundlegende Verantwortung des Lebensmittelunternehmers**

In der Europäischen Union und damit auch in der Bundesrepublik Deutschland gelten seit langem sehr weitgehend harmonisierte Bestimmungen zum Lebensmittelrecht<sup>1</sup>. Danach liegt die Verantwortung, sichere Lebensmittel in den Verkehr zu bringen, grundsätzlich beim Lebensmittelunternehmer, der durch betriebseigene Kontrollen und entsprechende Maßnahmen sicherzustellen hat, dass seine Produkte gesundheitlich unbedenklich und nicht zur Täuschung des Verbrauchers geeignet sind. Die amtliche Lebensmittelüberwachung prüft, ob die Unternehmen ihrer Eigenverantwortung und ihren Sorgfaltspflichten gegenüber dem Verbraucher gerecht werden.

### **II. Verantwortung und Leistungsfähigkeit der Kreisordnungsbehörden**

Die Organisation und die Durchführung der amtlichen Lebensmittelüberwachung ist Sache der einzelnen Bundesländer<sup>2</sup>. So nehmen die Verwaltungsebenen der Länder, die Ministerien, die mittelinstantzlichen Behörden und die kommunalen Überwachungsbehörden ihre Aufgaben gemäß ihren Zuständigkeiten wahr. Für die Lebensmittelüberwachung vor Ort sind in Nordrhein-Westfalen nach der Zuständigkeitsverordnung Verbraucherschutz NRW die Kreisordnungsbehörden verantwortlich. Im Rahmen dieser Zuständigkeit kontrollieren die 51 kommunalen Lebensmittelüberwachungsämter risikoorientiert alle Betriebe, die Lebensmittel- und Bedarfsgegenstände produzieren, mit ihnen handeln oder in Verkehr bringen und entnehmen Proben in diesen Betrieben<sup>3</sup>. Die Zahl der vorzunehmenden Betriebskontrollen richtet sich nach der gemeinsam mit dem Land festgelegten Risikoeinstufung der Betriebe gemäß der AVV Rüb. Die Auswahl der zu untersuchenden Lebensmittel- und Bedarfsgegenständeproben erfolgt ebenfalls risikoorientiert und in enger Abstimmung der Untersuchungsämter mit den Überwachungsbehörden. Neben den risikoorientiert festgelegten Proben ist die Entnahme weiterer sinnvoller Verdachtsproben, vor allem im Krisenfall, selbstverständlich. Im Jahr 2012 wurden insgesamt 184.813 Kontrollen<sup>4</sup> durchgeführt sowie insgesamt 95.239 Proben<sup>5</sup> genommen und durch amtliche Labore untersucht.

Die Vielfältigkeit der erzeugten und auf dem Markt befindlichen Lebensmittel tierischer und pflanzlicher Herkunft sowie der Bedarfsgegenstände erfordert den Einsatz entsprechend qualifizierten Personals, das in ausreichender Zahl vorgehalten werden muss. Die Art der produzierten oder gehandelten Lebensmittel oder Bedarfsgegenstände, die Größe des Betriebes und damit verbunden oft eine Vielzahl weitreichender Vertriebswege erfordern Spezialwissen beim Überwachungspersonal sowie dessen ständige Weiterqualifizierung. Die Kommunen beschäftigen im Bereich der Lebensmittel-

---

<sup>1</sup> Die Verordnung (EG) Nr. 882/2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz, gibt den Rahmen für die Organisation der amtlichen Lebensmittelüberwachung in Deutschland vor. Neben dem Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) sind landesrechtliche Organisationsakte (Ausführungsgesetze, Zuständigkeitsverordnungen etc.) maßgeblich. Die „Allgemeine Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher, futtermittelrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften (AVV Rahmen-Überwachung – AVV Rüb)“ enthält Grundsätze und konkretere Bestimmungen zur Durchführung der Lebensmittelkontrollen vor Ort. Hinzutreten weitere europäische Verordnungen, die ebenfalls die Art und Weise des Vollzugs der amtlichen Überwachung vor Ort regeln. Zu nennen sind hier die Verordnung (EG) Nr. 178/2002, die Verordnungen (EG) Nr. 852, 853 und 854/2004. Von Bedeutung ist ferner die Allgemeine Verwaltungsvorschrift Lebensmittelhygiene (AVV LmH). Flankiert werden diese öffentlich-rechtlichen Vorgaben durch eine scharfe zivilrechtliche Haftung im Falle der Lieferung minderwertiger Lebensmittel.

<sup>2</sup> Vgl. zur Situation in NRW die Darstellung des Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MKULNV): <http://www.umwelt.nrw.de/verbraucherschutz/lebensmittel/lebensmittelueberwachung/index.php#zahlen>

<sup>3</sup> In Nordrhein-Westfalen gibt es nach Angaben des MKULNV (a.a.O.) im Lebensmittelsektor ca. 7.000 Erzeuger, ca. 3.000 Hersteller und Abpacker, ca. 6.000 Vertriebsunternehmer und Transporteure, ca. 70.000 Einzelhändler sowie ca. 93.000 Dienstleistungsbetriebe.

<sup>4</sup> Vgl.: [http://www.umwelt.nrw.de/verbraucherschutz/pdf/lebensmittel\\_betriebskontrollen\\_2012\\_a.pdf](http://www.umwelt.nrw.de/verbraucherschutz/pdf/lebensmittel_betriebskontrollen_2012_a.pdf)

<sup>5</sup> Vgl. [http://www.umwelt.nrw.de/verbraucherschutz/pdf/lebensmittel\\_proben\\_2012\\_a.pdf](http://www.umwelt.nrw.de/verbraucherschutz/pdf/lebensmittel_proben_2012_a.pdf)

überwachung Fachtierärzte und Tierärzte, Lebensmittelchemiker, Lebensmittelkontrolleure und Amtliche Fachassistenten<sup>6</sup>. Bei allen Berufsgruppen handelt es sich um Spezialisten mit besonderer Aus- und Weiterbildung sowie langjähriger Erfahrung im Bereich der Lebensmittelüberwachung.

Nahezu alle kommunalen Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsämter arbeiten strukturiert und nachvollziehbar nach einem Qualitätsmanagementsystem auf der Basis der DIN ISO 9001 und sind daher in der Lage, den zu überwachenden Betrieben auf Augenhöhe zu begegnen. Neben dem vorhandenen wissenschaftlichen Personal und den entsprechend aufwendig ausgebildeten Lebensmittelkontrolleuren ziehen die Behörden vor Ort regelmäßig im Bedarfsfall auch externen Sachverstand hinzu, z. B. Lebensmittelchemiker aus den jeweils zuständigen Chemischen und Veterinäruntersuchungsämtern.

Den gestellten Anforderungen werden die kommunalen Überwachungsbehörden der Kreise und kreisfreien Städte in Nordrhein-Westfalen gerecht. Es gibt keine Anhaltspunkte, dass es in den letzten Jahren ein Schadensereignis im Rahmen von Lebensmittelproduktion und -vertrieb zu Lasten des Verbrauchers gegeben hat, das auf Defizite bei der kommunalen Lebensmittelüberwachung zurück zu führen ist. Der Verbraucherschutz hat sowohl in den Verwaltungen als auch in den politischen Gremien vor Ort hohe Priorität. Vor diesem Hintergrund nehmen die Kreise ihre Aufgaben des gesundheitlichen Verbraucherschutzes auch im Hinblick auf das mit diesem Aufgabenbereich verbundene außerordentlich hohe Interesse von Öffentlichkeit und Medien verantwortlich wahr und stellen trotz des beträchtlichen Spardrucks in der kommunalen Ebene die erforderlichen finanziellen Mittel bereit.

### **III. Verantwortung und Leistungsfähigkeit des Landesamtes für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz**

Das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV) ist im Bereich der Lebensmittelüberwachung gemäß der geltenden Zuständigkeitsregelungen zum einen Vollzugsbehörde, die unmittelbar gegenüber dem Bürger bzw. Wirtschaftsbeteiligten auftritt. Zum anderen soll es die Funktion einer Fachaufsichtsbehörde erfüllen<sup>7</sup>.

#### **1. Eigene Vollzugzuständigkeit**

Das LANUV besitzt eigene Zuständigkeiten in Teilbereichen der Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung, sowie im gesamten Bereich des Saatgutes und der Düngemittel. Ihm obliegt auch die Handelsklassenüberwachung bei Obst und Gemüse im Großhandel, bei Eiern sowie bei Vieh und Fleisch einschließlich der amtlichen Preisnotierung Fleisch, die Überwachung und Zulassung von Öko-Kontrollstellen sowie die Zulassung und Inspektion der Tierarzneimittelhersteller und die Kontrolle des Handels mit Tierarzneimitteln. Hinzu kommt die Zulassung und Überwachung von Lebensmittelbetrieben für den EU-Handel und von Betrieben, die Nutztiere EU-weit handeln sowie Betrieben, die tierische Nebenprodukte behandeln. Insbesondere bei den Zulassungen versichert sich das LANUV gerne der Unterstützung der Kreisordnungsbehörden vor Ort.

---

<sup>6</sup> Insgesamt sind derzeit ca. 460 Vollzeitstellen besetzt.

<sup>7</sup> Vgl. auch das „Leitbild“ des LANUV: [http://www.lanuv.nrw.de/veroeffentlichungen/infoblaetter/lanuv\\_leitbild/flyerleitbild.pdf](http://www.lanuv.nrw.de/veroeffentlichungen/infoblaetter/lanuv_leitbild/flyerleitbild.pdf)

## 2. Fachaufsicht

Der Aufgabenbereich der Lebensmittelüberwachung gehört zu den Pflichtaufgaben zur Erfüllung nach Weisung, bei denen das Land ein besonderes Aufsichtsrecht, aber auch eine besondere Aufsichtspflicht hat. Diese Pflicht wird von den Kommunen grundsätzlich nicht nur begrüßt, sondern sogar eingefordert.

Die Wahrnehmung der Aufsichtspflicht umfasst:

- Sicherstellung eines landesweit einheitlichen, recht- und zweckmäßigen Verwaltungsvollzuges durch
  - Unterrichtung über die Aufgabenwahrnehmung durch die Kreisordnungsbehörden im Allgemeinen, ggf. auch im Hinblick auf einzelne Vorgänge
  - Weisungen
  - Selbsteintritt/Ersatzvornahme
- Fachliche Beratung der Kreisordnungsbehörden
- Koordinierung und Steuerung bei kreisübergreifenden bzw. landesweit auftretenden Ereignissen
- Durchführung von Schulungen oder Informationsveranstaltungen zu neuen Bestimmungen oder wiederkehrenden Problemen.

## 3. Defizite: Ursachen und Folgen

### a) Personalknappheit schränkt Handlungs- und Reaktionsfähigkeit ein

In der Vergangenheit war zu beobachten, dass das LANUV seiner Aufsichtsfunktion aufgrund personeller Engpässe nur sehr eingeschränkt nachgekommen ist. Grundsätzlich muss eine Aufsichtsbehörde über kompetente Ansprechpartner mit solider Ausbildung und hinreichender Berufserfahrung in ausreichender Zahl verfügen. Das LANUV hatte insbesondere in und nach seiner Gründungsphase (Übertragung der Aufsichtsaufgaben von den Bezirksregierungen auf das Landesamt ab dem Jahr 2005) mit massiver Personalknappheit zu kämpfen. Nach entsprechenden Hinweisen des Landkreistages (z.B. im Rahmen der Sitzung des Veterinärausschusses des Landkreistages am 01.09.2009 im Kreis Warendorf gegenüber Präsident Dr. Bottermann) wurden in jüngerer Zeit in beträchtlichem Umfang Neueinstellungen vorgenommen. Eine zufriedenstellende Besetzung ist aber noch nicht gelungen<sup>8</sup>: Stellen werden oft mit Berufsanfängern ohne Erfahrung besetzt, die sich erst in die Thematik einarbeiten müssen und daher für die oft seit vielen Jahren in der Lebensmittelüberwachung tätigen Fachkräfte der Kommunen keine wertvollen Ansprechpartner – insbesondere in Problemfällen – bilden können. Zu beobachten war auch, dass auf den Stellen nicht selten bereits nach kurzer Zeit erneut ein Wechsel erfolgt, so dass eine begonnene Einarbeitung abgebrochen wurde.

In der Folge ergab sich eine Reihe von Problemen mit Nachteilen für den Verwaltungsvollzug. Folgende Beispiele sind dokumentiert:

- Massive Verzögerungen in der Bearbeitung: Probleme von überregionaler Bedeutung, die die Kreisordnungsbehörden der Landesverwaltung mit der Bitte um Entscheidung über ein (abgestimmtes) Vorgehen vorlegen, werden oft nicht beantwortet.

---

<sup>8</sup> So hatte das LANUV im Sommer 2013 größte Schwierigkeiten, mit dem vorhandenen Personal die für den Export in die Russische Zollunion erforderlichen Betriebsprüfungen mit eigenen Kräften durchzuführen.

- In einzelnen Kreisordnungsbehörden ist man deshalb dazu übergegangen, dem LANUV eine Verfahrensweise vorzuschlagen und umzusetzen, falls binnen einer Frist keine gegenteilige Mitteilung erfolgt. Das LANUV scheint dieses Vorgehen zu akzeptieren und vertraut in der Praxis erkennbar auf die fachlich verantwortliche Aufgabenwahrnehmung vor Ort. Damit einher geht aber der Verlust eines eigenen Gestaltungsspielraums.
- Zum Teil werden erbetene Entscheidungen auch mit Hinweis auf fehlende Zuständigkeit abgelehnt (z.B. zum Umgang mit Anfragen gemäß IFG zu Vollzugsmaßnahmen bei der letzten Regionalkonferenz), obwohl ein Problem flächendeckend in NRW auftritt.
- Protokolle über fachaufsichtliche Überprüfungen und Sitzungen werden zum Teil erst nach 6 bis 12 Monaten vorgelegt.
- Telefonische Erreichbarkeit: Nicht selten scheitert bereits der Versuch einer telefonischen Kontaktaufnahme, so dass Probleme kurzfristig nicht diskutiert werden können<sup>9</sup>.
- Obwohl das LANUV Zulassungsbehörde für sog. „EU-Betriebe“ ist, wurde die Fachaufsicht über die Überwachung dieser Betriebe oft nur theoretisch oder punktuell wahrgenommen.
- Sitzungen von Facharbeitsgruppen mit den Kommunen und Schulungen zu wichtigen Themen finden selten statt. Die Möglichkeit, auf diesem Wege eine einheitliche Bearbeitung von Sachthemen durch die Kommunen zu befördern, blieb insoweit ungenutzt.
- Bei Überprüfungen durch die Europäische Union (sog. „EU-Audits“ des Food and Veterinary Office) fallen Defizite der fachaufsichtlichen Überwachung durch das LANUV auf<sup>10</sup>.

#### b) Kein zertifiziertes Qualitätsmanagement

Seit der Verabschiedung der VO (EG) 882/2004 erwartet die EU, dass die Behörden der amtlichen Lebensmittelüberwachung über ein Qualitätsmanagement verfügen. Die Kommunen haben, wie bereits ausgeführt, schon vor vielen Jahren entsprechende Systeme und Zertifizierungen eingeführt. Sowohl das LANUV als auch das MKULNV können entsprechende Qualitätsmanagementsysteme jedoch bislang noch nicht vorweisen. Dieser in der Bundesrepublik (vom Land Bremen abgesehen) einzigartige Zustand ist in zweierlei Hinsicht problematisch: Zum einen müsste eine qualitätsgesicherte Einrichtung (z.B. Kreisordnungsbehörde) wichtige Entscheidungsvorgaben (Verfügungen, Erlasse) von nicht zertifizierten Stellen (z.B. LANUV, MKULNV) eigentlich ablehnen, weil wichtige Entscheidungsvorgaben in einem zertifizierten Gesamtsystem entstehen müssen. Das Land hat dieses Defizit erkannt und bemüht sich um Abhilfe. In Folge des erheblichen zeitlichen Verzugs ist nun allerdings eine aufwändige Zusammenführung und Harmonisierung der naturgemäß unterschiedlichen Qualitätsmanagementsysteme erforderlich, was sowohl auf Landes- als auch auf kommunaler Ebene einen beträchtlichen Zusatzaufwand nach sich zieht.

<sup>9</sup> Bei der sog. „Regionalkonferenz“ des LANUV wurde, als dieses Thema angesprochen wurde empfohlen, das Vorzimmer der Leitungsebene im LANUV anzurufen, vgl. Protokoll zur Sitzung vom 07. bzw. 18.05.2013, S. 5 (Stand: 23.08.2013).

<sup>10</sup> So wurde etwa in einem Bericht über ein Audit in Deutschland vom 05. bis 15.11.2012 festgestellt, dass das LANUV als Fachaufsicht die Plausibilität der Maßnahmen der verschiedenen Einrichtungen (Veterinäramt, Schlachthof, Untersuchungsamt) nicht geprüft habe. Abschnitt 6 „Gesamtschlussfolgerungen“ (Seite 16): „In einigen wenigen Fällen wurde die Wirksamkeit des Rückstandskontrollsystems durch folgende Faktoren leicht geschwächt, darunter: fehlende Überwachung auf Länderebene mit der Folge der Entnahme von zu wenigen Proben, einer unzureichenden Prüfung von Informationen zur Lebensmittelketten und der fehlenden Überprüfung der Effizienz der zuständigen Landesbehörden auf dem Gebiet der Rückstandskontrolle gemäß Richtlinie 96/23/EG.“  
[www.ec.europa.eu/food/fvo/act\\_getPDF.cfm?PDF\\_ID=10392](http://www.ec.europa.eu/food/fvo/act_getPDF.cfm?PDF_ID=10392)

#### 4. Fazit

Aufgrund der mangelhaften Personalsituation (Quantität, Erfahrung, Kontinuität) übt das Land die Fachaufsicht nur in unzureichendem Maß aus. Von einer aktiven Gestaltung der Fachaufsicht erscheint das Land weit entfernt.

#### **IV. Eigenkontrollsysteme von Lebensmittelunternehmen mit überregionalen oder globalen Handelsströmen und Überwachung ihrer Funktionstüchtigkeit durch die Kreisordnungsbehörden**

Gerade große und leistungsfähige Betriebe mit überregionalen oder globalen Handelsbeziehungen haben sehr weit entwickelte Eigenkontrollsysteme und werden von ihren Abnehmern nach strengsten Kriterien auditiert. Damit kommen diese Lebensmittelunternehmer ihrer rechtlichen Verpflichtung (vgl. oben Fn. 1 sowie Art. 17 Abs. 1 der Verordnung (EG) 178/2002) in hohem Maße nach, auf allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen dafür zu sorgen, dass die maßgeblichen Anforderungen des Lebensmittelrechts erfüllt werden. Zugleich sichern sie sich auf diesem Wege gegenüber ihren Handelspartnern ab, die aufgrund der strengen zivilrechtlichen Haftung einen überaus großen Druck zur Lieferung nachweisbar qualitativ hochwertige Ware aufgebaut haben<sup>11</sup>. Probleme mit der Leistungsfähigkeit der Eigenkontrollsysteme sind, aufgrund der Komplexität der Anforderungen, vorrangig im Handwerk und bei kleinen Lebensmittelunternehmen zu registrieren.

##### 1. Funktionsweise der Eigenkontrollsysteme

Insbesondere haben Lebensmittelunternehmer geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um gegenüber den Überwachungsbehörden nachzuweisen, dass die von ihnen hergestellten Lebensmittel in Bezug auf Lebensmittelsicherheit und Produkthygiene unbedenklich sind. Um diesen gesetzlichen Anforderungen zu genügen, werden folgende grundsätzlichen Maßnahmen ergriffen:

- Wareneingangskontrolle: Es werden nur Rohstoffe in den Betrieb verbracht, deren Lieferanten gelistet sind. Die Listung beinhaltet ein erfolgreiches Audit des Lieferanten. Die Produkteigenschaften für das angelieferte Produkt werden festgelegt. Diese beinhalten auch die Lebensmittelsicherheit und Produkthygiene. Jede Lieferung wird zunächst sensorisch überprüft. Je nach Produktart und Empfindlichkeit werden weitere Untersuchungen vorgenommen. Für die Wareneingangskontrolle werden Stichprobenpläne erstellt. Die Proben werden mikrobiologisch und chemisch entsprechend den Anforderungen untersucht.
- Analyse des Gefährdungspotentials des Herstellungsprozesses und erforderlichenfalls Einrichtung von Kontrollpunkten: Der Lebensmittelunternehmer hat nachzuweisen, dass der Herstellungsprozess so organisiert ist, dass die Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit und Produkthygiene jederzeit eingehalten werden und bei Abweichungen bzw. Störungen unmittelbar eingegriffen werden kann. Das Funktionieren dieses Sicherheitssystems ist durch Vorlage von Untersuchungsergebnissen zu belegen.
- Produkt-, Betriebs- und Personalhygiene: Der Lebensmittelunternehmer hat den Erfolg der Reinigung von Maschinen und Betriebsräumen durch Untersuchungsergebnisse nachzuweisen. In besonders sensiblen Bereichen sind Untersuchungen zur Personalhygiene vorzulegen.
- Endprodukte: Die Unbedenklichkeit von Produkten, die in den Handel gelangen, ist nachzuweisen. Insbesondere sind Haltbarkeitsstudien für die Produkte vorzulegen.

---

<sup>11</sup> Das Vorhandensein eines Eigenkontrollsystems erlaubt es zudem, mit Fakten einer falschen ggf. äußerst rufschädigenden öffentlichen Berichterstattung wegen angeblicher Produktionsmängel entgegenzutreten.

- Exportkontrollen: Insbesondere Drittländer verlangen zusätzliche Analysen. So soll das gleiche Sicherheitsniveau wie im Exportland sichergestellt werden.

## 2. Überwachung der Eigenkontrollsysteme durch externe Qualitätssicherungsunternehmen

Die Einhaltung der Sicherheitskonzepte und Qualitätsmanagementsysteme der Lebensmittelunternehmen werden regelmäßig mit Hilfe interner und externer Audits entsprechend zertifizierter Qualitätssicherungsunternehmen (z.B.: „TÜV“; „QS Qualität und Sicherheit GmbH“<sup>12</sup>) überprüft. Der Umfang der Eigenkontrollen ist groß. So übersteigt alleine das Probenkontingent von vier großen Lebensmittelherstellern, unterschiedlicher Branchen im Zuständigkeitsbereich einer Kreisordnungsbehörde deutlich das amtliche Probenkontingent für ganz NRW (ca. 100.000 amtliche Proben/Jahr).

## 3. Überwachung der Funktionstüchtigkeit der Eigenkontrollsysteme durch die Kreisordnungsbehörden

Betriebliche Eigenkontrollsysteme geraten dort an Grenzen, wo sie – ggf. mit krimineller Energie – bewusst unterlaufen werden oder Fahrlässigkeit vorliegt. Daher werden die Betriebe von den Lebensmittelüberwachungsbehörden auch unabhängig vom Vorhandensein eines Eigenkontrollsystems regelmäßig, risikoorientiert und unangemeldet kontrolliert (vgl. oben): Der zuständigen Kreisordnungsbehörde sind die Probenahmepläne und die Untersuchungsmethoden darzulegen. Die Analyseergebnisse werden in einer Trendanalyse aufbereitet. Bei Abweichungen hat der Lebensmittelunternehmer die eingeleiteten oder durchgeführten Maßnahmen zur Abstellung nachzuweisen. Die Eigenkontrollmaßnahmen werden durch amtlich entnommene Proben verifiziert. Zu diesem Zweck werden von der Kreisordnungsbehörde Stufenkontrollen durchgeführt und Endprodukte entnommen und in amtlichen Laboratorien analysiert. Die Probenahmepläne werden herstellerbezogen halbjährlich in Zusammenarbeit mit den Laboratorien erstellt und koordiniert.

Die Ergebnisse der amtlichen Gegenkontrolle werden zur Bewertung der Eigenkontrollmaßnahmen herangezogen. Bei erheblichen Abweichungen ist die Einleitung ordnungsrechtlicher Maßnahmen zu prüfen. Bei gesonderten Fragestellungen werden zusätzlich Experten der Untersuchungsämter genauso wie Wissenschaftler der Fachhochschulen und der Universitäten hinzugezogen.

Das Personal der Kreisordnungsbehörden hat sich auf die Überwachung dieser Betriebe eingestellt, sich das entsprechende Wissen angeeignet und ist im Ernstfall in der Lage, sehr rasch den Betrieb zu durchleuchten und entsprechende Rückverfolgungen und Sicherstellungen vorzunehmen.

## V. Grad der Einhaltung der lebensmittelrechtlichen Vorschriften durch die in Nordrhein-Westfalen tätigen Lebensmittelunternehmen

Der von Lebensmittelunternehmen zu beachtende Bestand an Vorschriften ist äußerst umfangreich und komplex. Eine hundertprozentige Einhaltung aller rechtlichen Vorgaben (Compliance) ist daher selbst für hervorragend organisierte Unternehmen praktisch nicht erreichbar<sup>13</sup>. Dennoch kann der Standard der Normeinhaltung durch die Lebensmittelunternehmen in Nordrhein-Westfalen insgesamt betrachtet als gut bis sehr gut bezeichnet werden. Das MKULNV geht davon aus, dass rund 80 Prozent der Gastronomiebetriebe bei der Einführung eines „Kontrollbarometers“ („Gastro-Ampel“)

<sup>12</sup> Vgl.: [http://www.tuev-sued.de/management\\_systeme/lebensmittelsicherheit](http://www.tuev-sued.de/management_systeme/lebensmittelsicherheit); <http://www.q-s.de/>

<sup>13</sup> Schon kleinste Nichteinhaltungen von Vorgaben, etwa das Vorhandensein einer zersprungenen Kachel in einem Gastronomiebetrieb werden nach den Vorgaben als „Verstoß“ erfasst.

eine „grüne“ Bewertung erhielten<sup>14</sup>. Nur 1,3 Prozent der Betriebe wären „rot“ einzustufen. Die Erfahrungen in den Überwachungsämtern zeigen, dass die hygienische Situation in den Nicht-Gastronomiebetrieben noch deutlich besser ist, da in diesen Betrieben speziell ausgebildete Fachkräfte eingesetzt werden im Gegensatz zu den Gastronomiebetrieben, in denen häufig Personal ohne Sach- und Fachkunde tätig ist. Bei den Lebensmittelproben geht das MKULNV von einer Beanstandungsquote von jeweils rund 11 Prozent in den Jahren 2010 und 2011 aus<sup>15</sup>. Bei dieser Statistik ist allerdings zu beachten, dass in lediglich ca. 1,5 % der Proben von für die Gesundheit der Verbraucher relevanten Risiken auszugehen ist. Der weit überwiegende Teil der Probenbeanstandungen erfolgte aufgrund von Deklarationsmängeln<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Pressemitteilung vom 21.04.2013 <http://www.nrw.de/landesregierung/minister-remmel-transparenz-der-lebensmittelkontrolle-ist-ein-guetesiegel-fuer-gute-gastronomie-14305/>

<sup>15</sup> Presseerklärung des MKULNV vom 08.06.2012 <http://www.nrw.de/landesregierung/ministerium-legt-bilanz-der-lebensmittelkontrollen-vor-13024/>

<sup>16</sup> Nach den Zahlen des MKULNV ([http://www.umwelt.nrw.de/verbraucherschutz/pdf/lebensmittel\\_proben\\_2012\\_a.pdf](http://www.umwelt.nrw.de/verbraucherschutz/pdf/lebensmittel_proben_2012_a.pdf)) wurden bei einer Gesamtprobenzahl von 91895 im Jahr 2012 mikrobiologische Verunreinigungen in 966 Proben und andere Verunreinigungen in 592 Proben gefunden. Bei 8121 Proben lagen Verstöße hinsichtlich der Zusammensetzung oder Kennzeichnung/Aufmachung vor, die nicht mit konkreten Gefahren für die Gesundheit der Verbraucher verbunden sein können.



## **B. Stellungnahme zu den Einschätzungen und Vorstellungen der Landesregierung und der Regierungsfractionen zum Stand und zur Weiterentwicklung der Lebensmittelüberwachung in Nordrhein-Westfalen**

### **I. Koalitionsvertrag und Antrag der Regierungsfractionen**

Der Koalitionsvertrag der amtierenden Landesregierung von 2012 sieht auf Seite 82 eine Verlagerung von kommunalen Überwachungszuständigkeiten für „große Lebensmittelunternehmen“ auf das Land vor. Außerdem soll die Finanzierung der behördlichen Lebensmittelüberwachung „weitgehend über kostendeckende Gebühren“ erfolgen, um „eine angemessene Überwachung im Verbraucherschutz zu gewährleisten und Kommunen und Land zu entlasten.“

Die Fraktionen von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben – vermutlich zum Zwecke der Konkretisierung der Aussagen im Koalitionsvertrag – am 02.07.2013 einen Antrag „Eine effektive Lebensmittelkontrolle stärkt insbesondere die Ernährungswirtschaft in NRW“ in den Landtag eingebracht (Drs. 16/3429). Der Antrag beschreibt allgemein die Situation der Lebensmittelwirtschaft in NRW und einen vermeintlichen Ist-Zustand der Lebensmittelüberwachung. Die Arbeit der Lebensmittelüberwachung erscheint den Antragstellern insgesamt nicht zufriedenstellend. Offensichtlich geht man davon aus, dass es auf kommunaler Ebene Vollzugsdefizite gäbe:

- Die „Probenanzahl innerhalb der Kommunen und Kreise“ sei „an der Einwohnerzahl und nicht an der Anzahl und der Größe der zu kontrollierenden Betriebe ausgerichtet“.
- Die „meisten Kommunen und Kreise“ verzichteten „darauf, neben Kontrolleuren und Veterinären auch Lebensmittelchemiker und -chemikerinnen zu beschäftigen.“
- „Obendrein“ führe „die angespannte Haushaltslage vieler Kommunen und Kreise dazu, dass nicht ausreichend Stellen und Mittel für die zu leistenden Aufgaben zur Verfügung stehen“.
- Es sei „zurzeit kein landesweit einheitliches Datenerfassungssystem im Einsatz“.

Den Antragstellern schweben folgende die Kreisordnungsbehörden betreffenden Maßnahmen vor, um den vermeintlichen Defiziten zu begegnen:

- Verbesserung der Qualifikation des Kontrollpersonals und der Verantwortlichen vor Ort
- Einführung flächendeckend vereinheitlichter Standards
- Übernahme von hoheitlichen Überwachungstätigkeiten „durch interdisziplinär aufgestellte Teams“ des LANUV für „Betriebe mit überregionalen oder globalen Handels- und Produktionsströmen“
- Sicherstellung, dass landesweit alle an der Lebensmittelkontrolle und -überwachung arbeitenden amtlichen Stellen ihre Arbeitsergebnisse in eine einheitliche Datenbank einspeisen.

### **II. Stellungnahme**

#### **1. Vorwurf mangelhafter Aufgabenerfüllung**

Aus Sicht des Landkreistages Nordrhein-Westfalen gilt der Grundsatz, dass eine Veränderung bestehender Verwaltungsstrukturen nur erfolgen sollte, wenn begründet dargelegt und bewiesen werden kann, dass die bestehenden Strukturen insuffizient sind und eine Änderung signifikante Verbesserun-

gen verspricht. Eine solche Nachweisführung gelingt dem vorliegenden Antrag nicht, da er lediglich Behauptungen enthält und keinerlei Belege anführt:

Die Behauptung, die „Probenanzahl innerhalb der Kommunen und Kreise“ sei „an der Einwohnerzahl und nicht an der Anzahl und der Größe der zu kontrollierenden Betriebe ausgerichtet“ ist falsch. Die Probenkontingente werden zwar nach der Einwohnerzahlen den Kreisordnungsbehörden zugewiesen; die Probenahme durch diese erfolgt aber nach den Vorgaben der einschlägigen AVV Rüb strikt risikoorientiert (vgl. oben). Zu dem Vorwurf, dass die „meisten Kommunen und Kreise“ darauf verzichteten, „neben Kontrolleuren und Veterinären auch Lebensmittelchemiker und -chemikerinnen zu beschäftigen“, ist anzumerken, dass eine solche angebliche Notwendigkeit weder gesetzlich vorgeschrieben noch fachlich in den meisten Kreisen als gegeben anzusehen ist. Falls entsprechendes Fachwissen in einzelnen Behörden fehlt, kann und wird dieses über die Chemischen Veterinär- und Lebensmitteluntersuchungsämter eingeholt werden. Der Vorwurf, „die angespannte Haushaltslage vieler Kommunen und Kreise“ führe dazu, „dass nicht ausreichend Stellen und Mittel für die zu leistenden Aufgaben zur Verfügung stehen“ ist ebenfalls zurückzuweisen. Ein Zusammenhang zwischen Haushaltslage der Kommunen und Ausstattung der Lebensmittelüberwachungsämter ist nicht belegt. Dass „zurzeit kein landesweit einheitliches Datenerfassungssystem im Einsatz“ ist, kann den Kommunen nicht angelastet werden. Das einschlägige vom Land seit dem Jahr 2007 projektierte und verantwortete „Integrierte Datenverarbeitungssystem Verbraucherschutz“ (IDV) ist trotz unzähliger Ankündigungen bis heute wegen ständiger Probleme bei den erforderlichen Programmschnittstellen über die Erprobungsphase nicht hinausgekommen.

Auch den vom Koalitionsvertrag auf Seite 83 als Referenz angeführten „Empfehlungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zur Stärkung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes“<sup>17</sup> fehlt der schlüssige Nachweis, dass eine kommunale Aufgabenerfüllung per se insuffizient ist. Namentlich eine angeblich unzureichende Personalausstattung auf kommunaler Ebene kann der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung nicht mit harten Fakten belegen<sup>18</sup>. Ebenso wenig kann, wie bereits ausgeführt, das Auftreten sog. „Lebensmittelkandale“ in den letzten Jahren auf Fehler von kommunalen Behörden zurückgeführt werden<sup>19</sup>.

## **2. Refinanzierbarkeit des Aufbaus zusätzlicher Kontrollkapazitäten durch Gebühren und Staffelung nach Leistungsfähigkeit der Unternehmen**

Der vorliegende Antrag der Regierungsfraktion sieht wie bereits der eingangs zitierte Koalitionsvertrag vor, „um Kommunen und Land zu entlasten“, sollten „Kontrollen zukünftig weitgehend über kostendeckende Gebühren finanziert werden, wobei die Höhe der Gebühren gestaffelt nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Unternehmen auszurichten ist;[...].“

### **a) Geltende Rechtslage**

Derzeit ist den Überwachungsbehörden bei der Lebensmittelüberwachung meistens rechtlich nicht möglich, für eine „erste“ Kontrolle eine Gebühr zu erheben. Der Verwaltungsaufwand ist insoweit

<sup>17</sup> <http://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/gutachten-berichte-bwv/gutachten-bwv-schriftenreihe/sammlung/bwv-band-16-organisation-des-gesundheitlichen-verbraucherschutzes-schwerpunkt-lebensmittel/view>

<sup>18</sup> Insoweit wird lediglich der Einschätzung des Vorsitzenden des Bundesverbands der Lebensmittelkontrolleure gegenüber einem Radiosender zitiert (vgl. S. 81 der Empfehlungen).

<sup>19</sup> Die Zuständigkeit für die Überwachung von Futtermitteln, in denen Dioxin gefunden wurde, obliegt in den betroffenen Ländern Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen den jeweiligen Landesämtern.

durch Gebühreneinnahmen nicht gedeckt. Für Erstkontrollen künftig eine Gebührenpflichtigkeit vorzusehen, erscheint rechtlich, aber auch politisch nicht unproblematisch. Immer wieder wird darauf verwiesen, dass die Tätigkeit der Polizei bei allgemeinen Verkehrskontrollen schließlich für den Autofahrer auch kostenfrei ist. Eine Staffelung der Gebühren nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Unternehmen ist mit den geltenden Grundsätzen des Gebührenrechts nicht ohne Weiteres vereinbar: § 3 des Gebührengesetzes für das Land Nordrhein-Westfalen (GebG NRW) fordert, dass bei der Bemessung der Gebührensätze zwischen dem Verwaltungsaufwand einerseits und der Bedeutung, dem wirtschaftlichen Wert oder dem sonstigen Nutzen der Amtshandlung für den Kostenschuldner andererseits ein angemessenes Verhältnis zu bestehen hat. Ermäßigungen und Befreiungen kommen nach § 6 GebG NRW nur in Ausnahmefällen aus Gründen der Billigkeit, insbesondere zur Vermeidung sozialer Härten in Betracht. Hinzu tritt, dass durch europäisches Gemeinschaftsrecht gerade für den Bereich der Lebensmittelproduktion und des -handels zum Zwecke der Gewährleistung grenzüberschreitender Wettbewerbsgleichheit äußerst strenge Vorgaben gemacht werden (vgl. etwa Verordnung (EG) 882/2004).

#### b) Reformbestrebungen auf europäischer Ebene

Die Europäische Kommission hat Anfang Mai 2013 im Zusammenhang mit einem EU-Tiergesundheitsrechtsakt den Entwurf zu einer Novelle der bisherigen Verordnung (EG) Nr. 882/2004 sowie der bisherigen Gebührenregelungen<sup>20</sup> vorgelegt, die für die gesamte behördliche Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes in der Europäischen Union von zentraler Bedeutung ist<sup>21</sup>. Danach soll der bisherige Rechtsrahmen gestrafft und alle amtlichen Kontrollen entlang der Lebensmittelkette integriert werden. Wie bisher sind Pflichtgebühren (Art. 77) zu erheben, nun allerdings für alle Kontrollen bei den Unternehmen, die im Einklang mit den Verordnungen über die Lebensmittel- bzw. Futtermittelhygiene registriert und/oder zugelassen oder in Vorschriften über Pflanzengesundheit und Pflanzenvermehrungsmaterial definiert sind. Gemäß Art. 78 des Entwurfs werden von der Kostendeckung u. a. die Kosten für die Löhne und Gehälter des Personals, die Kosten für Einrichtungen und Ausrüstung einschließlich Instandhaltungs- und Versicherungskosten, die Kosten für Verbrauchsgüter, Dienstleistungen und Hilfsmittel, die Kosten für Schulungen des Personals, Reisekosten sowie die Kosten für Probenahmen, Laboranalysen und -tests umfasst. Art. 80 des Entwurfs sieht diesbezüglich als eine Art Anreiz vor, dass ein Gebührennachlass für die Unternehmer gewährt wird, die sich (bestätigt durch amtliche Kontrollen) in der Vergangenheit gleichbleibend vorschriftsmäßig verhalten haben. Art. 82 des Entwurfs regelt Gebührenerstattungen und -befreiungen von Kleinunternehmen (weniger als 10 Personen beschäftigten, und deren Jahresumsatz oder Jahresbilanzsumme nicht über 2 Mio. € liegt).

Aus Sicht des Landkreistages müssen die den Antrag tragenden Fraktionen die Frage beantworten, ob die formulierten Regelungsziele auf Landesebene mit dem auf europäischer Ebene angestrebten Regulierungsansatz überhaupt vereinbar sind. Gegebenenfalls empfiehlt es sich, kurzfristig auf die europäischen Rechtsetzungsprozesse effektiven Einfluss zu nehmen, um die für NRW ins Auge gefassten Ziele überhaupt rechtlich zu ermöglichen.

---

<sup>20</sup> Entwurf einer „Verordnung über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit, Pflanzenvermehrungsmaterial und Pflanzenschutzmittel (Verordnung über amtliche Kontrollen)“ = Dokument: COM(2013) 265.

<sup>21</sup> Vgl. Fußnote 1.

### **3. Rechtliche und tatsächliche Fragen bei der Begründung einer Zuständigkeit des LANUV für Überwachung**

#### a) Abgrenzungsfragen

Nachdem im Koalitionsvertrag noch von „großen Lebensmittelunternehmen“, die Rede war, die zukünftig einer Überwachung durch Landesbehörden unterliegen könnten, spricht der vorliegende Antrag (Drs. 16/3429) von „Betrieben mit überregionalen oder globalen Handels- und Produktionsströmen“. Da überregionale Handelsbeziehungen auch bei kleineren Lebensmittel- und Handelsunternehmen, bis hin zu Hofläden eher die Regel als die Ausnahme sind, stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien eine klare, für alle Beteiligten praktisch handhabbare und konfliktfreie Abgrenzung der Zuständigkeiten erfolgen kann. Wie dies rechtssicher und praxistauglich gelingen soll, erschließt sich nicht und wäre vom Land konkret darzustellen. Ohne eine klare und somit ausreichend rechtssichere und praxistaugliche Zuständigkeitsregelung wäre eine Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Lebensmittelüberwachung auf dem bisher erreichten hohen Niveau nicht mehr gewährleistet.

Sollte eine parallele Zuständigkeit von kommunalen und Landesbehörden im Bereich der Lebensmittelsicherheit begründet werden, stellt sich ebenfalls die Frage, wie eine reibungslose Zusammenarbeit und ein widerspruchsfreier Verwaltungsvollzug organisiert werden kann. Die Erfahrungen im Rahmen der Arbeitsteilung zwischen LANUV und Kreisordnungsbehörden bei der Zulassung und Überwachung von sog. „EU-Betrieben“ große Zweifel aufkommen, ob die Schlagkraft der Lebensmittelüberwachungsbehörden im Falle der Zuständigkeit mehrerer Behörden für ein Lebensmittelunternehmen tatsächlich gesteigert werden kann.

#### b) Räumliche Distanz zwischen LANUV und den zu überwachenden Lebensmittelunternehmen

Das LANUV hat derzeit Dienstsitze in Recklinghausen, Essen und Düsseldorf. Es erscheint schwer vorstellbar, wie von diesen zentral gelegenen Orten eine landesweite, kontinuierliche und in Krisenlagen schnell reaktionsfähige Überwachung organisiert werden soll, wenn man bedenkt, dass gerade die ins Auge gefassten „großen Betriebe“ mit internationalen Warenströmen ihren Sitz auch in Randgebieten des Landes Nordrhein-Westfalen haben und behördliche Aktivitäten (neben Kontrollen, z.B. auch die Erstellung von Exportbescheinigungen) zum Teil täglich (so jedenfalls die Praxis der Kreisordnungsbehörden) erforderlich sind.

#### c) Überleitung von Personal der Kommunen auf das Landesamt

Völlig ungeklärt erscheint, wie ein ggf. erforderlicher Personalübergang von Kreisordnungsbehörden auf das LANUV praktisch, personalrecht- und haushaltsrechtlich (Pensionslasten etc.) organisiert werden könnte. Dass kommunale Bedienstete ohne weiteres in den Dienst des Landes zu wechseln bereit sind, steht jedenfalls nicht zu erwarten.

## **C. Perspektiven einer Weiterentwicklung der Strukturen Lebensmittelüberwachungsbehörden in Nordrhein-Westfalen aus Sicht des Landkreistages**

### **I. Beibehaltung der bewährten kommunalen Grundzuständigkeit**

Eine umfassende Zuständigkeit der Kreisordnungsbehörden vor Ort hat sich, wie schon ausgeführt, bewährt. Die kommunale Lebensmittelüberwachung kann durch ihre Fachkompetenz, Ortsnähe und Detailkenntnisse über die Betriebe schnell und zielgerichtet reagieren. Gerade in Krisenfällen ist es so möglich, deutlich vor dem Tätigwerden der Fachaufsichtsbehörde kurzfristig und adäquat zu reagieren. Anhaltspunkte dafür, dass durch Fehler kommunaler Lebensmittelüberwachungsbehörden oder einen zu geringen „Kontrolldruck“ gegenüber der Wirtschaft, signifikante Probleme zum Nachteil der Verbraucher entstanden sind, liegen nicht vor.

### **II. Stärkung der Fachaufsicht**

Vor dem Hintergrund der geschilderten Problemsituation im LANUV kommt es aus Sicht des Landkreistages zunächst vorrangig darauf an, die Strukturen in der zuständigen Fachabteilung so nachhaltig zu stärken, dass die Erfüllung der gesetzlichen Kernaufgaben des LANUV, insbesondere im Hinblick auf die Fachaufsicht und fachliche Beratung der Kreisordnungsbehörden, sichergestellt ist. Es bedarf insoweit nicht des ständigen Vorhaltens großer interdisziplinärer Teams; sinnvoller wäre eine kleine schlagkräftige Expertengruppe, die die Arbeit in den Kommunen vor Ort konstruktiv im Sinne sicherer Lebensmittel unterstützt.

### **III. Sicherstellung der Einsatzreife und Funktionstüchtigkeit des IDV-System**

Von großer Bedeutung ist – insoweit ist dem vorliegenden Antrag ausdrücklich zuzustimmen – die landesweite EDV-technische Vernetzung der Lebensmittelüberwachungsbehörden. Auch wenn bereits durch vorhandene System durchaus eine gute Kommunikation gewährleistet ist, könnte durch das vom Land seit dem Jahr 2007 projektierte „Integrierte Datenverarbeitungssystem Verbraucherschutz“ (IDV) eine weitere Verbesserung erreicht werden. Leider warten die Kreisordnungsbehörden seit Jahren auf die Herstellung der Einsatzreife und Funktionstüchtigkeit in der Praxis, namentlich die einschlägigen Programmschnittstellen, die einen automatisierten Austausch von Probenahmedaten mit den amtlichen Laboren der Chemischen und Veterinärüberwachungsämter ermöglichen sollten, sind nicht praxisreif. Hier liegt es beim Land, schnellstmöglich Abhilfe zu schaffen. Auch ein Wechsel des IT-Dienstleisters und eine Hinzuziehung externer IT-Beratungsfachleute sollten dabei kein Tabu sein.

### **IV. Zentralisierung bestimmter Aufgaben**

Um die Schlagkraft der Verwaltung zu erhöhen und gleichzeitig knappe kommunale Ressourcen zu schonen kommt eine zentralisierte Wahrnehmung namentlich mit Blick auf jene Aufgaben in Frage, die auf der Kreisebene selten anfallen und einen hohen Spezialisierungsaufwand mit entsprechendem Fortbildungsbedarf (z.B. maschinentechnischer Sachverständiger) verursachen oder einen überörtlichen Charakter haben. Aus dem Bereich der Lebensmittelüberwachung kommen die Überwachung der Bahngastronomie, des Internethandels, von überregional oder sogar international tätigen Handelsagenturen (Importeuren) sowie die Einfuhruntersuchung in Betracht. Hinzu treten interne Servicedienstleitungen, wie z.B. die tägliche Pflege der Aktualität der Rechtsvorschriften und Gebührenatbestände.