

Evaluierung der Strukturreform des Gesundheitlichen Verbraucherschutzes unter besonderer Berücksichtigung der Bayerischen Kontrollbehörde für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (KBLV)

Zusammenfassung des Abschlussberichts

Stand: Juni 2021

In einem Gutachten schlug der Bayerische Oberste Rechnungshof (ORH) im Jahr 2016 verschiedene Handlungsoptionen zur Optimierung der Struktur des gesundheitlichen Verbraucherschutzes vor. Dies führte zu einer umfassenden Strukturreform in Bayern und zur Gründung der Kontrollbehörde für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen (KBLV), der Auflösung der Spezialeinheit Lebensmittelsicherheit am Bayerischen Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) und Gründung des Landesinstitutes Planung und Lenkung (PL) am LGL. Ein Großteil der Überwachungstätigkeit der Lebensmittelüberwachung und des Veterinärwesens wurde an den Kreisverwaltungsbehörden (KVB) belassen. Überregional tätige Betriebe, deren Überwachung spezialisierte Fähigkeiten voraussetzt, wurden hingegen in die Zuständigkeit der KBLV überführt.

Mit der Strukturreform wurde das bestehende System des gesundheitlichen Verbraucherschutzes in Bayern bedeutend modifiziert. Insbesondere durch die Einrichtung der KBLV wurde neben dem dreistufigen Verwaltungsaufbau ein neues institutionelles Gefüge etabliert, das neue Schnittstellen und Verfahrensabläufe ausweist bzw. bestehende Arbeitsbeziehungen verändert hat. Leitmotiv der Neuordnung war es, für eine ausgewählte Gruppe an Betrieben spezialisierte Ressourcen zentral vorzuhalten und einzusetzen, um den besonderen Anforderungen komplexer Unternehmen zu entsprechen und Risiken im gesundheitlichen Verbraucherschutz zu minimieren.

Aus gutachterlicher Perspektive hat sich der gewählte Ansatz im Kern bewährt und ist daher zu bestätigen.

Die nachfolgende Bewertung führt – zusammenfassend und im Überblick – die Ergebnisse der Teiluntersuchungen zusammen. Hierbei werden übergeordnete Optimierungspotenziale und Handlungsempfehlungen für den gesundheitlichen Verbraucherschutz in Bayern adressiert. Dazu gehören aus gutachterlicher Sicht insbesondere folgende Themenkomplexe:

- Veränderungen von Schnittstellen und Prozessen
- Veränderungen von Organisation und Aufgabenverteilung
- Veränderungen von Kommunikationsroutinen und -inhalte

Hier besteht an ausgewählten Punkten der Bedarf – und die Möglichkeit – zu handeln, um den gesundheitlichen Verbraucherschutz in Bayern unter dem bestehenden sowie zukünftigen Aufgabenschnitt weiter zu stärken. Die hierzu aus Gutachtersicht notwendigen Maßnahmen (Handlungsempfehlungen) sind in den nachfolgenden Kapiteln dargelegt.

1.1. Änderungsbedarf bzgl. Schnittstellen und Prozessen

Mit der KBLV wurde im Rahmen der Strukturreform eine neue Einrichtung innerhalb des etablierten Gefüges des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und damit neue Schnittstellen in der behördlichen Zusammenarbeit geschaffen. Die konkrete Ausgestaltung dieser bedurfte zunächst einer Phase der Umstellung, Erprobung und Konkretisierung, zumal die veränderten Rechtsgrundlagen (GDVG, GesVSV etc.) teilweise unbestimmte Rechtsbegriffe enthielten („überregionale Tätigkeit“, Eilanordnungsbefugnis amtlicher Tierärzte etc.), die für den Vollzug erläuterungsbedürftig waren.

Aus gutachterlicher Perspektive ist hervorzuheben, dass im Nachgang des In-Kraft-Tretens der Strukturreform umfangreiche Arbeitshilfen erstellt und sukzessive erweitert worden sind, die die Einbindung der neuen Kontrollbehörde in das bestehende System im Allgemeinen sowie ein breites Spektrum an Einzelfällen im Speziellen erläutern, konkretisieren und damit weitestgehend regeln.

Die gegenwärtig zur Verfügung stehenden Dokumente enthalten Prozessbeschreibungen (z. B. für die Aufgaben Export, Schlachtung) und Merkblätter (z. B. zur Feststellung der Überregionalität). Die Prozessbeschreibungen wurden in Arbeitsgruppen mit Vertretern von KBLV, KVB, amtlichen Tierärzten, Regierungen und StMUV erstellt und in Workshops weiter abgestimmt, um Konsens unter den beteiligten Einheiten herzustellen. Zudem wurden Fallbeispiele erarbeitet für die Eilanordnungsbefugnis sowie Ausführungen zu den Themen Export und Rückübertragung von Aufgaben an die KVB. Ergänzende und sukzessive aktualisierte Informationen finden sich in einer Sammlung von häufig gestellten Fragen (FAQ).

- Aus gutachterlicher Sicht sind der Bestand an relevanten Schnittstellen sowie die damit verbundenen Prozesse im Kern hinreichend definiert und erläutert, um eine effiziente und effektive Wahrnehmung der bestehenden Aufgaben in der Zusammenarbeit der verschiedenen Behörden zu gewährleisten und zugleich ein Mindestmaß an Flexibilität zu gewährleisten.
- Grundlegender Bedarf zur weiteren – formalen – Optimierung von Schnittstellen und Prozessen (Streichung redundanter Verfahrensschritte, Vereinfachung von Teilprozessen, Zusammenlegung von Prozessen etc.) besteht daher zum gegenwärtigen Stand nicht.
- Gleichwohl sollte bei unterschiedlichen Interpretationen einzelner Verfahrensschritte – bspw. hinsichtlich der erneuten Prüfung von Vorzertifikaten durch die Kreisverwaltungsbehörden – auf ein einheitliches Verständnis hingewirkt werden.
- Zusätzlich sollte der Bestand und die Umsetzung der rückübertragenen Aufgaben regelmäßig überprüft und an bestehende Kapazitäten angepasst werden.

Gleichwohl ist festzustellen, dass einzelne Verfahrensschritte und Abstimmungsprozesse noch nicht ausreichend und flächendeckend durch die beteiligten Akteure antizipiert und in die Verwaltungspraxis

übernommen wurden. Dies betrifft insbesondere die Schnittstellen zwischen den Kreisverwaltungsbehörden und der KBLV bei Betriebskontrollen im Rahmen rückübertragener Aufgaben sowie im Prozess der Exportzertifizierung.

Zur Verbesserung der Kommunikation und Optimierung der Abläufe zwischen den Schnittstellen sollte die Nutzung der technischen Instrumente, z. B. TIZIAN und Cloud, daher weiter vorangetrieben und ausgebaut werden. Dies bedeutet konkret:

- Leserechte in TIZIAN für die Kreisverwaltungsbehörden zu den Unterlagen der KBLV, soweit sie sie betreffen,
- eine eindeutige Bezeichnung der Formulare für die Zertifikate,
- die automatische Benachrichtigung der Kreisverwaltungsbehörden zu den Terminen für Betriebskontrollen durch KBLV zwecks der Möglichkeit zur gemeinsamen Kontrolle sowie
- die Nutzung der Cloud für Datenaustausch im Rahmen der Exportzertifizierung.

1.2. Änderungsbedarf bzgl. Organisation und Aufgabenverteilung

Betriebsportfolio der KBLV

Das im Rahmen der Strukturreform für die KBLV festgesetzte Portfolio an Betriebskategorien sowie der damit verknüpften Referenzwerte ist insgesamt als zielführend und adäquat zu bewerten. Die Zuordnungen und Abgrenzungen begründen sich im Wesentlichen aus den Kriterien Komplexität des Betriebs, Gefährdungspotenzial sowie Überregionalität.

- Die Notwendigkeit, für diese Betriebe fachliches Spezialwissen vorzuhalten, ist im Gesamtkomplex des gesundheitlichen Verbraucherschutzes bei den relevanten Akteuren anerkannt und sollte in dieser Form weiter Bestand haben.
- Das Betriebsportfolio erscheint aus gutachterlicher Perspektive auch im Verhältnis zu den der KBLV zur Verfügung stehenden Ressourcen adäquat bemessen. Die Einbeziehung weiterer Betriebskategorien (wie große Brauereien oder international agierende Süßwarenhersteller) erforderte die Zuführung zusätzlicher Kapazitäten und spezialisierter Fähigkeiten.

Aufgabenspektrum des LGL

Das Aufgabenspektrum des LGL umfasst traditionell einen gewachsenen Bestand an unterstützenden sowie koordinativen Funktionen und Dienstleistungen, der durch die Kreisverwaltungsbehörden anerkannt und bedarfsorientiert in Anspruch genommen wurde und wird. Dem LGL kommt dadurch eine zentrale Rolle innerhalb des gesundheitlichen Verbraucherschutzes in Bayern zu, da es Expertise auf übergeordneter Ebene bündelt und insbesondere den nachgeordneten Behörden bereitstellt.

Im Rahmen der Strukturreform ist dem LGL die Funktion der Fachaufsicht für die KBLV und zugleich für die Kreisverwaltungsbehörde im Bereich der rückübertragenen Aufgaben neu zugewiesen worden.

Dies betrifft im Wesentlichen die Themengebiete Tierseuchen, Zoonosen sowie die allgemeine Lebensmittelüberwachung.

Aus gutachterlicher Perspektive ist kritisch zu bewerten, dass die durch das LGL bereitgestellte Expertise im Allgemeinen sowie dessen Spektrum an Unterstützungsleistungen im Speziellen durch die 2018 neu in das System eingegliederte KBLV nicht oder nur sporadisch abgerufen wird. Dies resultiert zwar einerseits aus dem weiter fortgeschrittenen Kompetenzaufbau der KBLV im Zeitverlauf, andererseits – und im überwiegenden Maße – aber aus der im Rahmen der Strukturreform etablierten Doppelfunktion des LGL als Unterstützungs- *und* Fachaufsichtsbehörde heraus. Insbesondere im Rahmen gemeinsamer Betriebskontrollen ist die Schnittstelle beider Behörden konfliktbehaftet und damit nur eingeschränkt effektiv mit Blick auf die Kontrolltiefe, den Kontrollumfang sowie den Wechsel der persönlichen Rolle der LGL-Beschäftigten zwischen fachlicher Unterstützung und Fachaufsicht.

Es ist daher zu empfehlen,

- die fachaufsichtlichen Funktionen über die KBLV aus dem LGL herauszulösen und – v. a. sofern dies nicht zeitnah umsetzbar sein sollte –
- den Ablauf gemeinsamer Betriebskontrollen stärker auf das Ziel einer einheitlichen Außenwirkung der beteiligten Behörden auszurichten.
- Übergeordneter Anspruch sollte es sein, den beim LGL verorteten Sachverstand vollumfänglich und bedarfsgerecht zu nutzen, um ein effektives Verwaltungshandeln im gesundheitlichen Verbraucherschutz zu gewährleisten.

Optimierung der Organisation und Verfahrensabläufe im Rahmen der fachaufsichtlichen Aufgabewahrnehmung des LGL

Mit Hinblick auf eine effektive und effiziente Zusammenarbeit zwischen den Behörden nimmt die dem LGL neu zugewiesene Funktion der Fachaufsicht über die KBLV sowie die Kreisverwaltungsbehörden (im Falle rückübertragener Aufgaben) einen zentralen Aspekt in der Gesamtbewertung ein. Die Verfahrensabläufe sowohl im Rahmen der Fachaufsicht als auch bei unterstützenden Aufgaben sind hierdurch im Kern beeinträchtigt (s. o.). Generell entziehen sich die Instrumente, Ablauforganisation sowie die Kommunikationsstrukturen der Fachaufsicht am LGL weitgehend einer vertiefenden Evaluation, da sie zum gegenwärtigen Zeitpunkt in Quantität und Qualität nur rudimentär ausgeprägt sind.

Es ist dabei hervorzuheben, dass die beschriebene Doppelfunktion von den handelnden Einheiten einvernehmlich als nicht optimal bzw. unbefriedigend bewertet wird, zumal die etablierte Expertise des LGL auf der nachgelagerten Verwaltungsebene anerkannt und geschätzt wird.

Aus gutachterlicher Perspektive ist daher zu empfehlen, die Doppelfunktion des LGL gegenüber der KBLV aufzulösen und an die Regierung von Oberfranken zu übertragen (siehe hierzu □ Kap. 3.5). Zusätzlich ist die Fachaufsicht über die Kreisverwaltungsbehörden mit rückübertragenen Aufgaben vom LGL an die jeweiligen Regierungen zu transferieren.

Unterhalb der Schwelle einer organisatorischen Neuzuweisung der Fachaufsicht ist zu empfehlen,

- die Fachaufsicht innerhalb des LGL an einer Stelle zu konzentrieren, da sie derzeit lediglich zentral koordiniert wird (unter Einbeziehung zahlreicher weiterer Stellen), sowie
- das Anforderungsprofil, das im Rahmen der Fachaufsicht durch das LGL gegenüber der KBLV angelegt werden soll, zu konkretisieren (erhöhte Anforderungen aufgrund einer Spezialbehörde? Wie soll Fachaufsicht wahrgenommen werden?), um Missverständnissen in der konkreten Ausübung vorzubeugen.

Verortung der Dachstelle Export

Im Rahmen der Strukturreform übernahm die KBLV zum 01.01.2018 im Exportbereich die Aufgaben der Dachstelle Export, die bislang durch das LGL wahrgenommen wurden. Zusätzlich wurde die DE

als zentrale Ansprechstelle für alle Wirtschaftsbeteiligte erweitert. Zu den Aufgaben gehören die Ausstellung von Gutachten über die Einhaltung der Anforderungen eines Staates, der weder Mitgliedstaat der Europäischen Union noch Vertragsstaat des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum mit Ausnahme von Island ist, für Betriebe, die tierische Lebensmittel exportieren sowie die zugrunde liegende Überprüfung des Betriebs.

Es ist zunächst festzustellen, dass die Aufgaben der Dachstelle Export und deren genaue Abgrenzung auch drei Jahre nach In-Kraft-Treten der Strukturreform noch unzureichend von den Akteuren des gesundheitlichen Verbraucherschutzes nachvollzogen werden und einer stärkeren Kommunikation bedürfen.

Aus gutachterlicher Perspektive ist die Verortung der Dachstelle Export stärker im Gesamtgefüge des gesundheitlichen Verbraucherschutzes zu bewerten. Durch Aufgaben einer zentralen Serviceeinheit (Beratung) sowie der Kontrolle nimmt die Dachstelle an der KBLV eine Doppelfunktion ein und bündelt dadurch verschiedene Dienstleistungen auf Landesebene. Der Charakter des Aufgabenbestands entspricht dadurch stärker dem des LGL (s. o.), das seinerseits überwiegend übergeordnete und koordinative Aufgaben wahrnimmt sowie einen gewachsenen Bestand an Dienstleistungen bereithält.

In der durch die Strukturreform begründeten Organisation und Aufgabenverteilung fungiert das LGL damit als Bindeglied zwischen der KBLV (Dachstelle Export) sowie dem StMUV als oberste Landesbehörde für allgemeine Exportfragen / Kontrollen für ganz Bayern. Die Zahl der Schnittstellen, der involvierten Personen sowie der damit verbundenen Verfahren der Abstimmung sind dadurch aus gutachterlicher Sicht unnötig erhöht.

Vor diesem Hintergrund ist zu empfehlen, die Dachstelle Export aufgrund ihres Aufgabenportfolios sowie zur Verringerung von Schnittstellen (wieder) in die Organisation des LGL einzugliedern. Ein zusätzlicher Vorteil besteht darin, die Aufgaben der DE stärker von den Tätigkeiten der Kontrolle abzugrenzen (Unabhängigkeit).

Zusätzliche Veränderungen bzw. Verschiebungen von Aufgaben zwischen den etablierten Einheiten des gesundheitlichen Verbraucherschutzes in Bayern sind darüber hinaus als nicht zielführend zu

bewerten. Hierbei ist insbesondere die Aufgabenverteilung zwischen der auf der unteren Verwaltungsstufe befindlichen KBLV (Kernfunktion: Kontrolle) sowie der Mittelbehörde LGL (Kernfunktion: Koordination und Unterstützung) als Leitgedanke hervorzuheben. Auch sind überregionale Aufgaben wie die intensivere Überwachung des Online-Handels mit Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen primär beim LGL anzusiedeln.

1.3. Änderungsbedarf bzgl. Kommunikationsroutinen und -inhalte

Mit der Strukturreform wurde das institutionelle Gefüge des gesundheitlichen Verbraucherschutzes in Bayern neu geordnet bzw. ergänzt. Aus gutachterlicher Perspektive ist übergeordnet festzustellen, dass die – formal geregelten bzw. konkretisierten – Schnittstellen und Prozesse auch drei Jahre nach In-Kraft-Treten der rechtlichen Grundlagen von den beteiligten Behörden im Allgemeinen sowie die handelnden Personen im Speziellen noch nicht vollumfänglich antizipiert werden. Ein nicht hinreichendes Erwartungsmanagement vor allem in der unmittelbaren Umbau- und Aufbauphase wirkt weiterhin nach, beispielsweise hinsichtlich

- der noch eingeschränkten Möglichkeiten einer vollständig neu einzurichtenden Einheit (KBLV) unter den Rahmenbedingungen eines Personal- und Kompetenzaufbaus,
- der konkreten Aufgabenverteilung zwischen den Behörden sowie
- den übergeordneten Zielen der Strukturreform: insbesondere auf der Ebene der Kreisverwaltungsbehörden war die Einrichtung der KBLV mit der Erwartung einer substanziellen Entlastung der eigenen Ressourcen verknüpft, während der Terminus „rückübertragene Aufgaben“ missverständlich wirkte.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die genannten Punkte vornehmlich als Begleiterscheinungen der unmittelbaren Umbau- und Aufbauphase zu werten sind. Mit zunehmendem zeitlichem Abstand zur unmittelbaren Reformphase (2018), dem weitergehenden Kompetenz auf- und -ausbau bei der KBLV sowie der sukzessiven Klärung von Einzel- und Spezialfällen sind die genannten Konfliktpunkte rückläufig. Gleichwohl ist vor dem Hintergrund der Prämisse, dass Individuen und Interaktionen für eine effiziente Aufgabenwahrnehmung von übergeordneter Bedeutung sind, aus gutachterlicher Perspektive zu empfehlen

- die Verfahren der Abstimmung zwischen den beteiligten Organisationseinheiten LGL, KBLV und auch den Kreisverwaltungsbehörden weiter zu verstetigen und zu institutionalisieren, um Kommunikationsroutinen zu verbessern sowie
- die Personalausstattung in den beteiligten Einheiten stabiler zu gestalten, um Kontinuität zu ermöglichen.

1.4. Ergänzende Anmerkungen und Aspekte

Über den Kern des Gutachterauftrags hinaus sind im Rahmen der Evaluierung folgende Aspekte augenfällig geworden, die an dieser Stelle – lediglich ergänzend – zu bemerken sind:

Innerhalb des gesundheitlichen Verbraucherschutzes hat der Aufgabenbestand in den zurückliegenden Jahren qualitative bzw. quantitative Veränderungen erfahren, bspw. bei der Ausfuhr von Lebensmitteln durch zunehmenden Warenverkehr, „Food Fraud“, Informationspflichten gegenüber den Verbraucher:innen etc. Zukünftig wird zudem die Kontrolle der Wirksamkeit der Kontrollen größeren Stellenwert einnehmen.

Verordnung (EU) 2017/625, die seit dem 14.12.2019 anzuwenden ist, fordert dementsprechend ein System zur Sicherstellung der Wirksamkeit von amtlichen Kontrollen. Die jährliche Erhebung von Betriebs- und Kontrollzahlen reicht jedoch für die Bewertung der Leistungsfähigkeit der Lebensmittelüberwachung der Kreise/kreisfreien Städte nicht aus, so dass die Fachaufsicht nicht vollumfänglich gewährleistet werden kann.

Aus gutachterlicher Sicht ist daher zu empfehlen, den Vergleich der Lebensmittelüberwachung auf Ebene der Kreisverwaltungsbehörden zu initiieren (Benchmarking), bspw. in einem Pilotprojekt mit 5 – 10 Kommunen. Die zuständigen Kreisverwaltungsbehörden können im gemeinsamen Austausch Best-Practice-Beispiele als Verbesserungsmöglichkeiten nutzen und gute Lösungen erarbeiten. Weitere Vorteile sind:

- Die Fachaufsicht wird in Bezug auf die zweckmäßige Wahrnehmung der Aufgaben sinnvoll ergänzt und gestärkt.
- Das Benchmarking leistet einen wesentlichen Beitrag zu dem Prozess der Zielfestlegung und -verfolgung.
- Der Freistaat Bayern verfolgt eine einheitliche Arbeitsweise in der Lebensmittelüberwachung und gewährleistet damit die Wettbewerbsgleichheit zwischen den Unternehmen.
- Erkenntnisse des Benchmarkings können zudem der Zielverfolgung im Rahmen des mehrjährigen nationalen Kontrollplans (MNKP) dienen.

Mit Blick auf die Veränderung von Aufgaben induziert insbesondere die dynamische Entwicklung des Online-Handels aus gutachterlicher Sicht zunehmend Handlungsbedarf. Hinsichtlich der Sicherheit für Produkte, die unter die Bestimmungen des Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) fallen, gelten hierbei die gleichen hohen Anforderungen wie für den traditionellen, stationären Handel. Die Lebensmittelüberwachung ist nach § 38 Abs. 1 LFGB eine Aufgabe der Länder. Mit „G@ZIELT“ wurde zwar im Auftrag der Länder eine Zentralstelle auf der Bundesebene geschaffen, die jedoch keine eigene Vollzugskompetenz hat. Die Überwachung erfolgt gegenwärtig eher projektbezogen als im stationären Handel.

Zur Risikominimierung sind daher künftig der Aufbau und die Stärkung zentraler Kompetenzstellen im LGL zur sowie die Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Bund, Land sowie die den Überwachungsbehörden wichtig.