

10.01.2014

Antwort

der Landesregierung

auf die Kleine Anfrage 1794 vom 29. November 2013
der Abgeordneten Christina Schulze Föcking und André Kuper CDU
Drucksache 16/4527

Ungereimtheiten beim Bericht über die Erhebung der Betriebs- und Personalzahlen im Bereich der amtlichen Lebensmittelüberwachung

Der Minister für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz hat die Kleine Anfrage 1794 mit Schreiben vom 9. Januar 2014 namens der Landesregierung im Einvernehmen mit dem Minister für Inneres und Kommunales beantwortet.

Vorbemerkung der Kleinen Anfrage

Der zuständige Fachminister hat am 21. November 2013 in einem Bericht die Ergebnisse der Erhebung der Betriebs- und Personalzahlen im Bereich der amtlichen Lebensmittelüberwachung für den Zeitraum des Jahres 2011 übermittelt (Vorlage 16/1422) und am Folgetag diese Zahlen der Landespresse vorgestellt.

In dem Bericht heißt es u.a. wörtlich auf Seite 5 im vorletzten und letzten Absatz sowie auf Seite 6 im ersten und zweiten Absatz:

So hatte sich im Jahr 2009 eine gemeinsame Arbeitsgruppe der kommunalen Spitzenverbände NRW mit einem Modell zur einheitlichen Personalbedarfsermittlung befasst. Dazu waren die durchschnittlichen Bedarfszeiten für je eine Kontrolle (81 Minuten), eine Probenahme (35 Minuten) und die tägliche Fahrtzeit (85 Minuten) bei Probenahme und Kontrolle sowie die jährlichen durchschnittlichen Proben- und Kontrollzahlen (171 Proben, 414 Kontrollen) pro Kontrollperson ermittelt worden. Daraus konnte unter Berücksichtigung der Jahresarbeitszeit von 205 Tagen sowie den Vorgaben der AW Rüb zur Probenahme (5,5 Probenahmen pro 1.000 Einwohner) und Betriebskontrolle (Plankontrollen-Soll = 192.732) berechnet werden, dass im Jahr 2011 allein für die Erfüllung der Planaufgaben im Bereich der Lebensmittelüberwachung bei den Kommunen in NRW beim Kontrollpersonal (Kontrollpersonal-Soll) insgesamt etwa 440 Vollzeitäquivalente hätten verfügbar sein müssen (Anlage 3, Spalte K).

Datum des Originals: 09.01.2014/Ausgegeben: 15.01.2014

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

Bei dieser Personalbedarfsberechnung sind die anlassbezogenen Kontroll- und Überprüfungstätigkeiten, die im Rahmen einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung im Bereich der Lebensmittelüberwachung auch erforderlich sind, noch nicht erfasst. Auch wenn im Rahmen einer Plankontrolle Auffälligkeiten oder Verstöße festgestellt werden, erfolgen nachfolgend gebührenpflichtige Nachkontrollen. Anlassbezogene Kontrollen werden darüber hinaus auf der Grundlage von Verbraucherbeschwerden, Schnellwarnungen oder zur Überprüfung von Rückrufaktionen durchgeführt. Insgesamt wurden im Jahr 2011 von den Kommunen 53.160 anlassbezogene und gebührenpflichtige Nachkontrollen durchgeführt. Auch für diese Aufgaben muss Personal entsprechend § 3 AVV Rüb in ausreichender Zahl zur Verfügung stehen. Zur Erfüllung dieser Aufgaben errechnen sich etwa 99,5 Vollzeitäquivalente an Kontrollpersonal (in Anlage 3, Differenz der absoluten Zahlenwerte in Spalte U minus der absoluten Zahlenwerte in Spalte L).

Insgesamt hätten die Kommunen in Nordrhein-Westfalen unter den vorgenannt beschriebenen Bedingungen etwa 540 Kontrollpersonen (Vollzeitäquivalente = Stellen) zur Erfüllung der Aufgabe Lebensmittelüberwachung zur Verfügung stellen müssen (Anlage 3, Spalte T).“

Im vierten Absatz folgert der Bericht aus dieser Berechnung:

„Somit fehlten im Jahr 2011 in Nordrhein-Westfalen insgesamt noch etwa 133 „Vollzeitäquivalente“ in diesen Berufsgruppen. Dabei fehlten allein in Lebensmittelüberwachungsämtern zweier Kommunen etwa 39 Vollzeitäquivalente. (Anlage 3, Spalte U).“

Obwohl es am Schluss des Berichts wörtlich heißt, „dass die Erfassung und Auswertung von Betriebs-, Kontroll- und Personaldaten allein noch keine ausreichende Grundlage für die Leistungsfähigkeit der Lebensmittelüberwachung der Kommunen ermöglicht“, wurde die vermeintliche personelle Unterausstattung der Kommunen in der Lebensmittelüberwachung vom zuständigen Minister in einem Pressegespräch am Folgetag offensiv kritisiert. Zahlreiche Medien stellten den vermeintlichen Personalmehrbedarf in den Mittelpunkt ihrer Berichterstattung. In seiner Pressemitteilung zu dem Bericht kommt der Minister außerdem zu der Aussage, dass „sich im Bereich der Lebensmittelüberwachung strukturell dringend etwas ändern“ müsse. Des Weiteren zitieren einige Medien Minister Remmel – augenscheinlich seitens des Ministerium unwidersprochen – mit den Worten: „Die Lebensmittelkontrollen des 19. Jahrhunderts können nicht die des 21. Jahrhunderts sein“ (Kölner Stadtanzeiger: <http://www.ksta.de/region/lebensmittelueberwachung-kontrolleure-sind-mangelware,15189102,25116244.html>; Aachener Zeitung: <http://www.aachenerzeitung.de/news/politik/baecker-und-gastwirte-muessen-bald-fuer-kontrollen-zahlen-1.703889>)

Nach Angaben des Landkreistages NRW in einer Pressemitteilung vom 22.11.2013 und seiner Vertreter in der Sachverständigenanhörung am 25.11.2013 ist der Satz im letzten Absatz auf Seite 5 des o.g. Berichtes („Bei dieser Personalbedarfsberechnung sind die anlassbezogenen Kontroll- und Überprüfungstätigkeiten, die im Rahmen einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung im Bereich der Lebensmittelüberwachung auch erforderlich sind, noch nicht erfasst.“) falsch. Das Modell zur einheitlichen Personalbedarfsermittlung der gemeinsamen Arbeitsgruppe der kommunalen Spitzenverbände NRW erfasse nachweislich sowohl die gebührenpflichtigen Nachkontrollen als auch die sonstigen anlassbezogenen Kontrollen und zwar als „sonstige Tätigkeiten“. Da infolgedessen der vom Ministerium angenommene Soll-Wert in Wahrheit deutlich niedriger anzusetzen sei, ergebe sich letztlich auch kein Personaldefizit, sondern bei landesweiter Betrachtung eine Personalerfüllungsquote von über 100%. Dies habe – so der Landkreistag weiter – auch eine vom Land noch im Juni zur Verfügung

gestellte Excel-Auswertung der Abfrage ausgewiesen. Eine fachliche Rückkoppelung hinsichtlich der vom Ministerium in der Folgezeit geänderten Auswertungsmethode (höhere Soll-Werte durch Hinzurechnung angeblich nicht berücksichtigter Tätigkeiten bei den außerordentlichen und Nachkontrollen) mit den kommunalen Spitzenverbänden ist nach Angaben des Landkreistages entgegen der üblichen Gepflogenheiten unterblieben.

Des Weiteren haben Vertreter des Landkreistages in der Anhörung angezweifelt, dass die Annahme im vierten Absatz auf Seite 4 des o.g. Berichts sachgerecht ist, wonach die noch nicht risikobewerteten Betriebe bei der Ermittlung der erforderlichen Plankontrollen mit einer mittleren Kontrollhäufigkeit einzustufen sind. Die Kommunalvertreter gehen vielmehr davon aus, dass in diesen Betrieben (z.B. Apotheken, Drogerie/Parfümerien, Internethandel, Baumärkte mit Süßwarenverkauf, Makler- oder Brokerbüros, Spediteure ohne Lager etc.) eine planmäßige Vorortkontrolle keinen Sinn ergibt. Die Überwachung dieser Betriebe erfolgt anlassbezogen oder über risikoorientierte Planprobenentnahmen. Insofern ist das Ministerium zu einer viel zu hohen Sollzahl gekommen, mithin kann von einer lediglich 65-prozentigen Erfüllungsquote bei den Kontrollen nicht die Rede sein.

1. Ist der erste Satz im letzten Absatz auf Seite 5 des o.g. Berichtes (Vorlage 16/1422) insofern sachlich falsch, als das Modell zur einheitlichen Personalbedarfsermittlung der gemeinsamen Arbeitsgruppe der kommunalen Spitzenverbände die anlassbezogenen Kontrollen als auch Nachkontrollen tatsächlich doch erfasst?

Der isoliert herangezogene Satz 1 des letzten Absatzes auf Seite 5 des Berichts „Bei dieser Personalbedarfsberechnung sind die anlassbezogenen Kontroll- und Überprüfungstätigkeiten, die im Rahmen einer ordnungsgemäßen Aufgabenerfüllung im Bereich der Lebensmittelüberwachung auch erforderlich sind, noch nicht erfasst“ rechtfertigt diese Annahme nicht. Die Bezugnahme dieses Satzes auf das im Jahr 2009 entwickelte „kommunale Modell zur Personalermittlung“ ist nicht richtig.

So ergibt sich eindeutig aus dem Wortlaut: „Bei **dieser** Personalbedarfsberechnung...“, dass sich der zitierte Satz auf Seite 5 des Berichts nicht auf das „kommunale Modell zur Personalermittlung“ bezieht, sondern auf die konkrete Berechnung des Ministeriums zum Personalbedarf für die Durchführung **erforderlicher Plankontrollen**.

Auch der Gesamtzusammenhang, in dem der zitierte Satz steht, macht dies deutlich. Denn der in Frage gestellte Satz auf Seite 5 bezieht sich auf die im vorhergehenden Satz gemachten Angaben. Darin wird das Ergebnis der konkret durch das Ministerium erfolgten Berechnung des Personalbedarfs („Personalbedarfsberechnung“) für die Durchführung der vorgegebenen Plankontrollen dargestellt. Nur bei dieser, durch das Ministerium auf Basis der von den Kommunen übersandten Daten erfolgten Personalbedarfsberechnung, sind die anlassbezogenen Kontroll- und Überprüfungstätigkeiten der Kommunen noch nicht berücksichtigt, sondern **zunächst nur die erforderlichen Plankontrollen**. Das Ergebnis der Personalbedarfsberechnung des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MKULNV) für die anlassbezogenen Kontroll- und Überprüfungstätigkeiten der Kommunen wird nämlich erst in den nachfolgenden Sätzen des Berichts erläutert und mitgeteilt.

- 2. Wie ist es zu erklären, dass den kommunalen Spitzenverbänden noch im Juni eine Auswertung der Erhebung vorgelegt wurde, wonach die Soll-Werte im Personalbereich bei landesweiter Betrachtung zu 100 % erfüllt werden, diese aber nun ohne weitere fachliche Einspruchs- bzw. Klärungsmöglichkeit mit einem angeblichen Defizit von 133 Stellen konfrontiert wurden?**

Den Kommunalen Spitzenverbänden wurde im Sommer 2013 u. a. eine Auswertung zugeleitet, in der der Personalbedarf für die erforderlichen Plankontrollen dem Personalstand zum 31.12.2011 gegenübergestellt wurde. Dabei war in einigen Kommunen ein deutlicher Personalbedarf zu verzeichnen, während andere Kommunen sogar Personalüberhang auswiesen. Dies geht auch aus der Darstellung von Anlage 3 Spalte L des Berichtes an den Landtag vom 21. November 2012 hervor.

Die im Sommer 2013 übersandte, vorläufige Darstellung bildete unter dem Punkt „Erfüllungsgrad Personal“ lediglich ab, wie sich die Personalerfüllungsquote **allein bezogen auf die erforderlichen Plankontrollen und Planproben** errechnet. Bereits bei dieser Berechnung des Personalbedarfs für die erforderlichen Plankontrollen fehlen NRW-weit 33 Vollzeitstellen beim Kontrollpersonal.

Durch die Übersendung dieser vorläufigen Darstellung entstand scheinbar der Eindruck, dass in den Kommunen im Großen und Ganzen genügend Personal für die Erfüllung der gesamten Aufgabe Lebensmittelüberwachung zur Verfügung stand. Eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung erfordert aber darüber hinaus unter anderem auch noch die Durchführung von Nachkontrollen und anlassbezogenen Betriebskontrollen.

Zu dem Zeitpunkt der Übersendung im Sommer war der Personalbedarf für diese Kontrollen von Seiten des MKULNV noch nicht berechnet worden. Nach der konkreten Berechnung des Personalbedarfs unter Einbeziehung der etwa 53.000 zusätzlich berichteten anlassbezogenen Betriebs- und Nachkontrollen werden in NRW insgesamt etwa 133 Vollzeitstellen benötigt.

- 3. Wie ist es zu erklären, dass bei einer Addition der im vorletzten Absatz auf Seite 5 des o.g. Berichtes aufgeführten Tätigkeiten (Kontrolle 81 Minuten, Probenahme 35 Minuten, tägliche Fahrtzeit 85 Minuten bei 205 Arbeitstagen und 414 Plankontrollen und 171 Proben pro Lebensmittelkontrolleur) ein Lebensmittelkontrolleur lediglich einen Arbeitstag von 4,6 Stunden haben soll?**

MKULNV hat auf Anregung des LKT und Städtetages (vgl. Schreiben vom 1. März 2012 – Anlage 1) bei seinen Berechnungen des Personalbedarfs auf Erkenntnisse und Ergebnisse einer Arbeitsgruppe der kommunalen Spitzenverbände im Rahmen der Vorbereitung einer internen Erhebung bei den kreisfreien Städten und Kreisen in NRW 2009/2010 zurückgegriffen. Die Arbeitsgruppe hatte ermittelt, wie hoch der durchschnittliche Zeitaufwand für die Durchführung von Betriebskontrollen (Plankontrollen, 81 min), Planprobenahmen (35 min), und Wegstrecken (85 min) in der amtlichen Lebensmittelüberwachung ist. Diese Ergebnisse wurden für eine annähernd realistische und objektive Personalbedarfsermittlung verwendet.

Ausgehend von der aus Sicht des Ministeriums realistischen Annahme, dass eine Kontrollperson im Jahr im Durchschnitt 414 Kontrollen und 171 Probenahmen durchführt und bei einer durchschnittlichen Jahresarbeitszeit von 205 Arbeitstagen wurde bei der Berechnung des Ministeriums zum Personalbedarf pro Lebensmittelkontrolleur eine tägliche Arbeitszeit von 4,6 Stunden **für die Durchführung erforderlicher Plankontrollen und Probenahmen** (siehe Landtagsbericht S. 5 vorletzter Absatz) unter Berücksichtigung der Fahrzeiten ermit-

telt. Der Rest der täglichen Arbeitszeit (ca. 3,2 Stunden) steht dem Kontrollpersonal für weitere Verwaltungstätigkeiten, Dienstbesprechungen, Fortbildungen und andere interne Dienstbelange (z. B. Einleitung von Maßnahmen, Import- und Exportkontrollen) zur Verfügung.

4. Wieso hält das Ministerium die Einstufung der noch nicht risikobewerteten Betriebe in eine mittlere Risikokategorie für sachgerecht, obwohl die allermeisten der betroffenen Betriebe tatsächlich ein geringes Risiko für den Verbraucher darstellen?

Im Bericht an den Landtag vom 21. November wird auf Seite 4 im 4. Absatz ausgeführt: „Bei den gemeldeten Daten war die Summe der risikobewerteten Betriebe regelmäßig niedriger als die jeweils für die Kommune gemeldete Gesamtbetriebszahl, da noch nicht alle Betriebe risikobewertet waren bzw. bestimmte Betriebsarten, wie z.B. Kosmetikbetriebe, noch nicht risikobewertet werden müssen. Für die noch nicht risikobewerteten Betriebe wurde bei der Ermittlung der erforderlichen Plankontrollen von einer mittleren Kontrollhäufigkeit ausgegangen.“

Die noch nicht risikobewerteten Betriebe bzw. Betriebe anderer Betriebsarten (z.B. Kosmetikbetriebe, Tätowierstudios, Erzeuger (Primärproduzenten), fahrende Gewerbe mit Geschäftssitz in anderen Kommunen) ist zwar keine Kontrollfrequenz verbindlich vorgegeben. Eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung erfordert aber auch in derartigen Betrieben, regelmäßig Betriebskontrollen durchzuführen. Insofern wurden diese Betriebe nicht mit den Lebensmittelbetrieben gleich gesetzt oder diese vollständig ignoriert, sondern für diese Betriebe wurde bei der Berechnung eine sachlich angemessene, mittlere Kontrollhäufigkeit von 1,5 Jahren in Ansatz gebracht.

Diese resultierte vor allem daraus, dass die gemeldete Gesamtbetriebszahl vor allem bei Einzelhändlern, in der Gastronomie, bei Vertriebsunternehmen sowie in einigen Fällen auch bei Einrichtungen zur Gemeinschaftsverpflegung höher war als die Anzahl der bereits durch die Kommunen risikobewerteten Betriebe dieser Betriebsarten. Die Kontrollhäufigkeit bei Einzelhändlern, Gastronomen und in Gemeinschaftsverpflegungen wird durch die zuständigen Behörden in Nordrhein-Westfalen in der Regel mit einem bis 1,5 Jahren angesetzt.

Die erfolgte Abfrage erfasste auch sogenannte „statistisch nicht relevante“ Betriebe sowie Betriebe, deren Kontrollhäufigkeiten gemäß Allgemeiner Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung lebensmittelrechtlicher, weinrechtlicher, futtermittelrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften (AVV RÜb) gesondert festzulegen sind. Das sind einerseits z. B. Betriebe, die als Marktstände, fahrende Händler o. ä. in einer bestimmten Kommune ihren Firmensitz haben, im Rahmen einer Veranstaltung, eines Wochenmarktes o. ä. aber durch eine am gerade aktuellen Standort zuständige Behörde kontrolliert werden. Andererseits sind dies Erzeuger (Primärproduzenten) sowie Kosmetik- und Bedarfsgegenständebetriebe. In vielen Fällen waren größere Kosmetik- und Bedarfsgegenständebetriebe durch die berichtenden Kommunen bereits mit zwei- bis dreijährigen Kontrollfrequenzen in die Tabellen eingetragen worden. Bei Erzeugerbetrieben wurde nur die Gesamtbetriebszahl erfasst. Nur in Einzelfällen hatten die Kommunen diese bereits einer Risikobeurteilung unterzogen und die zugehörigen Kontrollhäufigkeiten in der Berichtstabelle angegeben (welche dann auch für die Berechnung übernommen wurden). Insgesamt werden zwei Kontrollen in drei Jahren hier für sachgerecht gehalten.

- 5. Inwiefern geht das Ministerium davon aus, dass vor dem Hintergrund des Unterlassens einer Rückkoppelung der Änderung in der Berechnungsmethode, des offensiven Ausweisens eines unrichtigen Personalmehrbedarfs und des Vergleichs der bestehenden Strukturen der Lebensmittelüberwachung mit Zuständen aus dem 19. Jahrhundert die vom Antrag 16/3429 erstrebte „Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden“ ohne Weiteres zu erreichen ist?**

Die in der Frage enthaltenen Vorwürfe treffen nicht zu.

Von Beginn an wurde den Kommunalen Spitzenverbänden gespiegelt, dass den Kommunen aber auch dem Landtag gegenüber die Ergebnisse der Betriebs- und Personalerhebung dargestellt werden. In diesem Zusammenhang wurde auf Drängen der Kommunen zugesagt, dass die Darstellung der Ergebnisse nicht im Rahmen eines Benchmarkings erfolgen wird. Diese Zusage wurde eingehalten.

Es ist nicht ungewöhnlich, dass es in solchen Zusammenhängen zu unterschiedlichen Meinungen und Haltungen zwischen den Beteiligten kommen kann. Ich habe mich in meinem Schreiben an den Landkreistag Nordrhein-Westfalen dafür ausgesprochen, gemeinsam mit den Kommunen eine moderne, effektive und schlagkräftige Lebensmittelüberwachung voranzutreiben und so eine sachliche, konstruktive und kooperative Umgangsweise weiterzuführen.