

**Schriftenreihe
der Bundesbeauftragten für
Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung**

Band 8

**Organisation
des gesundheitlichen Verbraucherschutzes**

(Schwerpunkt Lebensmittel)

**Gutachten der Präsidentin des Bundesrechnungshofes als
Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung**

**Verlag W. Kohlhammer
Stuttgart Berlin Köln**

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme

Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes (Schwerpunkt Lebensmittel):

Empfehlungen der Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung / hrsg. von der Präsidentin des Bundesrechnungshofes.

Stuttgart; Berlin; Köln: Kohlhammer, 2001

(Schriftenreihe der Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung; Bd. 8)

ISBN 3-17-017198-4

Zum Geleit

Die Präsidentin des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung wirkt auf eine wirtschaftliche Erfüllung von Bundesaufgaben hin. Sie berät Parlament, Bundesregierung und Verwaltung.

Der vorliegende Bericht geht auf eine Initiative des Bundeskanzlers zurück. Nachdem Ende 2000 beunruhigende Meldungen über die Verbreitung von BSE (Bovine Spongiforme Enzephalopathie) die Verbraucher stark verunsichert hatten, wünschte er eine Schwachstellenanalyse. Die Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung erklärte sich daraufhin bereit, Schwachstellen in der Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes beim Bund, bei der Mitwirkung in der Europäischen Union sowie bei der Zusammenarbeit mit den Ländern zu analysieren und Organisationsvorschläge bis zum Sommer 2001 zu erarbeiten.

Der Bericht beschränkt sich nicht auf organisatorische Fragen im Zusammenhang mit BSE, sondern befasst sich mit der Organisation des Bundes im Lebensmittelbereich insgesamt. Innerhalb dieses weiten Untersuchungsfeldes war es wegen des engen Zeitrahmens unumgänglich, die Vorschläge auf organisatorische Grundsatzaspekte im Bereich der Lebensmittelsicherheit zu konzentrieren.

Ziel dieses Berichtes ist es demnach, organisatorische Weichenstellungen anzuregen, mit denen eine effiziente Aufgabenwahrnehmung im Bereich der Lebensmittelsicherheit eingeleitet werden kann. Der Bericht ersetzt nicht die Arbeit der zuständigen Stellen in Bund und Ländern, sondern soll diese unterstützen.

Das komplexe Thema der Lebensmittelsicherheit und die zur Verfügung stehende Zeit erforderten neue, in der Finanzkontrolle im Allgemeinen nicht übliche Untersuchungsverfahren. Spezielle externe Fachkompetenz aus den Bereichen Landwirtschaft, Verbraucherschutz, Wirtschaft und Wissenschaft brachte ein Beirat aus profilierten Mitgliedern ein. Die Verwaltungsseite wirkte in einer projektbegleitenden Arbeitsgruppe mit, in der neben dem Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft und dem Bundesministerium für Gesundheit auch die Europäische Kommission, der Freistaat Bayern sowie die Länder Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern vertreten waren. Das beim Bun-

II

desrechnungshof vorhandene Fachwissen wurde durch eine hierfür zeitlich befristet eingerichtete Arbeitsgruppe gebündelt.

Dieser Bericht war nur durch eine gemeinsame Anstrengung und die erfolgreiche Kooperation aller Beteiligten möglich. Ich danke deshalb den Mitgliedern des Beirats, der projektbegleitenden Arbeitsgruppe, den beteiligten Mitarbeitern des Bundesrechnungshofes sowie allen Außenstehenden, die das Projekt durch Eingaben oder Beiträge unterstützt haben.

Mit diesem Bericht soll ein Prozess zur Verbesserung der Lebensmittelsicherheit in Gang gesetzt werden, der über längere Zeit hinweg anspruchsvolle Aktivitäten bei Bund und Ländern erfordern wird. Die konzeptionellen organisatorischen Vorschläge können nur ein erster Schritt auf diesem Weg sein. Sie und weitere erforderliche Maßnahmen können nur gemeinsam von Regierung und Verwaltung, Landwirtschaft und Wirtschaft sowie Wissenschaft und Verbrauchern umgesetzt werden.

Bonn, im Juli 2001

Dr. Hedda von Wedel

*Präsidentin des Bundesrechnungshofes
als Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit
in der Verwaltung*

Inhaltsverzeichnis

Zum Geleit	I
Inhaltsverzeichnis.....	III
Abkürzungsverzeichnis.....	VII
0 Zusammenfassung.....	1
0.1 Anlass, Gegenstand und Verfahren der Untersuchung.....	1
0.2 Rahmenbedingungen.....	2
0.3 Aufgaben der öffentlichen Hand.....	3
0.4 Grundsätzliche Empfehlungen.....	4
0.4.1 Organisation des Risikomanagements.....	4
0.4.2 Organisation einer Risikobewertung und Risikokommunikation.....	9
0.5 Kosten einer verbesserten Organisation.....	11
0.6 Ausblick.....	12
1 Untersuchungsrahmen.....	13
1.1 Anlass der Untersuchung.....	13
1.2 Ziel und Schwerpunkt der Untersuchung.....	13
1.3 Vorgehen bei der Untersuchung.....	15
2 Rahmen des Politikfeldes Lebensmittelsicherheit.....	17
2.1 Internationale Dimension.....	17
2.2 Föderale Dimension.....	18
2.3 Kernaufgaben für eine hinreichende Lebensmittelsicherheit.....	19
3 Risikomanagement durch die Bundesregierung.....	21
3.1 Verteilung der Aufgaben auf die Bundesressorts.....	21
3.2 Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft als Verbraucherschutzministerium.....	25
3.2.1 Organisation des Bundesministeriums ab 12.04.2001.....	25
3.2.2 Organisationsvorschläge zur Stärkung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes.....	26
3.2.2.1 Grundsatzabteilung.....	27
3.2.2.2 Abteilungsstruktur des Bundesministeriums.....	29

IV

3.3	Vertretung deutscher Verbraucherschutzinteressen in der Europäischen Union	31
3.3.1	Organisatorische Regelungen im Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft in Angelegenheiten der Europäischen Union.....	31
3.3.1.1	Rahmenbedingungen.....	31
3.3.1.2	Organisatorische Neuordnung zentraler Koordinierungsaufgaben.....	35
3.3.2	Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament	38
3.3.3	Rat für Binnenmarkt, Verbraucherfragen und Tourismus	39
3.3.4	Komitologieausschüsse der Europäischen Kommission	40
3.3.5	Wahrnehmung von Aufgaben des Bundesministeriums in der Ständigen Vertretung bei der Europäischen Union	41
4	Organisation der Zuständigkeiten für den Bereich Lebensmittelsicherheit in den nachgeordneten Bereichen der Bundesministerien	43
4.1	Einrichtungen im nachgeordneten Bereich des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft	44
4.2	Schnittstellen zwischen Einrichtungen des Bundesministeriums und Einrichtungen anderer Bundesressorts.....	45
4.3	Weitere Empfehlungen	46
5	Risikomanagement im Bund-Länder-Verhältnis	49
5.1	Ausgangspunkt.....	49
5.1.1	Aufgaben des Risikomanagements	49
5.1.2	Risikomanagementaufgaben von Bund und Ländern	51
5.2	Ansatzpunkte für eine verbesserte Bund-Länder-Koordinierung	52
5.2.1	Einheitliche Rechtsanwendung	52
5.2.2	Instrumente	54
5.2.2.1	Verfahren	55
5.2.2.2	Allgemeine Verwaltungsvorschriften des Bundes als Mittel rechtlicher Steuerung	56
5.2.3	Institutionalisierung der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in einer Koordinierenden Stelle des Bundes.....	58
5.2.3.1	Traditionelle Gremienarchitektur.....	58
5.2.3.2	Institutionalisierte und integrierte Gremienarchitektur.....	61
5.2.3.3	Nationale Kontaktstelle zum Lebensmittel- und Veterinäramt der Europäischen Union.....	65
5.2.3.4	Staatliche Kontrolle	68
5.2.3.5	Krisenmanagement	77
5.2.3.6	Alarmsysteme	79
5.2.3.7	Zentrales Datenmanagement.....	84
6	Risikobewertung und Risikokommunikation	86
6.1	Ziele einer Risikobewertung und Risikokommunikation	86
6.2	Aufgaben einer Risikobewertung	87
6.2.1	Anforderungsprofile zur Datenerfassung.....	88
6.2.2	Zeitnahe wissenschaftliche Bewertung von Daten	88

6.2.3	Nationale und internationale Forschungskontakte sowie Forschungsnetzwerk	89
6.2.4	Eigene ergänzende Forschungsaktivitäten	90
6.2.5	Kontakte zur Europäischen Lebensmittelbehörde	91
6.2.6	Schnittstelle zum Risikomanagement	92
6.3	Aufgabe einer Risikokommunikation	93
6.4	Strukturelle Rahmenbedingungen	94
6.4.1	Status einer Wissenschaftlichen Stelle	95
6.4.1.1	Institutionelle Voraussetzungen	95
6.4.1.2	Personelle Voraussetzungen	96
6.4.2	Gewährleistung von Fachkompetenz	97
6.4.3	Arbeitsorganisation und Ressourcen	98
7	Grundsätzliche Hinweise zur notwendigen Weiterentwicklung der organisatorischen Strukturen in den Ländern	100
8	Kosten einer verbesserten Lebensmittelsicherheit	103
9	Ausblick	105
Anhang I:	Organisation der Zuständigkeiten für den Bereich Lebensmittelsicherheit in den nachgeordneten Bereichen der Bundesministerien	108
Anhang II:	Skizze Ausschuss-Konzept Koordinierende Stelle des Bundes	123
Anhang III:	Mitglieder des Beirates	127
Anlage:	Darstellungen zum Ist-Zustand der Organisation im Bereich der Lebensmittelsicherheit jeweils vor und nach der Umsetzung des Organisationserlasses des Bundeskanzlers vom 22.01.2001 in den Geschäftsbereichen des	
	- Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft und des	
	- Bundesministeriums für Gesundheit	

Abkürzungsverzeichnis

ABl	Amtsblatt
AStV	Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedsstaaten bei der Europäischen Union
AVV-LM	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Lebensmittel-Monitoring
BAFF	Bundesanstalt für Fleischforschung
BAfM	Bundesanstalt für Milchforschung
BAGKF	Bundesanstalt für Getreide-, Kartoffel- und Fettforschung
BAuA	Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin
BAZ	Bundesanstalt für Züchtungsforschung an Kulturpflanzen
BBA	Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft
BFAFi	Bundesforschungsanstalt für Fischerei
BFAV	Bundesforschungsanstalt für Viruskrankheiten der Tiere
BFE	Bundesforschungsanstalt für Ernährung
BGBI	Bundesgesetzblatt
BgVV	Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BLK	Bund-Länder-Krisenstab
BMA	Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BML	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BR-Drs.	Bundesrats-Drucksache
BSA	Bundessortenamt
BSE	Bovine Spongiforme Enzephalopathie
BWV	Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung

VIII

CIRCA	Communication and Information Resource Centre Administrator
Codex	Codex Alimentarius
EG	Europäische Gemeinschaft
ELB	Europäische Lebensmittelbehörde
EN	Europäische Norm
EP	Europäisches Parlament
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAL	Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft
FAO	Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GMBI	Gemeinsames Ministerialblatt
HACCP	Hazard Analysis and Critical Control Points
HSSCD	Health Surveillance System for Communicable Diseases
IDA	Interchange of Data between Administrations
KOM	Kommission
KSB	Koordinierende Stelle des Bundes
kw	Künftig wegfallend
LMBG	Lebensmittel- und Bedarfsgegenstandegesetz
LVA	Lebensmittel- und Veterinäramt der Europäischen Kommission
Nds. MBI	Niedersächsisches Ministerialblatt
PEI	Paul-Ehrlich-Institut
RKI	Robert-Koch-Institut
SAL	Sonderausschuss Landwirtschaft
TSE	Transmissible Spongiforme Enzephalopathie
UBA	Umweltbundesamt
WaBoLu	Institut für Wasser-, Boden- und Lufthygiene
WHO	Weltgesundheitsorganisation
WTO	Welthandelsorganisation
ZADI	Zentralstelle für Agrardokumentation und -information

0 Zusammenfassung

0.1 Anlass, Gegenstand und Verfahren der Untersuchung

Auf Bitte des Bundeskanzlers erklärte sich die Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung (BWV) Ende 2000 bereit, die anlässlich der Verbreitung von BSE (Bovine Spongiforme Enzephalopathie) aufgetretenen Schwachstellen in der Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes zu analysieren und Organisationsvorschläge zu unterbreiten.

Die Untersuchung wurde auf den Bereich der Lebensmittelsicherheit begrenzt und ging insbesondere den organisatorischen Fragen nach,

- ob der Bund seine Aufgaben vollständig sowie effizient wahrnimmt,
- wie der Bund die ihm obliegenden Aufgaben organisiert hat und
- wie die Mitwirkung des Bundes in der Europäischen Union (EU) sowie die Zusammenarbeit von Bund und Ländern geregelt ist.

In die Schwachstellenanalyse war Sachverstand aus Landwirtschaft, Verbraucherschutz, Verwaltung, Wirtschaft und Wissenschaft einzubeziehen. Ein Team aus Mitarbeitern des Bundesrechnungshofes wurde unterstützt durch eine projektbegleitende Arbeitsgruppe; in dieser waren Experten des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL), des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG), der zuständigen Ministerien der Länder Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern und des Freistaats Bayern sowie der Europäischen Kommission vertreten. Ferner war ein Beirat mit beratender Funktion beteiligt, dem namhafte Vertreter aus den Bereichen Landwirtschaft, Verbraucherschutz, Wirtschaft und Wissenschaft angehörten.

In die Untersuchung wurden insbesondere Ausarbeitungen des Bundes, der Länder und der Europäischen Kommission sowie Anregungen des Beirats einbezogen. Auf eigene örtliche Erhebungen musste aus Zeitgründen weitgehend verzichtet werden.

Das Gutachten weist auf zahlreiche organisatorische Schwachstellen beim Bund und bei der Zusammenarbeit von Bund und Ländern hin. Es zeigt auf, wie diese grundsätzlich gelöst werden können. Es enthält keine Empfehlungen zur Organisation im Bereich der EU und der Länder, weil der Bund dort keine Regelungs-

kompetenzen hat. Für die Umsetzung der konzeptionellen Empfehlungen werden weitergehende Untersuchungen und Entscheidungen durch die Bundesregierung und häufig auch einvernehmliche Lösungen mit den Ländern erforderlich sein.

0.2 Rahmenbedingungen

Die öffentliche Hand, Bund, Länder und Gemeinden, die Landwirtschaft und Wirtschaft sowie die Verbraucher sind Eckpfeiler in den Organisationsstrukturen der Lebensmittelsicherheit in Deutschland mit jeweils speziellen Verantwortungen. Verbraucher sind mitverantwortlich für den Konsum gesundheitlich unbedenklicher Lebensmittel. Sie treffen die Verbrauchsentscheidung. Sie müssen dabei darauf vertrauen können, dass Rechtssetzung und Kontrollen eine hinreichende Lebensmittelsicherheit gewährleisten. Die Verbraucher müssen sich auch auf eine objektive Information über eventuelle Gefahren verlassen können. EU, Bund und Länder sind für den Erlass von Vorschriften und für Kontrollen zuständig, wie die Vorschriften eingehalten werden. Innerhalb des Rechtsrahmens haben Landwirtschaft und Wirtschaft durch Eigenkontrollen für eine hinreichende Lebensmittelsicherheit zu sorgen.

Die öffentliche Hand hat ihre Aufgaben im Kontext mit internationalen Regelungen (insbesondere der EU) wahrzunehmen und bei ihrer Organisation die föderale deutsche Kompetenzverteilung zu berücksichtigen.

Grundsätzlichen organisatorischen Vorschlägen für eine verbesserte Aufgabewahrnehmung der öffentlichen Hand (insbesondere im Kompetenzbereich des Bundes) liegen deshalb folgende Rahmenbedingungen zugrunde:

- Einbindung Deutschlands in internationale Organisationen und Abkommen wie z.B. der Welthandelsorganisation (WTO), der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO).
- Organisatorische Entwicklung bei der EU für die Verbraucherschutzpolitik. Die Zuständigkeiten innerhalb der Europäischen Kommission sind in der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz gebündelt. Die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts im Bereich Lebensmittelsicherheit durch die Mitgliedstaaten wird von der Europäischen Kommission, insbesondere durch das Lebensmittel- und Veterinäramt (LVA) mit Sitz in Dublin, kontrolliert. Einer

vorgesehenen Europäischen Lebensmittelbehörde (ELB) sollen die Identifizierung und Einschätzung von Lebensmittelrisiken sowie die wissenschaftliche Beratung der Politik obliegen.

Effiziente Organisationsstrukturen in Deutschland im Bereich der Lebensmittelsicherheit verlangen wegen der vielfältigen Zusammenarbeit mit den europäischen Institutionen ein Konzept, das mit den Strukturen in der EU möglichst kompatibel ist.

- In Deutschland ist der Bund lediglich für einen Teil der öffentlichen Aufgaben im Bereich Lebensmittelsicherheit zuständig (insbesondere Rechtssetzung auf Bundesebene und Mitwirkung in der EU). Der Schwerpunkt der Vollzugsaufgaben liegt nach dem Grundgesetz bei den Ländern. Die organisatorischen Strukturen beim Bund und bei den Ländern sind deshalb an ihrer gemeinsamen Verantwortung auszurichten.

0.3 Aufgaben der öffentlichen Hand

Kernaufgaben der öffentlichen Hand im Bereich Lebensmittelsicherheit sind Risikomanagement, Risikobewertung und Risikokommunikation.

- Risikomanagement umfasst sowohl den Erlass von Rechtsvorschriften als auch die Vollzugsaufgaben, insbesondere der Kontrolle. Für eine angemessene Rechtssetzung auf Bundesebene und für eine sachgerechte Mitwirkung an der Rechtssetzung der EU im Bereich der Lebensmittelsicherheit hat der Bund die Hauptverantwortung. Die Länder sind nach den grundgesetzlich vorgegebenen Bund-Länder-Zuständigkeiten im Wesentlichen dafür verantwortlich, dass die rechtlichen Regelungen von den Adressaten (z.B. Primärproduzenten, Lebens- und Futtermittelunternehmer, Einzelhandel) umfassend und richtig angewandt werden. Dies haben sie durch geeignete und ausreichende Kontrollen sicherzustellen. Der Bund hat dabei die Gesamtverantwortung, dass die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben der EU und die bundesgesetzlichen Regelungen in allen Ländern einheitlich und ordnungsgemäß ausgeführt werden.
- Risikobewertung soll wissenschaftliche Erkenntnisse über die Wahrscheinlichkeit von Gesundheitsschäden und deren Ausmaß beim Verzehr von Lebensmitteln liefern; sie ist für die Beratung von politischen und administrativen Entscheidungsträgern in Bund und Ländern unerlässlich.

- Risikokommunikation soll wichtige Erkenntnisse aus der Risikobewertung Entscheidungsträgern im Rahmen einer präventiven Politikberatung vermitteln und bei Bedarf der Öffentlichkeit erläutern.

Für eine umfassende und wirksame Wahrnehmung dieser Kernaufgaben sind auf Bundesebene effiziente organisatorische Strukturen erforderlich. Diese müssen deutlich machen, dass der Bund die Ziele verfolgt,

- seinen Pflichten gegenüber der EU wirksam nachzukommen,
- seine Rolle im Rahmen der föderalen Kompetenzverteilung effizient wahrzunehmen und
- seiner länderübergreifenden grundsätzlichen Verantwortung für eine hinreichende Lebensmittelsicherheit gerecht zu werden.

0.4 Grundsätzliche Empfehlungen

0.4.1 Organisation des Risikomanagements

0.4.1.1 Auf der Ebene der Bundesressorts

- (1) Durch Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 22.01.2001 wurden wesentliche Aufgaben für den gesundheitlichen Verbraucherschutz aus dem BMG und Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMW) auf das BMVEL übertragen. Damit wurden zwar die Aufgaben der Bundesregierung insbesondere bei der Lebensmittelsicherheit stärker gebündelt; aber es sind auch weiterhin noch andere Bundesressorts (vor allem BMG und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit - BMU) für Aufgaben zuständig, die einen engen Bezug zur Lebensmittelsicherheit haben.

Der Bundesregierung wird im Interesse einer verbesserten Wahrnehmung der Aufgaben des gesundheitlichen Verbraucherschutzes empfohlen, zu entscheiden, wie eng zusammenhängende Aufgabenbereiche effizient gebündelt und die Zuständigkeiten des BMVEL so abgerundet werden können, dass umfangreiche Abstimmungsprobleme möglichst vermieden werden.

- (2) Das BMVEL wurde durch den Organisationserlass des Bundeskanzlers zum Kernressort für die Lebensmittelsicherheit innerhalb der Bundesregierung.

Ihm wird es vor allem obliegen, das im Agrarbericht 2001 genannte Ziel der Bundesregierung zu erreichen, dem Verbraucherschutz in den sensiblen Bereichen der Agrar- und Ernährungspolitik Vorrang vor wirtschaftlichen Interessen einzuräumen. Hierzu wird es allerdings noch seine Abteilungsstruktur umfassend reorganisieren und Anliegen des Verbraucherschutzes und vor allem der Lebensmittelsicherheit stärker bündeln müssen. So ist eine besondere, neugestaltete Grundsatzabteilung neben einer mit operativen Aufgaben der Verbraucher- und Ernährungspolitik befassten Abteilung zweckmäßig. Dieser Grundsatzabteilung sollten alle strategischen Aufgaben in den Bereichen Politikplanung, Forschungssteuerung und -koordinierung, Koordinierung der Lebensmittelsicherheit sowie die Spiegelfunktion zu anderen Bundesressorts, soweit diese für Lebensmittelsicherheit relevante Zuständigkeiten haben, übertragen werden. Sie sollte außerdem für Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben sowie für die Fachaufsicht über die im nachgeordneten Bereich des Bundes mit Risikomanagementaufgaben befassten Einrichtungen zuständig sein. Auch die Aufgaben der EU-Koordination und die im Koordinierungsverfahren der Bundesregierung für die Europaarbeit eines Ressorts maßgeblichen Funktionen des Europabeauftragten und des Europaabteilungsleiters sollten in der Grundsatzabteilung des BMVEL angesiedelt werden. Diese Konzentration führt zu einer Stärkung der Vertretung des BMVEL in den Gremien der EU, da dann alle wesentlichen Verhandlungen im Bereich der Lebensmittelsicherheit sowie der Ernährungs- und Agrarpolitik in einer Hand liegen.

Eine Verbraucher- und Landwirtschaftspolitik aus einem Guss - national und in Brüssel - ließe sich außerdem besser entwickeln, wenn der u.a. für den Verbraucherschutz und die Grundsatzabteilung zuständige Staatssekretär das Ressort im Ausschuss der Europastaatssekretäre vertreten würde.

Die Mitgliedstaaten der EU wirken in sogenannten Komitologieausschüssen im Bereich der Lebensmittelsicherheit mit (z.B. im ständigen Veterinärausschuss oder im ständigen Lebensmittelausschuss), die für Durchführungsregelungen der Europäischen Kommission (sogenanntes Kommissionsrecht) zuständig sind. Das BMVEL, das nunmehr in jedem dieser Ausschüsse den Sprecher stellt, sollte seine Mitwirkung in diesen Brüsseler Gremien zusätz-

lich durch die Benennung fester Sprecher und durch eine transparenter gestaltete Arbeit optimieren. Darüber hinaus sollte es die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament intensivieren.

0.4.1.2 Im nachgeordneten Bereich der Bundesressorts

In den nachgeordneten Bereichen der Bundesressorts beschäftigen sich im Wesentlichen 18 Einrichtungen mit Fragen der Lebensmittelsicherheit. Eine Grobanalyse hat bereits grundsätzliche Probleme erkennen lassen; diese sind auf stark zergliederte, nicht immer überschneidungsfreie Zuständigkeiten der Einrichtungen und auf teilweise an den Interessen der Landwirtschaft und Wirtschaft ausgerichtete, teilweise produktbezogene Arbeitsschwerpunkte der Bundesforschungsanstalten zurückzuführen.

- (1) Verstärkt notwendige ganzheitliche und interdisziplinäre Betrachtungsweisen der Lebensmittelsicherheit verlangen bei den Einrichtungen im Geschäftsbereich des BMVEL organisatorische Anpassungen. So sind die Prioritäten der Bundesforschungsanstalten stärker auf Belange der Lebensmittelsicherheit auszurichten und deren Forschungsaktivitäten besser zu verknüpfen.

Vorhandene Ressourcen könnten schließlich besser genutzt werden, wenn unnötige Schnittstellen und Doppelarbeit bei Vollzugsaufgaben und Forschung beseitigt werden.

- (2) Auch die Schnittstellen zwischen den nachgeordneten Einrichtungen der Bundesressorts, die mit Teilaufgaben der Lebensmittelsicherheit befasst sind, sollten optimiert werden. So sind für Fragen zur Lebensmittelsicherheit teilweise Einrichtungen zuständig (z.T. sogar mehrere), die nicht im Geschäftsbereich des BMVEL angesiedelt sind. Dies gilt z.B. für die Zuständigkeiten für Trinkwasser als Lebensmittel sowie die Zulassung von Tierarzneimitteln und gentechnisch veränderten Organismen. Stärker gebündelte derartige Zuständigkeiten führen nicht nur zu Synergieeffekten, sondern sind auch einer mehr gesundheitsorientierten Aufgabenwahrnehmung förderlich.

0.4.1.3 Im Bund-Länder-Verhältnis

- (1) Bund und Länder tragen nach den ihnen grundgesetzlich zugewiesenen Kompetenzen gemeinsame Verantwortung für das Risikomanagement (Rechts-

setzung und Vollzug, insbesondere Kontrolle) im Bereich der Lebensmittelsicherheit. Sie werden die Lebensmittelsicherheit nur verbessern können, wenn sie bundesweit einheitliches Durchführungsrecht vorgeben (insbesondere beim Lebens-, Futter-, Tierarzneimittel- und Veterinärrecht) und sicherstellen, dass die maßgeblichen rechtlichen Vorgaben einheitlich vollzogen werden.

Sie sollten deshalb zunächst Lücken und Unsicherheiten bei den rechtlichen Vorgaben (EG-Recht und/oder Bundesrecht) systematisch analysieren. Außerdem sind notwendige Durchführungsvorschriften für ein einheitliches Vorgehen zu erarbeiten und verbindlich festzuschreiben. Schließlich sind die bundesweit einheitlichen rechtlichen Vorgaben mit qualitativ und quantitativ vergleichbaren Kontrollen durchzusetzen.

Mit Allgemeinen Verwaltungsvorschriften sollte der Bund in Zusammenarbeit mit den Ländern die gebotene einheitliche Rechtsanwendung nach einheitlichen Standards sicherstellen.

- (2) Der Bundesregierung wird empfohlen, eine „Koordinierende Stelle des Bundes“ (KSB) im Geschäftsbereich des BMVEL als institutionalisierte Koordinierungs-Plattform für ein gemeinsames Bund-Länder-Risikomanagement einzurichten. Bei dieser sollte die bisherige Form der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern (traditionelle Gremienarchitektur) durch eine rechtlich verbindliche und organisatorisch abgesicherte Gremienarchitektur ersetzt werden. Ziel sollte eine gestraffte, gebündelte und output-orientierte Gremienarchitektur sein, die alle für eine verbesserte Lebensmittelsicherheit wesentlichen Bereiche abdeckt.

Bund und Länder sollten zunächst gemeinsam zeitnah ein konkretes Konzept entwickeln und erforderliche Kernausschüsse und deren Funktionen durch Bundesrecht verbindlich festschreiben.

Der KSB sollten insbesondere folgende Aufgaben obliegen:

- Im Bereich der Rechtssetzung sollte sich die KSB als ständiges Bund- und Länder-Forum mit allen Fragen einer einheitlichen Anwendbarkeit und Anwendung der Vorschriften im Bereich der Lebensmittelsicherheit befassen. Neben der Geschäftsstellenfunktion für die Bund-Länder-Ausschüsse wird sie vor allem inhaltlich steuernde und koordinierende Aufgaben

wahrzunehmen haben. Sie wird an den Risiken für die Lebensmittelsicherheit ausgerichtete Diskussionsprozesse mit den Ländern anstoßen, diese output-orientiert steuern und mehrheitsfähige Lösungen entwickeln (Anschubfunktion). Sie wird diese Aufgaben sowohl in enger Abstimmung mit dem BMVEL als auch im ständigen Dialog mit den Ländern ausüben.

- Im Bereich der staatlichen Kontrolle sollte die KSB „Nationale Kontaktstelle zum LVA“ sein, welches die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten bei den Ländern kontrolliert. Sie sollte als zentrale Ein- und Ausgangsstelle für den gesamten Schriftwechsel und (elektronischen) Dokumentenaustausch mit dem LVA fungieren. Daneben sollte sie an der Meinungsbildung sowohl mit dem LVA als auch mit den Ländern mitwirken und hierzu die vom LVA in den Ländern durchgeführten Kontrollen begleiten. Sie hat die LVA-Kontrollberichte systematisch auszuwerten und einen Jahresbericht zu erstellen.

Aufgabe der KSB sollte es außerdem sein, in Abstimmung mit dem BMVEL und den Ländern einheitliche Kontrollstandards zu entwickeln, soweit nicht bereits Vorgaben der EU oder des Bundes ausreichende und für die Länder vollziehbare Standards setzen. Sie sollte gleichzeitig in Abstimmung mit den Ländern die Anforderungen an wirksame operative Kontrolleinheiten in quantitativer und qualitativer Hinsicht nach allgemeinen Kriterien erarbeiten und festschreiben.

Die KSB sollte sich auch damit befassen, inwieweit die für den Bereich der Lebensmittelsicherheit bedeutsamen Rechtsbereiche (auf Tatbestands- und Rechtsfolgenseite) weiterzuentwickeln sind, damit sichergestellt ist, dass Rechtsverstöße spürbar sanktioniert werden.

- Die KSB sollte in Abstimmung mit dem BMVEL und den Ländern einen materiellen Krisen-Maßnahmenkatalog entwickeln, in dem gemeinsam definierte, verbindliche Krisenmanagement-Strukturen festzulegen sind. Es sind vor allem Krisenszenarien und deren Managementbedarf sowie Alarmpläne für alle Verwaltungsebenen zu beschreiben und die jeweils verantwortlichen Akteure in Bund und Ländern zu benennen.

Die KSB sollte auch als deutsche Schnittstelle zum europäischen Schnellwarnsystem für Lebensmittel (Rapid Alert System) fungieren. Sie sollte an

dessen Optimierung und Erweiterung um den Bereich Futtermittel mitwirken und dessen Konzept sowie Betrieb in Deutschland verantwortlich organisieren.

Sie sollte außerdem ein Konzept für ein Frühwarnsystem entwickeln, mit dessen Hilfe frühzeitig Informationen über mögliche Gefährdungen durch Lebens- und Futtermittel gewonnen und erforderlichenfalls allen Betroffenen bereitgestellt werden können. Sie sollte die in einem eingerichteten Monitoringsystem gewonnenen Daten zentral sammeln, auswerten und zuständigen staatlichen Stellen sowie der Landwirtschaft, Wirtschaft und Wissenschaft zur Verfügung stellen.

Die KSB sollte schließlich in Abstimmung mit den Ländern ein zentrales länderübergreifendes, behördeninternes Datenmanagement für die Lebensmittelsicherheit entwickeln und pflegen. Mit einem vernetzten modernen Informations- und Kommunikationssystem des Bundes ließen sich Informationen gezielt zusammenführen und zusätzliche Planungs- und Entscheidungshilfen erarbeiten. Dieses sollte auch eine Gesamtdarstellung der Lebensmittelüberwachung in Deutschland ermöglichen und Doppelarbeit durch die einzelnen Länder vermeiden.

Mit diesen vielfältigen Aufgaben der KSB würde der Bund seiner umfassenden Verantwortung bei der Rechtssetzung, Kontrolle sowie bei weiteren wichtigen Aufgaben im Bereich Lebensmittelsicherheit nachhaltiger gerecht werden und im Wesentlichen auch über komplementäre Organisationsstrukturen zur EU verfügen. Hierzu sollte die Bundesregierung zunächst den Aufgabenkatalog der KSB und das Konzept für dort einzurichtende Ausschüsse mit den Ländern abstimmen.

0.4.2 Organisation einer Risikobewertung und Risikokommunikation

- (1) Eine wirkungsvolle Risikobewertung muss alle möglichen Gefährdungsquellen in der Lebensmittelherstellungskette einbeziehen. Eine breit und interdisziplinär angelegte Risikobewertung im Bereich Lebensmittelsicherheit, die bisher fehlt und in den bestehenden Organisationsstrukturen nicht zu leisten ist, sollte in einer zentralen wissenschaftlichen Einrichtung des Bun-

des (Wissenschaftliche Stelle) zusammengefasst werden. Dieser sollten vor allem folgende Aufgaben obliegen:

- Die Wissenschaftliche Stelle sollte als ein allgemein anerkanntes Kompetenzzentrum die maßgeblichen Informationen über Risiken bei Lebensmitteln sammeln, analysieren und bewerten. Hierfür sollte sie die Art, die Qualität und den Umfang der aus den Schnell- und Frühwarnsystemen benötigten Daten definieren und nationale und internationale wissenschaftliche Veröffentlichungen verarbeiten. Sie sollte sich einen möglichst vollständigen Überblick über die nationalen Forschungseinrichtungen sowie deren wesentliche Forschungsprojekte und -ergebnisse auf dem Gebiet der Lebensmittelsicherheit verschaffen.
 - Die Wissenschaftliche Stelle sollte intensiven Kontakt mit nationalen und internationalen Forschungseinrichtungen halten, deren Forschungsergebnisse bündeln sowie weiter aufbereiten und so gewonnene übergeordnete eigene Erkenntnisse bei der Risikobewertung verwenden. Sofern sie hierbei Forschungslücken im Bereich der Lebensmittelsicherheit erkennt, sollte sie auf deren Schließung hinwirken. Hierzu sollte sie ein abgerundetes Konzept für die Forschung entwickeln sowie ein Forschungsnetzwerk aufbauen. Bei Bedarf soll es ihr nicht verwehrt sein, in geeigneten Fällen Aufträge an andere Forschungseinrichtungen zu vergeben und bedeutsame Erkenntnislücken auch durch eigene Forschungsprojekte abzudecken.
 - Die Wissenschaftliche Stelle sollte als kompatible Einrichtung des Bundes zu der von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen ELB die deutschen Interessen in der Gemeinschaft umfassend artikulieren und ein kompetenter nationaler Ansprechpartner für die europäische Behörde und die Länder sein.
- (2) Eine weitere wesentliche Aufgabe der Wissenschaftlichen Stelle sollte die Risikokommunikation sein. Dabei sollte diese in erster Linie für die wissenschaftliche Beratung der politischen und administrativen Entscheidungsträger zuständig sein. Der Wissenschaftlichen Stelle sollte als unbestrittene Fachautorität eine objektive und präventive Politikberatung obliegen, wenn sich auf Grund wissenschaftlicher Beurteilung Risiken für die Lebensmittel-

sicherheit abzeichnen. Sie sollte sich unaufgefordert zu für die Lebensmittelsicherheit bedeutsamen Themen äußern können, ohne in die formalen Entscheidungsabläufe der Verwaltung eingebunden zu sein. Bei Bedarf sollte sich die Wissenschaftliche Stelle unmittelbar an die Öffentlichkeit wenden können.

- (3) Die Wissenschaftliche Stelle sollte im Geschäftsbereich des BMVEL angesiedelt, frei von äußerer Einflussnahme und unabhängig sein. Ihre Unabhängigkeit sollte im Errichtungsstatut ausdrücklich normiert und durch eine klare organisatorische Trennung von den politisch geprägten Strukturen des Risikomanagements abgesichert werden.

Die Leitung der Wissenschaftlichen Stelle sollte wegen der vielfältigen wissenschaftlichen Aspekte der Lebensmittelsicherheit einem Kollegium übertragen werden. Dessen personelle Unabhängigkeit lässt sich durch geeignete Verfahren der Bestellung und durch die Dauer der Amtszeit stärken.

Eine flache Hierarchie und möglichst flexible interdisziplinäre Projektgruppen für Forschungsaktivitäten könnten eine effiziente Aufgabenerledigung der Wissenschaftlichen Stelle unterstützen.

0.5 Kosten einer verbesserten Organisation

Die vorgeschlagenen organisatorischen Veränderungen werden ohne zusätzliche Kosten im Bereich der öffentlichen Verwaltung nicht zu realisieren sein. Es ist mit erhöhtem Personalaufwand sowohl bei Bund / Länder und Kommunen zu rechnen.

Zusätzlicher Personalbedarf und sonstige Kosten ließen sich im Rahmen dieser Untersuchung nicht ermitteln. Zudem bedarf es zunächst richtungsweisender Entscheidungen und umfangreicher organisatorischer Vorarbeiten durch den Bund und die Länder.

Ob die erhöhten Kosten über - möglichst EU-einheitliche - Gebühren oder durch zusätzliche Haushaltsmittel gedeckt werden sollen, ist von Bund und Ländern politisch zu entscheiden.

Angezeigte neue oder bessere Eigenkontrollsysteme der Landwirtschaft und der Wirtschaft sowie ggf. kostendeckende Gebühren für die Lebensmittelüberwa-

chung werden zu Mehrbelastungen der Wirtschaft führen. Inwieweit erhöhte Kosten für eine verbesserte Lebensmittelsicherheit die Verbraucher zusätzlich belasten werden, wird letztlich von den Wettbewerbsverhältnissen im Lebensmittelbereich und vom Konsumverhalten der Verbraucher abhängen.

0.6 Ausblick

Die organisatorischen Vorschläge für effizientere Strukturen im Bereich der Lebensmittelsicherheit beim Bund zielen im Wesentlichen auf eine verbesserte Zusammenarbeit von Bund und Ländern auf der Basis der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung ab. Die Bundesregierung sollte alsbald die Grundsatzentscheidungen für den Bund treffen und sich mit den Ländern über ein abgestimmtes Organisationskonzept verständigen. Zeitgleich sollte der Bund die ihn betreffenden organisatorischen sowie personal- und haushaltswirtschaftlichen Einzelfragen klären und alsbald mit der sukzessiven Umsetzung der notwendigen Organisationsmaßnahmen beginnen.

1 Untersuchungsrahmen

1.1 Anlass der Untersuchung

Beunruhigende Meldungen über die Verbreitung von BSE Ende 2000 haben die Verbraucher stark verunsichert. In seiner Neujahrsansprache wies Bundeskanzler Gerhard Schröder darauf hin, dass der Verbraucherschutz oberste Priorität haben müsse. Es sei eine konsequente Schwachstellenanalyse notwendig, aus der die Bundesregierung gemeinsam mit den Ländern die notwendigen organisatorischen Konsequenzen ziehen könne.

Auf Bitte des Bundeskanzlers erklärte sich die Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung bereit, Schwachstellen in der Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes beim Bund sowie bei der Zusammenarbeit einerseits mit der EU und andererseits mit den Ländern zu analysieren und Organisationsvorschläge zu unterbreiten. In einer ersten Pressemitteilung betonte sie dazu am 05.01.2001, dass ihre Untersuchung nicht die Arbeit der zuständigen Stellen in Bund und Ländern ersetzen, sondern diese begleitend unterstützen werde.

Eine Stärkung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes verfolgte auch der Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 22.01.2001¹, wonach die Zuständigkeit für wesentliche Fragen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes vom BMG auf ein umgebildetes BMVEL übergegangen ist. Dieser Organisationserlass erhebt nicht den Anspruch, alle organisatorischen Schwachstellen im Bereich des Bundes zu beseitigen. Die erbetene Organisationsuntersuchung war deshalb nach wie vor erforderlich.

1.2 Ziel und Schwerpunkt der Untersuchung

Ziel dieser Organisationsuntersuchung war es, wesentliche organisatorische Schwachstellen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes im Verantwortungsbereich des Bundes zu analysieren und grundsätzliche Verbesserungsvorschläge zu entwickeln. Der gesundheitliche Verbraucherschutz umfasst einen vielschichtigen Aufgabenbereich, der sich von der Sicherung des Gesundheitsschutzes im Hinblick auf Lebensmittel bis zu Fragen der Gerätesicherheit erstreckt. Aufgrund des

¹ BGBl I, 127

aktuellen Anlasses und der zur Verfügung stehenden Zeit musste die Schwachstellenanalyse auf den Bereich der Lebensmittel begrenzt werden. Andere Aspekte des gesundheitlichen Verbraucherschutzes (z.B. Kosmetika, Tabak, Bedarfsgegenstände) waren auszuklammern. Dies gilt um so mehr für andere Fragen des Verbraucherschutzes.

Im Rahmen einer Aufgabenanalyse wurden wesentliche Bereiche berücksichtigt, die sich auf die Sicherheit von Lebensmitteln auswirken (z.B. Veterinärwesen, Futtermittel, Rückstände in pflanzlichen und tierischen Lebensmitteln, Trinkwasser). Soweit hierbei konkrete Fachprobleme angesprochen sind, war nicht beabsichtigt, sie zu lösen; vielmehr waren organisatorische Möglichkeiten für eine verbesserte Problembewältigung aufzuzeigen.

Es war insbesondere zu untersuchen,

- wie der Bund die ihm obliegenden Aufgaben organisiert hat,
- ob der Bund seine Aufgaben auf dem Gebiet der Lebensmittelsicherheit vollständig und effizient wahrnimmt, ob die rechtlichen und organisatorischen Regelungen hierzu ausreichen sowie welche Optimierungsmöglichkeiten bestehen und
- wie die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und der EU sowie zwischen Bund und Ländern geregelt ist und durch welche rechtlichen und organisatorischen Maßnahmen sich diese Zusammenarbeit verbessern lässt.

Es wurde weitgehend auf eine retrospektive Betrachtung der Entwicklungen, die Anlass für diese Untersuchung waren, verzichtet; eine derartige Analyse hätte mehr auf die Klärung persönlicher Verantwortlichkeiten und weniger auf organisatorische konzeptionelle Vorschläge für eine künftig verbesserte Lebensmittelsicherheit gezielt.

Die organisatorischen Strukturen im Bereich der Lebensmittelsicherheit bei der EU und den Ländern waren zwar wesentlich für die Untersuchung; sie waren jedoch wegen fehlender Kompetenzen des Bundes in diesen Bereichen nicht Schwerpunkt von Optimierungsüberlegungen. Da der Bund die Aufgaben der Lebensmittelsicherheit in engem Zusammenwirken mit den Ländern und der EU wahrzunehmen hat, waren Aspekte der Mitwirkung des Bundes in der EU einer-

seits und der Zusammenarbeit mit den Ländern andererseits Mittelpunkt der Überlegungen.

Die Organisationsvorschläge beschränken sich auf grundsätzliche Strukturen. Detailprobleme oder -fragen konnten bei dem gegebenen Zeitbudget nicht behandelt werden.

In die Untersuchung wurden alle Sachverhalte und Empfehlungen einbezogen, die bis 18.06.2001 mitgeteilt wurden.

1.3 Vorgehen bei der Untersuchung

In die Schwachstellenanalyse war breitgefächertes Sachverstand aus Verwaltung (EU, Bund und Länder), Landwirtschaft, Verbraucherschutz, Wirtschaft und Wissenschaft einzubeziehen. Im Rahmen einer Projektorganisation wurde kurzfristig das für die Untersuchung notwendige Wissen zusammengeführt. So nahm bereits am 08.01.2001 eine interne Arbeitsgruppe mit Mitarbeitern aus verschiedenen Prüfungsgebieten des Bundesrechnungshofes ihre Arbeit auf. Diese wurde unterstützt durch eine projektbegleitende Arbeitsgruppe, der Experten des BMVEL, des BMG und der zuständigen Landesministerien Niedersachsens, Mecklenburg-Vorpommerns und des Freistaats Bayern sowie der Europäischen Kommission angehörten. Beide Arbeitsgruppen begannen am 23.01.2001 ihre gemeinsame Arbeit. Am 07.03.2001 konstituierte sich ein Beirat, dessen beratende Funktion durch insgesamt neun namhafte Vertreter aus den Bereichen Landwirtschaft, Verbraucherschutz, Wirtschaft und Wissenschaft wahrgenommen wurde (siehe Anhang III).

Aus zahlreichen internen Unterlagen sowie nationalen und internationalen Veröffentlichungen wurden zunächst umfangreiche Fragenkataloge erarbeitet, die sich an die Europäische Kommission, die betroffenen Bundesressorts und die zuständigen Länderministerien richteten. Deren Ausarbeitungen sowie Ausführungen des BMVEL und BMG zum organisatorischen Ist-Zustand auf Bundesebene (siehe Anlage) decken die wesentlichen organisatorischen Themen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes auf Bundes- und Länderebene ab. Sie waren maßgebliche Grundlagen für weitere Überlegungen zu organisatorischen Verbesserungen. Auf eigene örtliche Erhebungen musste wegen des gegebenen Zeitbudgets weitgehend verzichtet werden.

Die projektbegleitende Arbeitsgruppe und der Beirat befassten sich in mehreren Sitzungen mit den Ergebnissen in den einzelnen Untersuchungsstadien, erörterten die weitere Vorgehensweise und hatten Gelegenheit, sich zu den Vorschlägen zu äußern.

In diesem Bericht sind die Ausarbeitungen des Bundes, der Länder und der Europäischen Kommission, wissenschaftliche Gutachten, Eingaben, gesetzliche Regelungen und sonstige Publikationen sowie begleitende Informationsgespräche mit Experten aus Wissenschaft und Verwaltung verarbeitet. Sachkundige Ausführungen von Mitgliedern des Beirats gaben wertvolle Anregungen für eine verbesserte Organisation im Bereich Lebensmittelsicherheit. Der Beirat unterstützt die Grundlinien dieser Empfehlungen. Einzelne Mitglieder haben bei verschiedenen Fragen abweichende Auffassungen vertreten.

In den Beratungen der projektbegleitenden Arbeitsgruppe wurden teilweise tiefgreifende Differenzen zwischen den beteiligten Bundesressorts über sachgerechte Zuständigkeitsverteilungen bei den Bundesministerien und deren nachgeordneten Behörden deutlich.

2 Rahmen des Politikfeldes Lebensmittelsicherheit

2.1 Internationale Dimension

Die Sicherheit von Lebensmitteln in Deutschland wird durch verschiedene internationale Organisationen und Abkommen beeinflusst. Insoweit ist insbesondere auf die WTO, die WHO, die FAO, den Codex Alimentarius² und das Internationale Tierseuchenamt zu verweisen.

Die wichtigste supranationale Einbindung Deutschlands ist die Mitgliedschaft in der EU. Diese setzt in allen Mitgliedstaaten unmittelbar geltende Rechtsvorschriften in den Bereichen Lebensmittelsicherheit, Veterinärwesen und Futtermittel. Nach außen vertritt sie die Interessen der Mitgliedstaaten in vielen globalen Institutionen mit Bedeutung für die Lebensmittelsicherheit. Die deutsche Administration (Bund und Länder) ist zudem organisatorisch in hohem Maße in Entscheidungsprozesse und Gremien der EU eingebunden.

Um Organisationsstrukturen im Bereich der Lebensmittelsicherheit in Deutschland beurteilen zu können, kommt deshalb den bisherigen organisatorischen Entwicklungen in der EU besondere Bedeutung zu.

Seit dem Jahre 1997 entwickeln sich die Strukturen der Europäischen Institutionen im Bereich Lebensmittelsicherheit fort.³ Das Konzept hierzu ist im Weißbuch Lebensmittelsicherheit niedergelegt.⁴ Danach soll die Verbraucherschutzpolitik der EU im Bereich der Lebensmittel organisatorisch auf drei Säulen ruhen:

- (1) Die Zuständigkeiten für die Lebensmittelsicherheit sowie die damit zusammenhängenden Fragen des Veterinärwesens, der Tierernährung und des Pflanzenschutzmitteleinsatzes sind innerhalb der Europäischen Kommission in der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz gebündelt.

² Der Codex Alimentarius ist ein bei der FAO und WHO angesiedeltes Gremium, das internationale Standards für Lebensmittel setzt.

³ Daneben haben auch viele Mitgliedstaaten der EU organisatorische Änderungen vorgenommen. Beispielsweise hat Großbritannien mit dem Food Standards Act 1999 seine Strukturen weitgehend umgebaut und eine Food Standards Agency eingerichtet, die im April 2000 ihre Arbeit aufgenommen hat. Die neu aufgebaute Agence française de sécurité sanitaire des aliments hat am 01.04.1999 ihre Arbeit als wissenschaftliche Stelle für Lebensmittelsicherheit in Frankreich aufgenommen. Die französische Aufsichtsbehörde im Bereich Lebensmittelsicherheit (Direction générale de l'alimentation) befindet sich bereits seit dem Jahre 1997 in einem Restrukturierungsprozess.

⁴ Weißbuch der Europäischen Kommission zur Lebensmittelsicherheit, KOM (99) 719 endgültig (Weißbuch Lebensmittelsicherheit).

- (2) Die Generaldirektion Gesundheit- und Verbraucherschutz, insbesondere das LVA in Dublin kontrolliert die Mitgliedstaaten auf Einhaltung des Gemeinschaftsrechts.⁵ Es überprüft unter anderem die Lebensmittelüberwachung, die Futtermittelkontrolle und die Veterinäraufsicht in den Mitgliedstaaten.
- (3) Eine vorgesehene Europäische Lebensmittelbehörde (ELB) soll insbesondere folgende Aufgaben wahrnehmen⁶:
- Wissenschaftliche Beratung aller Politikbereiche der EU, die sich auf die Lebensmittelsicherheit auswirken,
 - Identifizierung und Einschätzung von Lebensmittelrisiken,
 - unabhängige, objektive und verständliche Information der Öffentlichkeit und
 - Vernetzung von anderen Institutionen und Organisationen, die auf dem Gebiet der Lebensmittelsicherheit tätig sind.

Effiziente Organisationsstrukturen in Deutschland im Bereich der Lebensmittelsicherheit verlangen vor allem wegen der vielfältigen Zusammenarbeit mit den Europäischen Institutionen ein Konzept, das mit den Strukturen in der EU möglichst kompatibel ist und gleichzeitig die föderale deutsche Kompetenzverteilung angemessen berücksichtigt.

2.2 Föderale Dimension

In Deutschland ist der Bund lediglich für einen Teil der öffentlichen Aufgaben im Bereich Lebensmittelsicherheit zuständig. Hierzu gehören insbesondere die Rechtssetzung auf Bundesebene und die Mitwirkung Deutschlands in der EU.

Nach dem Grundgesetz liegt der Schwerpunkt der Vollzugsaufgaben bei den Ländern.⁷ Insbesondere die Lebensmittelüberwachung, die Futtermittelkontrolle und die Veterinäraufsicht obliegen der Länderexekutive (siehe Nr. 5.1.1).

⁵ Organisatorisch hat das zum 01.04.1997 eingerichtete Amt den Status einer Direktion innerhalb der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz.

⁶ Die Einrichtung der ELB ist Teil eines umfassenden Verordnungsvorschlages zur Lebensmittelsicherheit: Vgl. Bericht des AStV für den Rat „Binnenmarkt“ betreffend den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Erfordernisse des Lebensmittelrechts, zur Einrichtung der Europäischen Lebensmittelbehörde und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit vom 23.05.2001, Ratsdokument - 9105/01.

⁷ Art. 83 ff GG.

Die organisatorischen Strukturen beim Bund und bei den Ländern sind deshalb an ihrer gemeinsamen Verantwortung auszurichten.

2.3 Kernaufgaben für eine hinreichende Lebensmittelsicherheit

Die öffentliche Hand, die Landwirtschaft und Wirtschaft sowie die Verbraucher sind Eckpfeiler in den Organisationsstrukturen für Lebensmittelsicherheit in Deutschland mit jeweils speziellen Verantwortungen. Die Verbraucher sind für den Konsum gesundheitlich unbedenklicher Lebensmittel mitverantwortlich. Sie müssen dabei darauf vertrauen können, dass Rechtssetzung und Kontrollen eine hinreichende Lebensmittelsicherheit gewährleisten. Bund und Länder sind für die Rechtssetzung und für Kontrollen zuständig, ob und wie die Vorschriften eingehalten werden. Landwirtschaft und Wirtschaft haben durch Eigenkontrollen für die rechtlich vorgeschriebenen Standards in der Lebensmittelsicherheit zu sorgen.

Die organisatorischen Strukturen, in denen der Staat seinen Beitrag zur Lebensmittelsicherheit zu erbringen hat, sind auf drei Kernaufgaben zurückzuführen, deren Erfüllung für ein hohes Verbraucherschutzniveau erforderlich ist. Dies sind die Aufgaben eines **Risikomanagements** sowie einer **Risikobewertung** und **Risikokommunikation** im Bereich der Lebensmittelsicherheit.⁸

Risikomanagement umfasst sowohl den Erlass von Rechtsvorschriften als auch die Vollzugsaufgaben insbesondere der Kontrolle.⁹ Diese Aufgaben müssen von Bund und Ländern, sowohl national als auch international, gemeinsam konstruktiv und effizient wahrgenommen werden (siehe Nr. 5.1.2).

Risikobewertung soll wissenschaftliche Erkenntnisse über die Wahrscheinlichkeit von Gesundheitsschäden und deren Ausmaß beim Verzehr von Lebensmitteln liefern (siehe Nr. 6.2). Sie dient auch der Beratung von politischen Entscheidungsträgern und ist somit für Bund und Länder in gleichem Maße wichtig. Der Verbraucher soll sich außerdem auf eine fundierte und objektive Risikobewertung verlassen können.

⁸ Die Begriffe stammen aus dem Codex Alimentarius und wurden von der Europäischen Kommission aufgegriffen (Weißbuch Lebensmittelsicherheit/Rzn. 29 - 34). Die entsprechend abgegrenzten Aufgaben liegen dem Vorschlag zur Errichtung der ELB zugrunde, Ratsdokument 9105/01 vom 23.05.2001, Erläuterungen 1.4.

⁹ Weißbuch Lebensmittelsicherheit, Rz. 32.

Risikokommunikation soll wichtige Erkenntnisse aus der Risikobewertung Entscheidungsträgern im Rahmen einer präventiven Politikberatung vermitteln und bei Bedarf der Öffentlichkeit erläutern (siehe Nr. 6.3).

Diese drei Aufgaben sind gemeinsam von Bund und Ländern zu erfüllen. Für eine umfassende und wirksame Wahrnehmung sind auf Bundesebene effiziente organisatorische Strukturen erforderlich. Diese müssen deutlich machen, dass der Bund die Ziele verfolgt,

- seinen Pflichten gegenüber der EU wirksam nachzukommen,
- seine Rolle im Rahmen der föderalen Kompetenzverteilung effizient wahrzunehmen und
- seiner länderübergreifenden grundsätzlichen Verantwortung für eine hinreichende Lebensmittelsicherheit gerecht zu werden.

Die entwickelten Vorschläge sollen diesen Zielen dienen.

3 Risikomanagement durch die Bundesregierung

3.1 Verteilung der Aufgaben auf die Bundesressorts

Durch den Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 22.01.2001 wurden im Wesentlichen Zuständigkeiten für den Verbraucherschutz innerhalb der Bundesregierung neu geregelt. Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (BML) wurde zu einem Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) umgebildet. Dabei wurden ihm aus dem BMG die Zuständigkeiten für Lebensmittel und Bedarfsgegenstände (ausgenommen „Chemikaliensicherheit“) sowie Veterinärrecht (ausgenommen „Zulassung von Tierarzneimitteln und das Berufsrecht der Veterinäre und sonstigen veterinärmedizinischen Berufe“) übertragen. Aus dem BMWi ging das für Verbraucherpolitik einschließlich Stiftung Warentest zuständige Referat auf das BMVEL über.

Insgesamt sind für den Verbraucherschutz nach wie vor eine Vielzahl von Bundesministerien zuständig. So obliegen beispielsweise Fragen des wirtschaftlichen (z.B. Recht der Allgemeinen Geschäftsbedingungen) und des technischen (z.B. Gerätesicherheit) Verbraucherschutzes auch dem Bundesministerium der Justiz (BMJ) bzw. dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA).

Das BMVEL ist nunmehr für den gesundheitlichen Verbraucherschutz und die Verbraucheraufklärung sowohl bei der Ernährung (Lebensmittel tierischer und nichttierischer Herkunft einschl. Veterinär- und Futtermittelrecht) als auch außerhalb dieses Bereiches (z.B. Bedarfsgegenstände) zuständig.

Insbesondere die Zuständigkeiten folgender Bundesressorts haben Bezug zur Lebensmittelsicherheit, auf die sich diese Untersuchung konzentriert:

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

- Kontamination von Lebensmitteln durch Umweltkontaminanten (ausgenommen Belastung von Lebensmitteln mit radioaktiven Stoffen)¹⁰ und

¹⁰ Das BMU ist beispielsweise zuständig für den Erlass von Rechtsverordnungen, um eine Gefährdung der Gesundheit durch Lebensmittel zu verhüten, das Inverkehrbringen von Lebensmitteln, die einer Einwirkung durch Verunreinigung der Luft, des Wassers oder des Bodens ausgesetzt waren, zu verbieten oder zu beschränken (§ 9 Abs. 4 Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz vom 15.08.1974 in der Fassung der Bekanntmachung vom 09.09.1997, BGBl I, 2296, zuletzt geändert durch Gesetz vom 20.07.2000, BGBl I, 1045 - LMBG).

- Chemikaliensicherheit (Herstellung und Inverkehrbringen gefährlicher Stoffe und Zubereitungen).¹¹

Bundesministerium für Gesundheit

- Zulassung von Tierarzneimitteln,
- Qualität von Trinkwasser, Trinkwasserhygiene,
- Gentechnik (Substanzen und Produkte gentechnischen Ursprungs, ausgenommen Lebensmittel),
- Seuchenhygiene¹² und
- allgemeine Fragen der Gesundheitsvorsorge und gesundheitlichen Aufklärung (Prävention).

Das BMG ist außerdem - in einer Spiegelfunktion - für den Bereich des umweltbezogenen Gesundheitsschutzes einschließlich der gesundheitlichen Aspekte der Chemikaliensicherheit zuständig.

Die Zuständigkeiten dieser Ressorts für Teile der Lebensmittelsicherheit rühren größtenteils daher, dass jeweils andere Sachbezüge politikbestimmend sind. So ist der Bereich „Trinkwasser“¹³ nur schwer von dem Bereich „Wasser“ zu trennen, der aufgrund vielschichtiger Bezüge zur Umwelt dem BMU obliegt. Besonders ausgeprägt sind wiederum - auch im Bereich Wasser - dessen Berührungspunkte mit dem BMG beim allgemeinen Gesundheitsschutz.

Mit dem Organisationserlass des Bundeskanzlers ist kein für den Verbraucherschutz umfassend zuständiges Bundesministerium gebildet worden. Es ist auch kein Bundesministerium zum primären Ansprechpartner für alle Fragen des Verbraucherschutzes bestimmt worden. Es sind lediglich Zuständigkeiten, speziell im Bereich der Lebensmittelsicherheit, beim BMVEL stärker gebündelt worden. Dies wäre theoretisch auch bei einem anderen Bundesministerium - insbesondere

¹¹ Das BMU ist federführend für das Chemikaliengesetz.

¹² Das BMG ist federführend für das Infektionsschutzgesetz mit seinen Verhütungs- und Bekämpfungsmaßnahmen auf dem Gebiet der übertragbaren Krankheiten und der Seuchenhygiene im Lebensmittelbereich.

¹³ Mit „Trinkwasser“ ist Wasser für den menschlichen Gebrauch gemeint, das sowohl Trinkwasser im engeren Sinne als auch Wasser für Lebensmittelbetriebe umfasst (vgl. Verordnung über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch - Trinkwasserverordnung 2001 vom 21.05.2001 BGBl I, 959).

wegen des engen Zusammenhangs mit dem allgemeinen Gesundheitsschutz beispielsweise beim BMG - denkbar gewesen.

Vorrangig, aber nicht allein aus praktischen Gründen, werden die grundsätzlichen Entscheidungen des Organisationserlasses nicht in Frage gestellt. Erneute umfassende Veränderungen der Ressortzuständigkeiten für den gesundheitlichen Verbraucherschutz und die Lebensmittelsicherheit erscheinen aus übergeordneten Gesichtspunkten - z.B. wegen des Europabezuges - nicht sinnvoll. Weitergehende Überlegungen dürften nur gerechtfertigt sein, wenn sich die derzeitigen Ressortstrukturen nicht bewähren sollten. Vorrangig sollte die jetzige Organisation jedoch verbessert werden.

Die heutige Zuständigkeitsverteilung zwischen verschiedenen Bundesressorts im Bereich der Lebensmittelsicherheit erfordert allerdings in Teilaspekten noch besser abgerundete Schnittstellen. Für ganzheitlich ausgewogene politische Entscheidungen und operative Aufgabenerledigung sollten eng zusammengehörige Aufgabenbereiche der Lebensmittelsicherheit in einem Ressort gebündelt und so parallele oder überschneidende Zuständigkeiten vermieden werden. Reibungsverluste wegen notwendiger Abstimmungen führen in der Regel zu unnötigem Mehraufwand. Gleichwohl sind aus der Aufgabenverteilung resultierende Schnittstellen der Ressorts organisatorisch wegen interdisziplinärer Problemfelder nicht immer vermeidbar. Insgesamt erscheint dennoch der Aufgabenbereich der Lebensmittelsicherheit in einzelnen Punkten noch nicht hinreichend abgerundet, worauf folgende Beispiele hinweisen:

- Das BMG ist nach wie vor für die Zulassung von Tierarzneimitteln zuständig, während die Sondervorschriften für deren Anwendung bei Tieren (Neunter Abschnitt des Arzneimittelgesetzes) zum BMVEL gewechselt sind. Tierarzneimittel können sich über Rückstände auf Lebensmittel auswirken. Mit Rückständen in Lebensmitteln tierischer Herkunft ist ein Referat des BMVEL befasst. Während dies für eine Verlagerung der Zuständigkeit für die Zulassung von Tierarzneimitteln zum BMVEL spricht, lässt der homogene Komplex Arzneimittel eine Bündelung der Gesamtzuständigkeiten beim BMG sinnvoll erscheinen. Eine abschließende Beurteilung erfordert nähere Untersuchungen der beteiligten Bundesressorts.

- Bis zum Neuzuschnitt des BMVEL war für den Bereich Trinkwasser das BMG (unter dem Aspekt allgemeiner Gesundheitsschutz) zuständig. Beim Erlass der Trinkwasserverordnung war das Einvernehmen mit dem BMU und dem BMWi herzustellen. Da Trinkwasser sowohl Lebensmittel als auch ein wesentlicher Rohstoff bei der Herstellung und Zubereitung von Lebensmitteln ist und damit Auswirkungen auf die Lebensmittelsicherheit hat, ist ab 22.01.2001 auch das BMVEL für den Bereich Trinkwasser¹⁴ zuständig; die Federführung für die Trinkwasserverordnung hat jedoch weiterhin das BMG. Die Abgrenzung der Lebensmitteleigenschaft von Trinkwasser wird derzeit auf europäischer Ebene diskutiert;¹⁵ danach soll Wasser Lebensmittel sein, sobald es die Zapfstelle im Haushalt verlässt. Aufgrund der Lebensmitteleigenschaft von Trinkwasser wird die Auffassung vertreten, das BMVEL müsse für die Trinkwasserverordnung zuständig sein. Die unterschiedlichen Zuständigkeiten rühren auch daher, dass die Ermächtigung des BMG zum Erlass der Trinkwasserverordnung im Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen geregelt ist. Nach Auffassung des BMG ist der seuchenhygienische Aspekt bei Trinkwasser politikbestimmend, weil dieses allgemein der öffentlichen Daseinsvorsorge diene. Unabhängig von diesen unterschiedlichen Auffassungen bleibt festzuhalten, dass durch die Verlagerung von Teilzuständigkeiten zum BMVEL nunmehr zwei Bundesressorts für Trinkwasser zuständig sind, was den Abstimmungsbedarf zusätzlich erhöht.
- Für das Chemikaliengesetz ist das BMU federführend zuständig. Mit der Zulassung gefährlicher Stoffe ist das BMA befasst. Im Rahmen des Zulassungsverfahrens sind - neben dem BMU und dem BMA - das BMWi¹⁶ und das BMVEL berührt. Die Zulassung von Bioziden¹⁷ soll durch eine Änderung des Chemikaliengesetzes geregelt werden.¹⁸ Biozide können die Lebensmittelsicherheit beeinträchtigen, wenn sie in der landwirtschaftlichen Erzeugung von

¹⁴ Sobald Wasser für den menschlichen Verzehr bestimmt ist, hat es gemäß § 1 LMBG Lebensmitteleigenschaft.

¹⁵ Vgl. Art. 2 des Berichtes des AStV für den Rat „Binnenmarkt“ betreffend den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Erfordernisse des Lebensmittelrechts, zur Einrichtung der Europäischen Lebensmittelbehörde und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit vom 23.05.2001 - Ratsdokument 9105/01.

¹⁶ Zu dem nachgeordneten Bereich des BMWi gehört die bei derartigen Zulassungsverfahren beteiligte Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung.

¹⁷ Biozidprodukte sind Wirkstoffe und Zubereitungen, die dazu dienen, auf chemischem oder biologischem Wege Schadorganismen (Schädlinge wie Motten, Mäuse usw.) abzuschrecken, unschädlich zu machen oder zu zerstören.

¹⁸ Die entsprechende Änderung des Chemikaliengesetzes befindet sich derzeit in der Ressortabstimmung.

Nahrungsmitteln und Tierfutter angewandt werden. Auch hier sind die Zuständigkeiten sehr stark zersplittert und damit streitige Kompetenzfragen sowie Reibungsverluste unvermeidlich.

Die Bundesregierung sollte diese Hinweise zum Anlass nehmen, die Zuständigkeiten der Ressorts im Bereich der Lebensmittelsicherheit insgesamt analysieren zu lassen und anschließend so zu gestalten, dass eine effektive und weitgehend homogene Aufgabenerledigung möglich ist. In diesem Zusammenhang sollte auch geklärt werden, ob das BMVEL der grundsätzliche Ansprechpartner für Verbraucherfragen sein soll.

Eine Neuordnung der Zuständigkeiten in der Bundesregierung für den gesundheitlichen Verbraucherschutz wird zur Folge haben, dass auch die nachgeordneten Bereiche der Ressorts neu strukturiert werden müssen (siehe Nr. 4).

3.2 Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft als Verbraucherschutzministerium

3.2.1 Organisation des Bundesministeriums ab 12.04.2001

Durch den Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 22.01.2001 ist das BMVEL das Kernressort¹⁹ für die Lebensmittelsicherheit innerhalb der Bundesregierung. Die interne Organisationsstruktur des BMVEL ist am 12.04.2001 festgelegt worden.

Danach sind drei der sechs Fachabteilungen u.a. für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit zuständig; 13 der insgesamt 91 Referate des BMVEL haben einen direkten Bezug zum Verbraucherschutz. Die Zahl der Referate ist gegenüber der Organisation des BML vor der Umbildung zum BMVEL u.a. durch Integration der übertragenen Zuständigkeiten aus dem BMG²⁰ und dem BMWi²¹ um insgesamt elf Referate im Bereich des Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit gewachsen. Aus Sicht des BMVEL sei dieser Zuwachs mit diesen Zuständigkeitsverlagerungen zu erklären.

¹⁹ Die Ausführungen beziehen sich auf die seit dem 22.01.2001 gegebenen Zuständigkeiten des Bundesministeriums. Wegen der unter Nr. 3.1 angeführten Aspekte sollten möglicherweise weitere Bereiche in den Zuständigkeitsbereich des BMVEL verlagert werden.

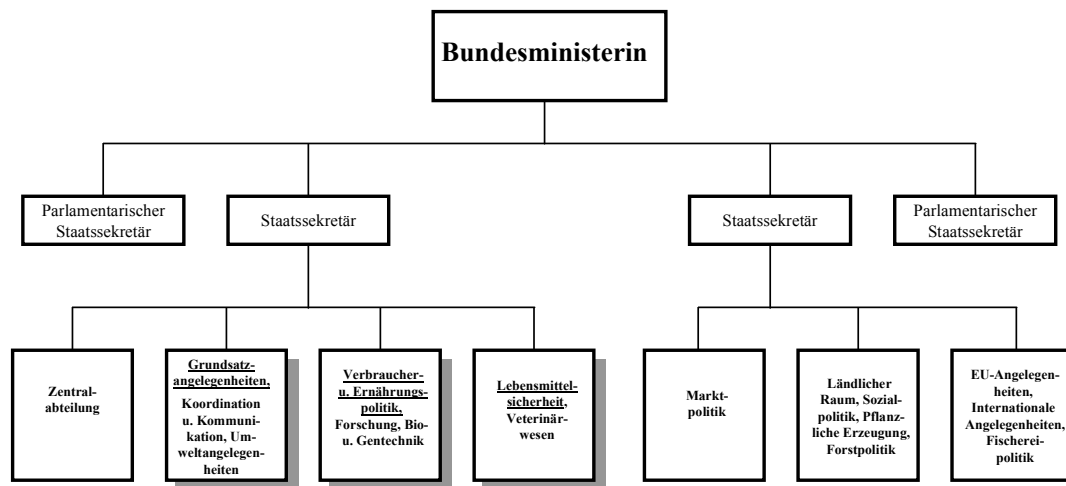
²⁰ Aus dem BMG wurden Aufgaben übertragen, die dort insgesamt durch zehn Referate wahrgenommen wurden.

²¹ Aus dem BMWi wurden Aufgaben übertragen, die dort durch ein Referat wahrgenommen wurden.

Am 23.01.2001 sind ein weiterer Parlamentarischer Staatssekretär und am 26.01.2001 ein weiterer beamteter Staatssekretär im BMVEL ernannt worden. Mit der Neuorganisation am 12.04.2001 sind die Zuständigkeiten der nunmehr zwei beamteten Staatssekretäre festgelegt worden. Danach ist ein Staatssekretär für Abteilungen mit Bezug zum Verbraucherschutz sowie die Zentralabteilung und der andere Staatssekretär für die Abteilungen der „klassischen“ Agrarpolitik (einschließlich EU-Angelegenheiten) zuständig.

Das nachfolgende Schaubild zeigt die ab dem 12.04.2001 geltende Organisationsstruktur (Zuständigkeiten für den Verbraucherschutz sind hervorgehoben):

Schaubild 1: Abteilungsstruktur des Bundesministeriums ab 12.04.2001



3.2.2 Organisationsvorschläge zur Stärkung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes

Nach dem Agrarbericht 2001 der Bundesregierung²² soll der Verbraucherschutz in den sensiblen Bereichen der Agrar- und Ernährungspolitik Vorrang vor wirtschaftlichen Interessen haben. Ziel ist, Verbraucherinteressen in den Mittelpunkt der Agrarpolitik zu stellen.²³ Die Organisation des BMVEL sollte diesem Ziel weiter angepasst werden. Bisher wurden die Abteilung Lebensmittelsicherheit, Veterinärwesen des BMG und das für Verbraucherangelegenheiten zuständige Referat des BMWi in ansonsten weitgehend unveränderte Strukturen des BML/BMVEL eingegliedert.

²² Agrar- und ernährungspolitische Bericht der Bundesregierung gemäß § 4 Landwirtschaftsgesetz, Teil A, Ziffer 1.

²³ Siehe 100-Tage-Bilanz von Bundesverbraucherministerin Renate Künast, Ziffer 2.

Es unterblieb eine umfassende interne Reorganisation, mit der Anliegen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes entsprechend ihrer politischen Bedeutung gebündelt worden wären.

3.2.2.1 Grundsatzabteilung

Bei der Erzeugungs- und Marktpolitik, also der „klassischen“ Agrarpolitik, sollten die Belange des gesundheitlichen Verbraucherschutzes angemessen berücksichtigt werden. Zielkonflikte zwischen den Interessen der Erzeuger und denen der Verbraucher sollten rechtzeitig erkannt und nach politischen Prioritäten ausgewogen gelöst werden.²⁴

Für diese Aufgabe sollte eine Grundsatzabteilung zuständig sein, in der alle strategischen Aufgaben für den gesundheitlichen Verbraucherschutz gebündelt sind; in dieser Abteilung sollten keine fachspezifischen Aufgaben wahrgenommen werden.

Die Grundsatzabteilung sollte die Politik des BMVEL bündeln; sie sollte die Priorität des gesundheitlichen Verbraucherschutzes bei der Wahrnehmung von Fachaufgaben sicherstellen. Bei ihr sollten deshalb auch die Koordinierungsaufgaben für die Lebensmittelsicherheit, die aufgrund ihrer Komplexität die Fachaufgaben des BMVEL beeinflussen, angesiedelt sein.

Da die vom BMVEL initiierte Forschung (Ressortforschung und vom Ressort geförderte Forschungsprojekte) stärker auf den gesundheitlichen Verbraucherschutz ausgerichtet werden sollte, werden die Forschungssteuerung und -koordination strategische Bedeutung haben. Auch diese Aufgaben sollten deshalb der Grundsatzabteilung - in Zusammenarbeit mit den übrigen Fachabteilungen und den Forschungseinrichtungen - obliegen.

Einen Schwerpunkt sollten in der Grundsatzabteilung die Steuerungs- und Koordinierungsaufgaben beim Risikomanagement sowie bei der Risikobewertung und Risikokommunikation bilden. Die Grundsatzabteilung wird auch die Aufgaben

²⁴ Nach Auffassung des BMG ist die Stellung des Verbraucherschutzes im Bereich der Bundesregierung „eher als schwach einzuschätzen“. Aufgrund einer wesentlich besseren Organisation und Finanzausstattung der wirtschaftlich motivierten Interessengruppen gegenüber denen des Gesundheits- und Verbraucherschutzes seien die Kontakte der Ressorts zu „ihren Gesprächspartnern in Wirtschaft und Industrie intensiver als zu den Vertretern des Verbraucherschutzes. Auf diese Weise sich bildende - auch von der Politik bisher überwiegend akzeptierte - Einflussmechanismen können dadurch verstärkt werden, dass relevante fachliche Entscheidungspositionen in den Ministerien über viele Jahre von denselben Personen besetzt sind.“

der Fachaufsicht über die für das Risikomanagement im Bund-Länder-Verhältnis unter Nr. 5 im nachgeordneten Bereich des BMVEL vorgeschlagene „Koordinierende Stelle des Bundes“ (KSB) wahrnehmen müssen.

Ferner sollten in der Grundsatzabteilung die Ergebnisse der Risikobewertung zusammengeführt und für notwendige Risikomanagement-Maßnahmen aufbereitet werden. Diese Abteilung sollte auch Schnittstelle zu der Einrichtung sein, die für die Aufgaben der Risikobewertung zuständig ist (siehe Nr. 6). Sie sollte notwendige Maßnahmen der Bundesregierung aufgrund von Hinweisen Dritter (z.B. der Wissenschaft oder von Verbraucherschutzverbänden) auf mögliche gesundheitliche Risiken koordinieren und die nationalen Aufgaben im Zusammenhang mit der geplanten ELB steuern.

Ferner sollte in der Grundsatzabteilung die Spiegelfunktion für Bereiche mit hoher politischer Brisanz und starken Bezügen zum gesundheitlichen Verbraucherschutz gegenüber den Bundesressorts angesiedelt sein, die jeweils federführend zuständig sind. Hierzu gehört beispielsweise der Aufgabenbereich Umweltangelegenheiten.

Schließlich sollte die EU-Koordination²⁵ der Grundsatzabteilung übertragen werden.

Die Zuständigkeiten einer mit strategischen Aufgaben befassten Grundsatzabteilung²⁶ lassen sich insgesamt folgendermaßen skizzieren:

- Politikplanung,
- Forschungssteuerung und -koordination, Kontakte zur Forschung,
- Koordination Lebensmittelsicherheit,
- Koordination Risikomanagement des BMVEL, Steuerung der KSB,
- Koordination Risikobewertung durch die unabhängige „Wissenschaftliche Stelle“ und Dritte,

²⁵ Einschließlich Europabeauftragter des BMVEL (siehe im Einzelnen Nr. 3.3).

²⁶ Von der Grundsatzabteilung u.a. künftig wahrzunehmende Aufgaben sind derzeit wie folgt organisatorisch zugeordnet:

Politikplanung und Koordination Umweltangelegenheiten in der Abteilung „Grundsatzangelegenheiten, Koordination und Kommunikation Umweltangelegenheiten“, Koordination Lebensmittelsicherheit in der Abteilung „Lebensmittelsicherheit, Veterinärwesen“ und EU-Koordination in der Abteilung „EU-Angelegenheiten, Internationale Angelegenheiten, Fischereipolitik“.

- Spiegelfunktion zu anderen Bundesressorts, soweit diese für Lebensmittelsicherheit relevante Zuständigkeiten haben, (z.B. Koordination Umweltangelegenheiten) und
- EU-Koordination.

3.2.2.2 Abteilungsstruktur des Bundesministeriums

Die Fachaufgaben des BMVEL können insgesamt durch fünf Abteilungen wahrgenommen werden. Neben der beschriebenen Grundsatzabteilung sind dies jeweils eine Abteilung für

- Verbraucher- und Ernährungspolitik,
- Lebensmittelerzeugung, Veterinärwesen, Forstwirtschaft²⁷,
- Agrarmarktpolitik, Internationale Agrarpolitik und
- Agrarstruktur / Sozialpolitik / Ländlicher Raum.

Die Aufgaben der derzeitigen Abteilung Grundsatzangelegenheiten, Koordination und Kommunikation, Umweltangelegenheiten lassen sich zum Teil auf die neu zu strukturierende Grundsatzabteilung, auf den Leitungsstab²⁸ sowie auf die Abteilung Agrarstruktur, Sozialpolitik, Ländlicher Raum, die für die Erstellung des Agrarberichts zuständig wäre, verlagern.

Die derzeit in der Abteilung EU-Angelegenheiten, Internationale Angelegenheiten, Fischereipolitik angesiedelten Bereiche betreffen ganz überwiegend das Politikfeld Markt. Hierzu zählen neben der Fischereipolitik die Bereiche WTO / Zollangelegenheiten, Wirtschaftsbeziehungen mit dem Ausland (außer EU-Mitgliedstaaten), Beziehungen zu den MOE-, NUS- und Staatshandelsländern²⁹, die ebenfalls die Interessen des deutschen Agrarmarktes behandeln, sowie EU-Haushalt, EU-Finanzen.³⁰ Diese Zuständigkeiten können in der Abteilung Agrarmarktpolitik, Internationale Agrarpolitik mit den übrigen, in der derzeitigen Abteilung Marktpolitik angesiedelten Aufgaben zusammengeführt werden. Die mit

²⁷ Die Fachgebiete Pflanzliche Erzeugung und Forstwirtschaft, die bisher mit Agrarstruktur, Sozialpolitik und Ländlicher Raum in einer Abteilung zusammengefasst sind, sind in diesen Bereich eingegliedert.

²⁸ Referat Kommunikation und Meinungsforschung und Referat Öffentlichkeitsarbeit, Besucherdienst, das mit der Pressestelle zusammengeführt werden könnte.

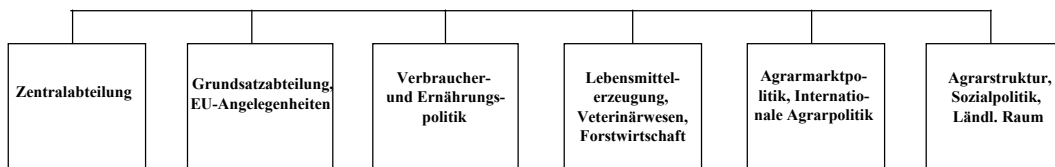
²⁹ MOE: Mittel- und Osteuropäische Länder; NUS: National Unabhängige Staaten; Staatshandelsländer sind beispielsweise China, Kuba, Nordkorea.

³⁰ Einschließlich des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems für bestimmte gemeinschaftliche Beihilferegelungen.

EU-Angelegenheiten befassten Aufgabenbereiche sollten in die Grundsatzabteilung verlagert werden.

Insgesamt lässt sich eine zielgerichtete und rationalisierte Abteilungsstruktur des BMVEL folgendermaßen skizzieren:

Schaubild 2: Vorschlag Abteilungsstruktur des Bundesministeriums



Dem BMVEL wird empfohlen, im Rahmen einer umfassenden und strukturellen Reorganisation die Zahl der notwendigen Organisationseinheiten (Unterabteilungen, Referate) in allen Abteilungen im Einzelnen zu überprüfen. Dabei sind auch verschiedene miteinander verbundene Aufgabengebiete³¹, die derzeit teilweise in unterschiedlichen Abteilungen angebunden sind, zusammenzuführen. Nichtministerielle Aufgaben sollten auf nachgeordnete Behörden abgeschichtet werden.³²

Mit der vorgeschlagenen Abteilungsstruktur werden die mit Lebensmittelsicherheit in unmittelbarem Zusammenhang stehenden Aufgaben in drei Abteilungen angesiedelt. Für die agrarpolitisch geprägten Bereiche Marktpolitik und Agrarstruktur sind hingegen zwei Abteilungen zuständig. Sofern durch Zusammenführung verbundener und Abschichtung nichtministerieller Aufgaben im BMVEL Personal frei wird, sollte es zur Stärkung der für die Lebensmittelsicherheit zuständigen Organisationseinheiten genutzt werden.

³¹ Zusammengeführt werden sollten, soweit die Aufgaben nicht abgeschichtet werden können, z.B. Messen, Ausstellungen mit Absatzförderung, Garantiemengenregelung Milch mit allgemeinen und besonderen Angelegenheiten des Milchmarktes, Gartenbau mit Obst und Gemüse, sonstige Gartenbauerzeugnisse.

³² Bei zweckmäßiger Zusammenführung verbundener und Abschichtung nichtministerieller Aufgaben ist nicht ausgeschlossen, dass die Zahl der Abteilungen kritisch hinterfragt werden muss.

3.3 Vertretung deutscher Verbraucherschutzinteressen in der Europäischen Union

3.3.1 Organisatorische Regelungen im Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft in Angelegenheiten der Europäischen Union

Deutschland sollte in der Lage sein, seine politisch hoch bewerteten Verbraucherschutzinteressen in den Gremien der EU erfolgreich zu vertreten. Eine effiziente Interessenvertretung Deutschlands innerhalb der EU ist im Geflecht der 15 Mitgliedstaaten und der Europäischen Institutionen mit ihren vielen Entscheidungssträngen nur durch eine koordinierte und zielgerichtete deutsche Verhandlungsführung zu erreichen.³³

Seit dem Organisationserlass des Bundeskanzlers führt das BMVEL nahezu alle wesentlichen Verhandlungen mit der EU im Bereich der Lebensmittelsicherheit sowie der Ernährungs- und Agrarpolitik. Es hält den unmittelbaren Kontakt mit den zuständigen Europäischen Institutionen und anderen Mitgliedstaaten und wirkt in einer Vielzahl von Gremien der EU mit. Die dazu erforderliche Vorbereitung und Koordinierung im Zusammenwirken mit den übrigen Bundesressorts ist damit noch mehr als bisher eine Kernaufgabe des BMVEL. Seine organisatorischen Strukturen zur Europamitwirkung sollten auf eine wirksame Interessenvertretung ausgerichtet sein.

3.3.1.1 Rahmenbedingungen

Eine effiziente Organisationsstruktur muss sich an den europäischen Rahmenbedingungen für die Gremienarbeit des BMVEL und den dazu in der Bundesregierung vorgesehenen Abstimmungsverfahren ausrichten.

Wichtigstes Element innerhalb des institutionellen EU-Rahmens ist der Entscheidungsstrang des Rates. Dort werden zahlreiche Leitentscheidungen mit Auswirkungen für den Verbraucherschutz in der gesamten EU getroffen. Dies geschieht in erster Linie durch den Erlass von Grundvorschriften auf der Basis von Vor-

³³ Der bisherige deutsche Einfluss in der EU im Bereich der Lebensmittelsicherheit bleibt nach Einschätzung von Vertretern aus Verbraucherschutz, Wirtschaft und Wissenschaft im Beirat hinter dem Gewicht Deutschlands als Mitgliedstaat zurück. Auch die Ernährungsindustrie vermisst die Entwicklung einer konsistenten deutschen EU-Verbraucherschutzpolitik (Ziffer V.5. des Grundsatzpapiers: Die deutsche Ernährungsindustrie und ihre Verantwortung für die Lebensmittelsicherheit - Februar 2001 der Bundesvereinigung der deutschen Ernährungsindustrie e.V.). Von Seiten der Verbraucherverbände wird die EU-Mitwirkung der Bundesregierung hinsichtlich der Anforderungen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes ebenfalls als nicht ausreichend angesehen.

schlägen der Europäischen Kommission (so genanntes Ratsrecht³⁴). Zudem überträgt der Rat in den von ihm erlassenen Basisrechtsakten Durchführungsbefugnisse auf die Europäische Kommission. Diese erarbeitet im Rahmen dieser Ermächtigungen Entwürfe zum Erlass von Durchführungsrecht. Dabei wirken die Mitgliedstaaten insoweit mit, als sie in Ausschüssen unterschiedlichen Typs³⁵ die Vorschläge der Kommission beraten und zu diesen Stellung nehmen. Je nach Ausschussverfahren³⁶ und dem Votum des Ausschusses ist dann nochmals der Rat zu beteiligen.

Für den Verbraucherschutz relevante Fragen werden in verschiedenen Formationen des Rates behandelt und zwar vor allem im Agrar-, Gesundheits-, Umwelt- und Fischereirat sowie im Rat für Binnenmarkt, Verbraucherfragen und Tourismus.

Herausragende Bedeutung für die Rechtssetzung bei der Lebensmittelsicherheit hat der Agrarrat.³⁷ Dort werden traditionell Angelegenheiten des Veterinärwesens, des Futtermittelrechts, der Pflanzengesundheit und zu einem Großteil auch die Kennzeichnung von Lebensmitteln behandelt.

Daneben ist der Agrarrat für die klassische Landwirtschaftspolitik zuständig, die neben der Marktpolitik direkte Beihilfen und die Agrarstrukturpolitik umfasst. Auch diese Maßnahmen können durch ökonomische Anreize Auswirkungen auf die Art der Lebensmittelerzeugung über die gesamte Produktionskette von den Vorprodukten über die Landwirtschaft bis zum Verarbeitungssektor haben. Neben ihren agrarökonomischen und agrarsozialen Zielsetzungen hat die EU-Agrarpolitik dementsprechend mittelbar Bedeutung für die Lebensmittelsicherheit.

Die Tagungen des Agrarrates³⁸ werden vom Sonderausschuss Landwirtschaft

³⁴ Der Begriff Ratsrecht ist im Folgenden so zu verstehen, dass nach dem Verfahren des Art. 251 EG-Vertrag im so genannten Mitentscheidungsverfahren erlassenes Recht mit umfasst ist.

³⁵ So genannte Komitologieausschüsse, siehe hierzu auch Nr. 3.3.4.

³⁶ Regelungs-, Verwaltungs- oder Beratungsverfahren.

³⁷ Er tagt bis auf den Monat August normalerweise monatlich, während die anderen genannten Räte in der Regel nur zweimal pro Halbjahr zusammentreten.

³⁸ Die Zuständigkeiten des Agrarrates leiten sich vor allem aus Art. 37 EG-Vertrag (Agrarpolitik) und Art. 152 Abs. 4 b EG-Vertrag (Gesundheit) ab. Daneben haben als Rechtsgrundlage im Bereich Verbraucher- und Gesundheitsschutz auch Art. 95 EG-Vertrag (Binnenmarkt) sowie Art. 153 EG-Vertrag (Verbraucherschutz) Bedeutung. Während bei auf Art. 37 EG-Vertrag gestützten Maßnahmen das Europäische Parlament nur angehört werden muss, kommt bei allen anderen verbraucher- und agrarpolitischen Maßnahmen das Mitentscheidungsverfahren gemäß Art. 251 EG-Vertrag zur Anwendung.

(SAL) oder vom Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten bei der Europäischen Union (AStV) vorbereitet.³⁹ Im SAL behandeln Beamte der für Landwirtschaft zuständigen Ministerien der Mitgliedstaaten die Maßnahmen der klassischen Agrarpolitik. Im Übrigen ist für die Vorbereitung der Räte der AStV zuständig, der je nach Themenbereich in zwei unterschiedlichen Zusammensetzungen tagt (AStV I und II). Für den gesundheitlichen Verbraucherschutz relevante Angelegenheiten aus dem Zuständigkeitsbereich des BMVEL werden in der Regel im AStV I behandelt, in dem Deutschland durch den Stellvertreter des Ständigen Vertreters bei der EU repräsentiert wird.⁴⁰

Die deutsche Verhandlungsführung in den europäischen Gremien setzt einen umfangreichen Abstimmungsprozess innerhalb der Bundesministerien und zwischen den verschiedenen Bundesressorts voraus. Dazu haben das Bundeskanzleramt, das Auswärtige Amt und das Bundesministerium der Finanzen im Oktober 2000 ein Strategiepapier erarbeitet. Zur europapolitischen Koordinierung in der Bundesregierung enthält es folgende Diagnose:

„Es mangelt insbesondere an

- koordiniertem Vorgehen, um schon im Frühstadium der Vorhabenplanung in der Europäischen Kommission zielgerichtet Einfluss zu nehmen und um eigene Initiativen der Bundesregierung abgestimmt in den Brüsseler Beratungsprozess einfließen zu lassen,
- frühzeitiger Erkennung interministerieller Interessengegensätze und
- rechtzeitiger Lösung offenkundig gewordener Ressortkonflikte,

wodurch die Verhandlungsführung in Brüssel zum Nachteil deutscher Interessen behindert wird.“

Zur Reduzierung dieser Defizite wurde das vorhandene Koordinierungsinstrumentarium optimiert und ergänzt. Die Basis bildet nunmehr für alle Bundesres-

³⁹ Unterhalb dieser Gremien sind Ratsarbeitsgruppen der Mitgliedstaaten eingerichtet. Eine der zwei Gruppen des Fachgebiets Gesundheit und Verbraucherschutz hat den Titel „Schutz und Information der Verbraucher“. Die Fragen der Lebensmittelsicherheit werden jedoch in erster Linie im Fachgebiet Landwirtschaft behandelt, in dem insgesamt 37 Ratsarbeitsgruppen eingerichtet sind. (Verzeichnis der an den Vorbereitungsarbeiten des Rates beteiligten offiziellen Ausschüsse und Gruppen; Ratsdokument 8171/00 DE.) Daneben wirken an der Rechtssetzung der Gemeinschaft noch weitere Gremien mit, etwa der Wirtschafts- und Sozialausschuss und der Ausschuss der Regionen.

⁴⁰ Dies ist ein Bediensteter des BMWi.

sorts ein dreistufiges Verfahren, das sich für den Zuständigkeitsbereich des BMVEL wie folgt skizzieren lässt:

(1) Erste Stufe:

- Wöchentliche Abstimmung aller AStV-Angelegenheiten auf Ebene der Europabeauftragten unter Beteiligung aller betroffenen Bundesressorts sowie von Vertretern des Bundesrates.
- Wöchentliche Abstimmung der SAL-Angelegenheiten mit betroffenen Bundesressorts sowie Beteiligung von Vertretern des Bundesrates unter Federführung des deutschen Sprechers im SAL.

(2) Zweite Stufe:

Vierzehntägiger Jour Fixe der Europaabteilungsleiter und eines Vertreters der Ständigen Vertretung bei der EU zur

- Identifizierung von Vorhaben mit besonderer politischer Bedeutung (Frühwarnbericht des Auswärtigen Amtes zu Vorhaben der Europäischen Kommission) und
- Abstimmung der Positionen der Bundesregierung unter Klärung streitiger Fragen zwischen den Bundesressorts.

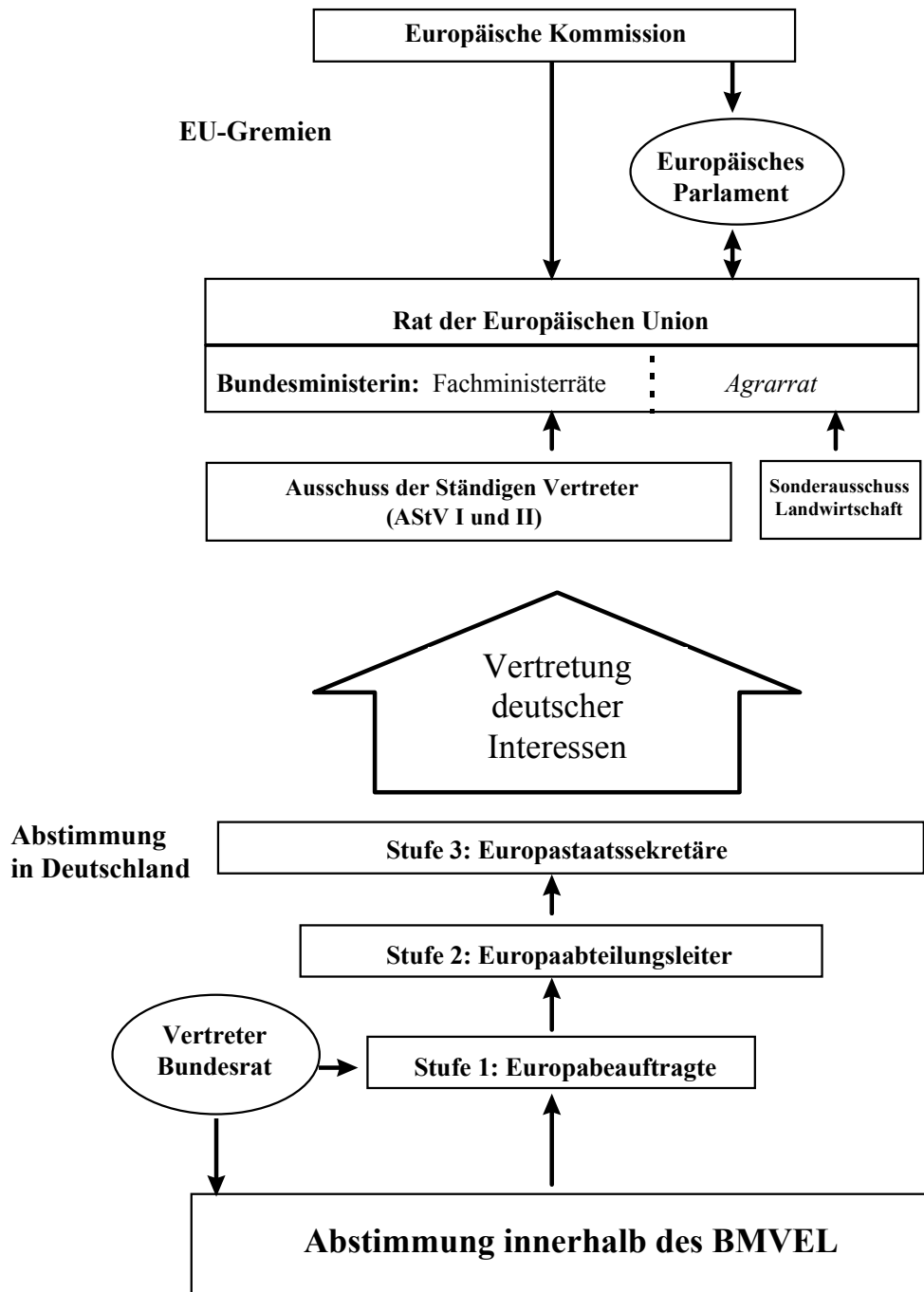
(3) Dritte Stufe:

Vierwöchentliche Sitzung der Europastaatssekretäre und des Ständigen Vertreters bei der EU zur

- Festlegung endgültiger deutscher Positionen zu wichtigen Fragen, die im Rat zur Entscheidung anstehen und
- Beratung von Grundsatzfragen der Europapolitik mit der Festlegung von Verhandlungsstrategien.

Einen vereinfachten Überblick über das Ratsverfahren der EU und die vorgeschaltete dreistufige Koordinierung deutscher Interessen gibt das folgende Schaubild:

Schaubild 3: Mitwirkung in der Europäischen Union



3.3.1.2 Organisatorische Neuordnung zentraler Koordinierungsaufgaben

Mit dem neu gestalteten dreistufigen Abstimmungsverfahren lassen sich deutsche Positionen frühzeitig und eindeutig festlegen. Dies verbessert die Chancen, bereits im Planungsstadium auf die Europäische Kommission Einfluss nehmen zu können. Für das BMVEL ist dies vorteilhaft, da sich die Arbeit der Brüsseler Generaldirektionen Landwirtschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz sowie Fischerei unmittelbar auf die Lebensmittelsicherheit für den deutschen Verbraucher auswirkt.

Entscheidend für eine erfolgreiche Verbraucherschutzpolitik gegenüber Brüssel ist außerdem, in welchen Strukturen das BMVEL die zentralen EU-Koordinierungsaufgaben wahrnimmt.⁴¹

Auf der Grundlage des dreistufigen Koordinierungsverfahrens der Bundesregierung sind die Funktionen des Europabeauftragten, des Europaabteilungsleiters und des Europastaatssekretärs im BMVEL maßgeblich für eine wirksame und nachhaltige Politik im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes.

Nach der Geschäftsverteilung obliegt die Funktion des Europaabteilungsleiters dem Leiter der Abteilung EU-Angelegenheiten, Internationale Angelegenheiten, Fischereipolitik.⁴² Der für diese Abteilung zuständige Staatssekretär übt die Funktion des Europastaatssekretärs aus. Der Referatsleiter des in dieser Abteilung angesiedelten EU-Referats ist der Europabeauftragte des BMVEL. Das Referat koordiniert die Vorbereitung von SAL, AStV und Räten für das gesamte BMVEL. Dies umfasst die EU-Koordination von Themen aus den zwei Fachabteilungen „Verbraucher- und Ernährungspolitik, Forschung, Bio- und Gentechnik“ sowie „Lebensmittelsicherheit, Veterinärwesen“.⁴³

Die Aufbauorganisation für EU-Koordinierung im BMVEL hat sich damit gegenüber derjenigen im BML nicht verändert.

Ein optimierter gesundheitlicher Verbraucherschutz ist jedoch besser zu erreichen, wenn das BMVEL diesen auch zum Kernthema seiner Europaarbeit macht und die Verbraucher- und Landwirtschaftspolitik „aus einem Guss“ in Brüssel vertritt. Hierzu ist die EU-Koordinierung im BMVEL zielgerichtet zu organisieren.

Im Zusammenhang mit der notwendigen Reorganisation der Abteilungsstrukturen im BMVEL wird in Nr. 3.2 vorgeschlagen, eine Grundsatzabteilung einzurichten, die die Arbeit des BMVEL auf seinen verschiedenen Politikfeldern strategisch ausrichten soll. Im Hinblick auf die enge Anbindung des Verbraucherschutzes, der Lebensmittelsicherheit und der Agrarpolitik an die EU kann diese Aufgabe nur optimal wahrgenommen werden, wenn die Grundsatzabteilung gleichzeitig für die zentralen EU-Koordinierungsaufgaben dieses Ressorts zuständig ist.

⁴¹ Daneben kommt auch der Europaarbeit der einzelnen Facheinheiten eine wichtige Bedeutung zu. Zur Mitwirkung des BMVEL in den Komitologieausschüssen der Europäischen Kommission siehe Nr. 3.3.4.

⁴² Ein Unterabteilungsleiter dieser Abteilung ist deutscher Sprecher im Sonderausschuss Landwirtschaft.

⁴³ Die Koordinierung des EU-Referats in diesem Sektor ist von Gewicht. Ein Mitarbeiter des höheren Dienstes befasst sich im Schwerpunkt mit den Vorlagen der Abteilung Lebensmittelsicherheit, Veterinärwesen.

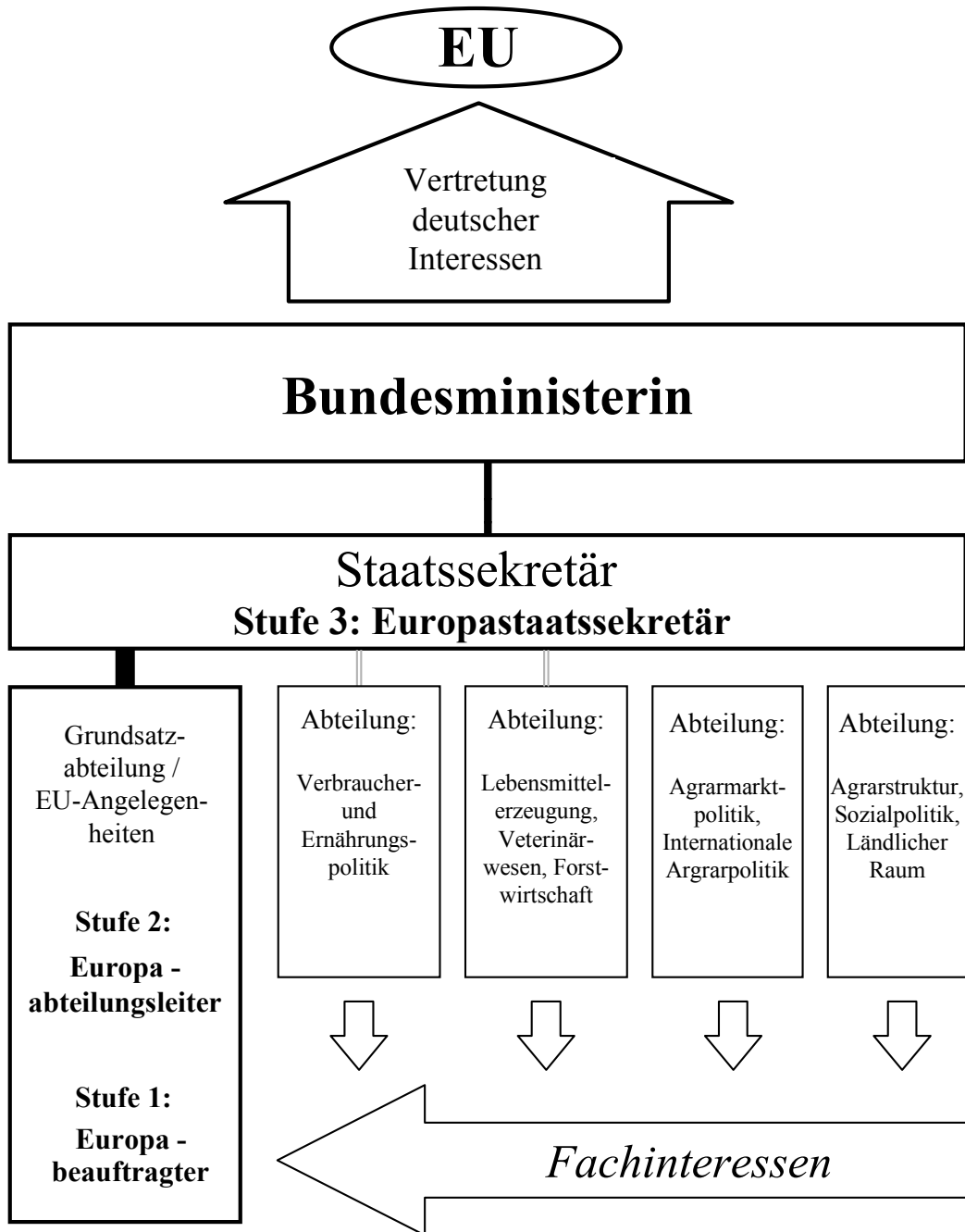
Dem Leiter dieser Grundsatzabteilung sollte demnach die Funktion des Europaabteilungsleiters des BMVEL obliegen. Die zentralen EU-Koordinierungsaufgaben wären in einem Referat dieser Abteilung anzusiedeln, dessen Leiter die Funktion des Europabeauftragten des Ressorts ausübt. Die Funktion des deutschen Sprechers im Sonderausschuss Landwirtschaft sollte ein Unterabteilungsleiter der Grundsatzabteilung wahrnehmen.

Bei dieser Organisationsstruktur würden alle strategischen Fragen der Lebensmittelherzeugung, des Veterinärwesens, des Agrarmarktes und der Agrarstruktur in der Grundsatzabteilung zusammengeführt. Die strategische Ausrichtung des Ministeriums könnte so direkt in die zentralen EU-Koordinierungsfunktionen einfließen.

Auf diese Weise ließen sich alle Verhandlungsgegenstände des BMVEL in Brüssel hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf den Schutz der Verbraucher innerhalb des BMVEL zielführend bewerten. Die Entwicklung einer einheitlichen, konsequenten Verbraucherschutzpolitik gegenüber der EU würde wesentlich erleichtert.

Das folgende Schaubild skizziert das Modell:

Schaubild 4: Einbringung deutscher Interessen in die EU (Vorschlag)



3.3.2 Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament

Die organisatorisch optimierte zentrale EU-Koordinierung im BMVEL sollte durch eine verbesserte Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament (EP) flankiert werden. Durch den Vertrag von Amsterdam hat das EP seit Mai 1999 erweiterte Gesetzgebungskompetenzen auf dem Gebiet des gesundheitlichen Verbraucherschutzes. Dies gilt besonders für die Lebensmittelsicherheit, da das EP nunmehr auch bei Maßnahmen in den Bereichen Veterinärwesen und Pflan-

zenschutz mit entscheidet, wenn diese unmittelbar den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung zum Ziel haben.⁴⁴

Seitdem ist bereits eine Verschiebung der Gewichte zwischen Rat, Europäischer Kommission und EP zu Lasten des Rates zu beobachten. Organisatorische Konsequenzen für seine Europaarbeit hat das BMVEL hieraus noch nicht gezogen. Die Zusammenarbeit des BMVEL mit dem EP wird noch getrennt von der zentralen EU-Koordinierung und der Ratsvorbereitung wahrgenommen.⁴⁵ Um der neuen Rolle des BMVEL und der gewachsenen Bedeutung des EP besser gerecht zu werden, wäre diese Zusammenarbeit bei der Organisationseinheit des Europabeauftragten in der neu konzipierten Grundsatzabteilung anzusiedeln.⁴⁶

Weiterhin sollte die Zusammenarbeit mit dem EP intensiviert werden. Hierzu sollte in erster Linie der Dialog mit Abgeordneten der Ausschüsse für Umweltfragen, Volksgesundheit und Verbraucherpolitik, für Landwirtschaft und ländliche Entwicklung sowie Fischerei verstärkt werden. Außerdem sollte die Interessenvertretung gegenüber dem EP besser mit derjenigen in den Gremien des Rates (siehe Nr. 3.3.1.1) koordiniert werden. Es wird empfohlen, hierzu eine innerhalb des BMVEL abgestimmte Gesamtstrategie zu entwickeln.

3.3.3 Rat für Binnenmarkt, Verbraucherfragen und Tourismus

Die für die Lebensmittelsicherheit relevanten Fragen werden außer im Agrarrat⁴⁷, im Umwelt- und im Gesundheitsrat unter anderem in der Formation des Rates als Rat für Binnenmarkt, Verbraucherfragen und Tourismus behandelt.

Vor den organisatorischen Veränderungen in der Bundesregierung Anfang 2001 war ein Staatssekretär des BMWi⁴⁸ oder ein Staatssekretär des BMJ - je nach Themenschwerpunkt - der deutsche Sprecher. Andere betroffene Ressorts, etwa das BMG, waren auf Arbeitsebene vertreten.

⁴⁴ Art. 152 Abs. 4 b EG-Vertrag als Ausnahmeregel zu Art. 37 EG-Vertrag.

⁴⁵ Die Zusammenarbeit findet sich als Einzelaufgabe unter dem Titel „Verbindungen zum EP“ im Referat „Verbindung zu Organen der EU, Beziehungen zu den EU-Mitgliedstaaten, EFTA, EWR“.

⁴⁶ Zudem sollte die Arbeitseinheit des BMVEL in der Ständigen Vertretung bei der EU in Brüssel verstärkt in die Zusammenarbeit mit dem EP einbezogen werden.

⁴⁷ Zu dessen herausragender Stellung für die Rechtsetzung im Bereich Lebensmittelsicherheit und zur generellen Erläuterung des Ratsverfahrens der EU siehe Nr. 3.3.1.1.

⁴⁸ Sofern das BMWi nicht auf Staatssekretärsbene vertreten war, hat der Stellvertreter des Ständigen Vertreters bei der EU die Sprecherrolle für Themen des BMWi übernommen.

Dieser Rat wird für die Einbringung deutscher Interessen in die Verbraucher- und Ernährungspolitik zukünftig eine stärkere Rolle spielen. Im ersten Halbjahr 2001 wurden dort z.B. die Errichtung der ELB sowie die Themen Nahrungsergänzungsmittel und gentechnisch veränderte Organismen zumindest mitberaten.

Es wird empfohlen, dass zumindest ein Staatssekretär des BMVEL am Rat für Binnenmarkt, Verbraucherfragen und Tourismus ständig teilnimmt und Sprecher zu den das BMVEL betreffenden Tagesordnungspunkten ist.

3.3.4 Komitologieausschüsse der Europäischen Kommission

Neben dem Ratsrecht haben auch die Durchführungsregelungen der Europäischen Kommission (sogenanntes Kommissionsrecht) weitreichende Auswirkungen auf die Lebensmittelsicherheit. Dies zeigt z.B. das erste EU-Verbot der Verfütterung von Tiermehl an Rinder aus dem Jahre 1994, welches als Kommissionsrecht erging.⁴⁹

Die Mitgliedstaaten wirken am Erlass von Kommissionsrecht in Ausschüssen unterschiedlichen Typs mit (sogenannte Komitologieausschüsse).⁵⁰ Den größten Einfluss haben die Mitgliedstaaten in dem Ausschusstyp, in dem das Regelungsverfahren zur Anwendung kommt (sogenannte Regelungsausschüsse).⁵¹ Für die Lebensmittelsicherheit sind insbesondere der Ständige Veterinärausschuss, der Ständige Lebensmittelausschuss, der Ständige Futtermittelausschuss sowie die Ständigen Ausschüsse für Pflanzenschutz bzw. Tierzucht wichtig.⁵² Das BMVEL stellt nach der Neuorganisation in jedem dieser Ausschüsse den Sprecher. Für jeden der genannten Regelungsausschüsse sollte folglich ein fester Sprecher bestimmt werden.⁵³ Dies würde die ressortinterne Koordinierung vor den Ausschusssitzungen und die Zusammenarbeit mit den Vertretern von anderen Mitgliedstaaten und

⁴⁹ Entscheidung der Europäischen Kommission vom 27.06.1994, 94/381/EG (ABl EG L 172 vom 07.07.1994, S. 23).

⁵⁰ Die verschiedenen Komitologieverfahren ergeben sich aus dem sogenannten Modalitätenbeschluss des Rates vom 28.06.1999, 1999/468/EG (ABl EG L 184 - vom 17.07.1999, S. 23).

⁵¹ Vereinfacht kann sich eine Gruppe von Mitgliedstaaten im Regelungsverfahren letztlich gegenüber der Europäischen Kommission durchsetzen, wenn sie über eine qualifizierte Mehrheit im Sinne von Art. 205 Abs. 2 EG-Vertrag verfügt.

⁵² Ausweislich der Liste vom 08.08.2000 gibt es bei der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz insgesamt 22 sowie bei der Generaldirektion Landwirtschaft 30 Komitologieausschüsse (ABl EG C 225 vom 08.08.2000, S. 2).

⁵³ Zur Zeit wechselt in den genannten Regelungsausschüssen die Sprecherrolle zum Teil nach Fachzuständigkeit bzw. dienstlicher Verfügbarkeit der jeweiligen Fachbediensteten.

Kommissionsbeamten fördern und damit zu einer erfolgreicherer Wahrnehmung deutscher Interessen beitragen.⁵⁴

Wichtig ist auch, dass die deutsche Seite grundsätzlich den Beratungsverlauf und das Abstimmungsverhalten der verschiedenen Mitgliedstaaten in allen genannten Ausschüssen dokumentiert.⁵⁵ Hierdurch lassen sich der interne Informationsstand des BMVEL und dessen Wahrnehmung von Europaaufgaben verbessern.⁵⁶

Zudem sollte sich das BMVEL bemühen, die Transparenz seiner Komitologiearbeit zu verbessern.⁵⁷

3.3.5 Wahrnehmung von Aufgaben des Bundesministeriums in der Ständigen Vertretung bei der Europäischen Union

Die Ständige Vertretung Deutschlands bei der EU in Brüssel gehört zum Zuständigkeitsbereich des Auswärtigen Amtes. Für verschiedene Politikfelder sind dort Arbeitseinheiten gebildet, deren Mitarbeiter von den fachlich jeweils zuständigen Bundesministerien entsandt werden.

Alle Ministerräte, die Sitzungen des AStV und des Sonderausschusses Landwirtschaft werden von Mitarbeitern der Ständigen Vertretung begleitet. Im Vorfeld können fachliche Fragen von den Vertretungen der verschiedenen Mitgliedstaaten in Attachégruppen sowie im Dialog mit der Europäischen Kommission mit Blick auf zweckmäßige politische Lösungen aufbereitet werden. Die Ständige Vertretung übernimmt zudem die Berichterstattung über Verlauf und Ergebnisse der oben genannten Sitzungen für die gesamte Bundesregierung.⁵⁸

Die Ständige Vertretung hat dementsprechend eine wichtige Funktion in Gremien des Rates.

Bisher haben weder die Bildung einer Generaldirektion für Verbraucherschutz in der Europäischen Kommission im Jahre 1997 noch die Neuorganisation des

⁵⁴ In den Komitologiegremien der klassischen Agrarpolitik gibt es bereits feste Sprecher, was sich nach Auskunft der Bundesregierung bewährt hat.

⁵⁵ Die von der Europäischen Kommission verfassten reinen Ergebnisprotokolle sind wenig aussagekräftig und treffen sehr spät ein. Die Praxis zur Erstellung eigener deutscher Aufzeichnungen in Regelausschüssen ist bis jetzt uneinheitlich.

⁵⁶ Zur Entlastung der Sprecher kann Bediensteten der KSB (siehe Nr. 5.2.3.2) die Fertigung von Sitzungsprotokollen übertragen werden.

⁵⁷ Die Notwendigkeit einer Steigerung der Transparenz im Komitologieverfahren wird insbesondere von den Verbraucherverbänden und der Wirtschaft betont.

⁵⁸ Weiterhin werden offizielle Mitteilungen und Entscheidungen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten über deren Ständige Vertretungen übermittelt. Diese Funktion hat insbesondere bei Eilmaßnahmen im Veterinär- und Lebensmittelbereich große Bedeutung, etwa bei sogenannten Schutzklauselentscheidungen.

BMVEL Anfang 2001 zu organisatorischen Änderungen in der Ständigen Vertretung geführt.

Für das BMVEL ist in der Ständigen Vertretung weiter das Referat Landwirtschaft zuständig. Dieses ist auf die Bearbeitung von Fragen der Landwirtschafts- bzw. Fischereipolitik sowie auf die Themen Tierseuchen und Tierschutz ausgerichtet und an die internationale Abteilung des BMVEL angebunden. Die Lebensmittelsicherheit ist hingegen ein Arbeitsschwerpunkt des bisherigen Referats Jugend, Familie und Gesundheit.⁵⁹ Diese Organisation der Ständigen Vertretung sollte an den Neuzuschnitt des BMVEL angepasst werden.

Das Auswärtige Amt und das BMVEL sollten die Ständige Vertretung besser auf den Verbraucherschutz mit Schwerpunkt Lebensmittelsicherheit ausrichten. Zu bedenken ist dabei, dass sich innerhalb der Ständigen Vertretung der Zuständigkeitsbereich des Referats Landwirtschaft durch den Neuzuschnitt des BMVEL zu Lasten anderer Einheiten erheblich erweitert hat. Zudem sind besonders von diesem Referat die Kontakte zum EP zu intensivieren (siehe Nr. 3.3.2). Die erforderliche inhaltliche Neuausrichtung der Arbeit dieses Referates auf den gesundheitlichen Verbraucherschutz sollte im Übrigen durch eine Anbindung an die Grundsatzabteilung des BMVEL ergänzt werden (siehe Nr. 3.3.1.2). Bei der Stellenausstattung des bisherigen Landwirtschaftsreferats wären diese Entwicklungen zu berücksichtigen.

⁵⁹ Darüber hinaus werden nach Auskunft der Bundesregierung einzelne Fragen mit Bedeutung für die Lebensmittelsicherheit auch im Referat Umwelt bzw. in der Abteilung Wirtschaft der Ständigen Vertretung bearbeitet.

4 **Organisation der Zuständigkeiten für den Bereich Lebensmittelsicherheit in den nachgeordneten Bereichen der Bundesministerien**

Die derzeitige Aufteilung der Zuständigkeiten im Bereich der Lebensmittelsicherheit auf die Bundesressorts erscheint noch nicht optimiert und bedarf weitergehender Untersuchungen durch die Bundesregierung (siehe Nr. 3.1). Auch in den nachgeordneten Bereichen der Bundesressorts beschäftigen sich eine Vielzahl von Einrichtungen mit Fragen der Sicherheit von Lebensmitteln. Im Wesentlichen sind dies folgende 18 Einrichtungen:

Einrichtung	zuständiges Bundesministerium
Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft	BMVEL
Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft	BMVEL
Bundesanstalt für Züchtungsforschung an Kulturpflanzen	BMVEL
Bundesforschungsanstalt für Viruskrankheiten der Tiere	BMVEL
Bundesanstalt für Milchforschung	BMVEL
Bundesanstalt für Getreide-, Kartoffel- und Fettforschung	BMVEL
Bundesanstalt für Fleischforschung	BMVEL
Bundesforschungsanstalt für Ernährung	BMVEL
Bundesforschungsanstalt für Fischerei	BMVEL
Zentralstelle für Agrardokumentation und -information	BMVEL
Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin	BMVEL (seit dem 22.01.2001, vorher im Geschäftsbereich des BMG)
Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung	BMVEL
Bundessortenamt	BMVEL
Paul-Ehrlich-Institut	BMG
Robert Koch-Institut	BMG
Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung	BMG
Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin	BMA
Umweltbundesamt	BMU

Diese Einrichtungen und ihre Arbeitsschwerpunkte, die entweder in der Forschungstätigkeit oder beim Vollzug von Rechtsvorschriften liegen, sind im Anhang zu diesem Bericht (siehe Anhang I) näher beschrieben.

Bereits eine grobe, insbesondere aus Zeitgründen nur ansatzweise mögliche Analyse hat folgende grundsätzliche Probleme erkennen lassen, die von der Bundesregierung und insbesondere vom BMVEL weiter untersucht und gelöst werden sollten.

4.1 Einrichtungen im nachgeordneten Bereich des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft

Die Arbeitsschwerpunkte der Bundesforschungsanstalten im Geschäftsbereich des BMVEL waren bislang z.T. auf die Interessen von Landwirtschaft und Wirtschaft ausgerichtet.⁶⁰ Diese Forschungseinrichtungen sollten künftig verstärkt in Problemlösungen zu Fragen der Lebensmittelsicherheit einbezogen werden. Hierzu sollte das BMVEL ein Gesamtkonzept entwickeln und auf die erforderlichen Prioritäten Einfluss nehmen.

Die Forschungseinrichtungen des BMVEL sind z.T. produktbezogen ausgerichtet, wie sich schon aus ihrer Bezeichnung ergibt, z.B. die Bundesanstalt für Fleischforschung, die Bundesanstalt für Milchforschung und die Bundesanstalt für Getreide-, Kartoffel- und Fettforschung. Nach Ausführungen des BML im Jahre 1996 ist jedoch aufgrund des wissenschaftlichen Erkenntnisfortschritts vermehrt eine querschnittsorientierte produktübergreifende Bearbeitung geboten.⁶¹ Das BMVEL sollte diesen Ansatz nunmehr stärker als bislang verfolgen, um Qualität und Effizienz der wissenschaftlichen Unterstützung durch seine Forschungseinrichtungen in Fragen der Lebensmittelsicherheit zu verbessern.

Insbesondere die Verlagerung des Bundesinstituts für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin (BgVV) in den Geschäftsbereich des BMVEL und Überlegungen, ein Bundesamt für Verbraucherschutz einzurichten, erfordern es, im nachgeordneten Bereich des BMVEL unnötige Schnittstellen und mögliche Doppelarbeit zu vermeiden. Beispielsweise sind im veterinärmedizinischen Bereich bei den Vollzugsaufgaben (Zulassung von Tierarzneimitteln, Sera usw.) und bei der Forschung (u.a. Komplex der Transmissiblen Spongiformen Enzephalopathien - TSE) Zuständigkeiten beim BgVV und anderen Institutionen, insbeson-

⁶⁰ Beispiele: Die Bundesanstalt für Fleischforschung soll dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen fleischverarbeitenden Gewerbes zu verbessern. Die Umsetzung der Forschungsergebnisse der Bundesanstalt für Züchtungsforschung an Kulturpflanzen soll der mittelständischen Privatwirtschaft die rasche Züchtung von Kulturpflanzensorten mit bestimmten Eigenschaften ermöglichen.

⁶¹ Vgl. Rahmenkonzept für die Bundesforschungsanstalten im Geschäftsbereich des BML vom 12.06.1996.

dere bei der Bundesforschungsanstalt für Viruskrankheiten der Tiere, angesiedelt, die gebündelt werden sollten.⁶² Ein weiteres Beispiel für erforderliche Organisationsanpassungen sind die Schnittstellen zwischen BgVV und der Biologischen Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft bei der Beurteilung und Zulassung von Pflanzenschutzmitteln (siehe Anhang I Nr. 1.1).

4.2 Schnittstellen zwischen Einrichtungen des Bundesministeriums und Einrichtungen anderer Bundesressorts

Die Konzentration von Zuständigkeiten für die Lebensmittelsicherheit im BMVEL erfordert neben der kritischen Betrachtung der Schnittstellen zu anderen Bundesressorts (siehe Nr. 3.1) auch die Analyse der Aufgaben in den nachgeordneten Einrichtungen.

- Im Bereich der Lebensmittelsicherheit spielt Trinkwasser als Lebensmittel und Rohstoff für die Herstellung von Lebensmitteln eine wesentliche Rolle. Die Zuständigkeiten hierfür sind in unterschiedlichen Geschäftsbereichen der Bundesressorts angesiedelt. So ist insbesondere das Umweltbundesamt im nachgeordneten Bereich des BMU für die Beurteilung der Sicherheit des Trinkwassers zuständig; die Fachaufsicht über die zuständige Organisationseinheit beim Umweltbundesamt hat das BMG. Das BgVV im Geschäftsbereich und unter Fachaufsicht des BMVEL hat zu Trinkwasser als Lebensmittel ebenfalls wichtige Beratungsaufgaben. Die Bundesregierung sollte untersuchen, wie sich diese zersplitterten Zuständigkeiten für Trinkwasser vermeiden und ausgewogene Schnittstellen erreichen lassen.
- Ferner sollte die geplante Zuständigkeit des Umweltbundesamtes für die Umsetzung der europäischen Biozid-Richtlinie⁶³ (Schwerpunkt Umweltschutz) überdacht werden, da Biozidprodukte Auswirkungen auf die Sicherheit von Lebensmitteln haben können.
- Auch die derzeitige Zuständigkeitsverteilung beim Vollzug von Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Gentechnik - mit Bezug zur Lebensmittelsicherheit - sollte die Bundesregierung untersuchen lassen. Lebensmittelprüfstelle vor

⁶² Für den Bereich Tiergesundheit insgesamt sollte das BMVEL prüfen, inwieweit eine stärkere Konzentration der Zuständigkeiten in Forschung und Vollzug zu Synergieeffekten und erhöhter Effektivität führen kann.

⁶³ RL 98/8 EG des EP und des Rates vom 16.02.1998 über das Inverkehrbringen von Biozidprodukten (ABl EG L 123, 1).

dem erstmaligen Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Lebensmittel und -zutaten, die vermehrungsfähige Organismen enthalten, ist das Robert-Koch-Institut. Es hat dabei das Benehmen mit dem BgVV herzustellen. In Fällen, in denen noch keine Genehmigung für das Inverkehrbringen nach dem Gentechnikgesetz vorliegt, hat das Robert-Koch-Institut ferner Stellungnahmen der Biologischen Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft und des Umweltbundesamtes einzuholen. Zuständige Lebensmittelprüfstelle für gentechnisch veränderte Lebensmittel und -zutaten, die keine vermehrungsfähigen Organismen enthalten, ist hingegen das BgVV. Dabei hat es Benehmen mit dem Robert-Koch-Institut herzustellen.⁶⁴ Eine Konzentration dieser Zuständigkeiten des BgVV und des Robert-Koch-Instituts dürfte zu Synergieeffekten führen und dem gesundheitlichen Verbraucherschutz förderlich sein.

- Das BgVV lässt Tierarzneimittel i.S. des Arzneimittelgesetzes zu; das Paul-Ehrlich-Institut und die Bundesforschungsanstalt für Viruskrankheiten der Tiere sind dagegen für Tierimpfstoffe i.S. des Tierseuchengesetzes zuständig. Die Bundesregierung sollte diese zersplitterten Zuständigkeiten zwischen den drei Instituten eingehend mit dem Ziel untersuchen, diese zu bündeln.
- An der Prüfung von Stoffen und Zubereitungen nach dem Chemikaliengesetz sind die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin, das BgVV, das Umweltbundesamt und die Bundesanstalt für Materialforschung beteiligt. Auch hier sollte die Bundesregierung klären, ob eine derartige Zuständigkeitsverteilung zweckmäßig und wirtschaftlich ist.

4.3 Weitere Empfehlungen

Der Bundesregierung wird empfohlen, die Aufgaben der Einrichtungen des Bundes so zu organisieren, dass Zulassungsentscheidungen fundiert sowie effizient getroffen und Bundesbelange gegenüber den Ländern sowie im europäischen und internationalen Raum kompetent vertreten werden. In diesem Zusammenhang sollte das BMVEL bei seinen Überlegungen zu einem neuen Bundesamt für

⁶⁴ Vgl. Verordnung zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 258/97 des EP und des Rates vom 27.01.1997 über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten in der Fassung der Bekanntmachung vom 12.01.1998 - BGBl I, 1125.

Verbraucherschutz das Aufgabenprofil bereits bestehender Einrichtungen in seinem Geschäftsbereich berücksichtigen und die Aufgaben zweckmäßig bündeln.

Das BMVEL sollte ferner die nationalen und gemeinschaftlichen Referenzlabors⁶⁵ effektiv organisieren. Hierbei sollten auch die Anregungen des Wissenschaftsrates⁶⁶ einbezogen werden; nach diesen sollten Referenzzentren nicht als ständige Einrichtungen einer Bundesoberbehörde geführt, sondern vielmehr für einen begrenzten Zeitraum (z.B. 5 Jahre) ausgeschrieben und nach externer Begutachtung vergeben werden.

Aufgabenstruktur, Organisation, Ressourcen und Perspektiven des BgVV, des Robert-Koch-Instituts und des Paul-Ehrlich-Instituts hat der Wissenschaftsrat auf Wunsch des BMG bereits untersucht und Empfehlungen⁶⁷ ausgesprochen. Auch alle weiteren mit Fragen der Lebensmittelsicherheit befassten Forschungsanstalten und Einrichtungen in den Geschäftsbereichen des BMVEL und der anderen Bundesressorts sollten entsprechend überprüft werden. Dabei sollten neben den vorstehend skizzierten Problemen folgende Fragen beantwortet werden:

- Welcher Umfang an Ressortforschung wird zur Unterstützung bei Rechtssetzung und Vollzug betrieben und ist notwendig?
- Welchen Umfang haben Forschungsaktivitäten im Sinne der unter der Nr. 6 beschriebenen Risikobewertung und inwieweit ist dieser zur Erfüllung administrativer Aufgaben entbehrlich?

⁶⁵ Beispielsweise haben nach Art. 3 der RL 92/117/EWG des Rates die Mitgliedstaaten einzelstaatliche Labors zu bestimmen, in denen ein Zoonoseerreger identifiziert oder sein Auftreten entgeltlich bestätigt werden kann. Aufgabe der gemeinschaftlichen Referenzlabors ist es, u.a. Analysemethoden durch die einzelstaatlichen Referenzlabors zu koordinieren, vergleichende Tests durchzuführen und neue Analysemethoden zu erforschen.

⁶⁶ Vgl. Wissenschaftsrat, Drs. 4746/01 vom 19.01.2001 „Übergreifende Empfehlungen zu Bundeseinrichtungen mit Forschungsaufgaben im Geschäftsbereich des BMG“, Anhang, S. 17.

Der Wissenschaftsrat berät die Bundesregierung und die Länder. Er hat die Aufgabe, Empfehlungen zur inhaltlichen und strukturellen Entwicklung der Hochschulen, der Wissenschaft und der Forschung sowie des Hochschulbaus zu erarbeiten. Die Mitglieder der Wissenschaftlichen Kommission des Wissenschaftsrates werden vom Bundespräsidenten berufen.

⁶⁷ Der Wissenschaftsrat hat u.a. empfohlen, beim Robert-Koch-Institut und BgVV eigene Forschung zu betreiben, um den notwendigen Anschluss an den Stand der Wissenschaft zu halten. Ferner, dass der Anteil der Forschung in den einzelnen Abteilungen nicht unter 20% liegen sollte und in diesem Zusammenhang wissenschaftliche Nachwuchsgruppen eingerichtet werden sollten. Der Wissenschaftsrat hat z.B. Überschneidungen und nicht klar definierte Zuständigkeiten zwischen den Instituten kritisiert - so z.B. bei novel food - und daher eine stringendere Koordination zwischen den Einrichtungen für erforderlich gehalten.

Diese Erkenntnisse sollen auch Aufschluss darüber geben, welche Forschungsaufgaben in die unter Nr. 6 vorgeschlagene unabhängige Wissenschaftliche Stelle für Risikobewertung und Risikokommunikation zu verlagern sind.

Insgesamt wird der Forschungsbereich stärker zu verknüpfen und auf die Lebensmittelsicherheit auszurichten sein, damit vorhandene Ressourcen und die wissenschaftlichen Kompetenzen besser genutzt und Forschungslücken möglichst vermieden werden (siehe Nr. 6.2).

5 Risikomanagement im Bund-Länder-Verhältnis

5.1 Ausgangspunkt

Zunächst sind die Aufgaben des Risikomanagements im Einzelnen zu definieren und die gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern unter Berücksichtigung der ihnen durch das Grundgesetz zugewiesenen Kompetenzen darzustellen.

5.1.1 Aufgaben des Risikomanagements

Risikomanagement umfasst in den weiteren Betrachtungen die beiden Teilbereiche

- Rechtssetzung und
- Vollzug, insbesondere Kontrolle.

Zum Risikomanagement zählen dabei alle - auch rechtlich unverbindlichen - Tätigkeiten der Vor- und Nachbereitung, soweit sie nicht zum eigenständigen Aufgabenfeld der Risikobewertung und Risikokommunikation (siehe Nr. 6) gehören.

Bei der Rechtssetzung sind weiter die beiden Aufgabenbereiche

- Grundvorschriften und
- Durchführungsrecht

zu unterscheiden.⁶⁸

Unter Grundvorschriften sind all diejenigen Rechtsnormen zu verstehen, die wesentliche Vorgaben für den gesundheitlichen Verbraucherschutz setzen und demzufolge von den Gesetzgebungsorganen erlassen werden. Auf Bundesebene sind dies die vom Deutschen Bundestag unter Mitwirkung des Bundesrates erlassenen Gesetze.⁶⁹ Auf EU-Ebene sind dies die im Ratsverfahren erlassenen Rechtsakte.

Unter Durchführungsrecht sind all diejenigen Rechtsnormen zu verstehen, die Grundvorschriften ergänzen, erläutern, präzisieren und damit die Anwendbarkeit und einheitliche Anwendung der im politischen Gesetzgebungsprozess getroffenen Grundentscheidungen für die Praxis sicherstellen sollen. National sind dies

⁶⁸ Das Weißbuch Lebensmittelsicherheit spricht insoweit - bezogen auf die EU-Ebene - von „primären Vorschriften“ und „Durchführungsvorschriften“ (S. 17).

⁶⁹ Z.B. das LMBG, das Fleischhygienegesetz und das Futtermittelgesetz.

(auf Bundesebene) insbesondere die von der Bundesregierung⁷⁰ - in der Regel unter Mitwirkung des Bundesrates - erlassenen Rechtsverordnungen und Allgemeinen Verwaltungsvorschriften sowie das Durchführungsrecht der Länder. Auf EU-Ebene sind dies die Durchführungsvorschriften des Kommissionsrechts.⁷¹

Unter Kontrolle als Teilbereich des Risikomanagements werden alle Maßnahmen, Mechanismen und Verfahren verstanden, die sicherstellen sollen, dass

- die Rechtsnormen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes im Bereich der Lebensmittelsicherheit von den Wirtschaftssubjekten (z.B. Primärproduzenten, Futtermittelunternehmer, Lebensmittelunternehmer, Einzelhandel)⁷² in ihren jeweiligen Tätigkeitsfeldern korrekt und wirksam angewandt werden (Anwendungskontrolle) und
- die zuständigen Verwaltungsbehörden, die für die Durchsetzung der Vorschriften vor Ort bei den Wirtschaftssubjekten verantwortlich sind, ihre Kontrollaufgaben in qualitativ und quantitativ ausreichendem Maße wahrnehmen (Kontrolle der mitgliedstaatlichen Kontrolle).

Kontrolle soll darüber Aufschluss geben, ob die einschlägigen Rechtsvorschriften umfassend eingehalten werden und welche Maßnahmen ggf. zu ergreifen sind.

Die Anwendungskontrolle obliegt allein den Ländern. Die Kontrolle der mitgliedstaatlichen Kontrolle nimmt das Lebensmittel- und Veterinäramt der EU (LVA) in Dublin wahr (siehe Nr. 5.2.3.3). Diese bezieht sich formal auf das Verhältnis der EU zum Mitgliedstaat: Kontrollsubjekt ist die EU, Kontrollobjekt Deutschland insgesamt. Geprüft wird dabei u.a. die adäquate Umsetzung des Gemeinschaftsrechts in nationales Recht. Faktisch sind jedoch von den Kontrollen des LVA im Wesentlichen die Länder betroffen, da diesen innerstaatlich die angemessene Anwendungskontrolle obliegt.

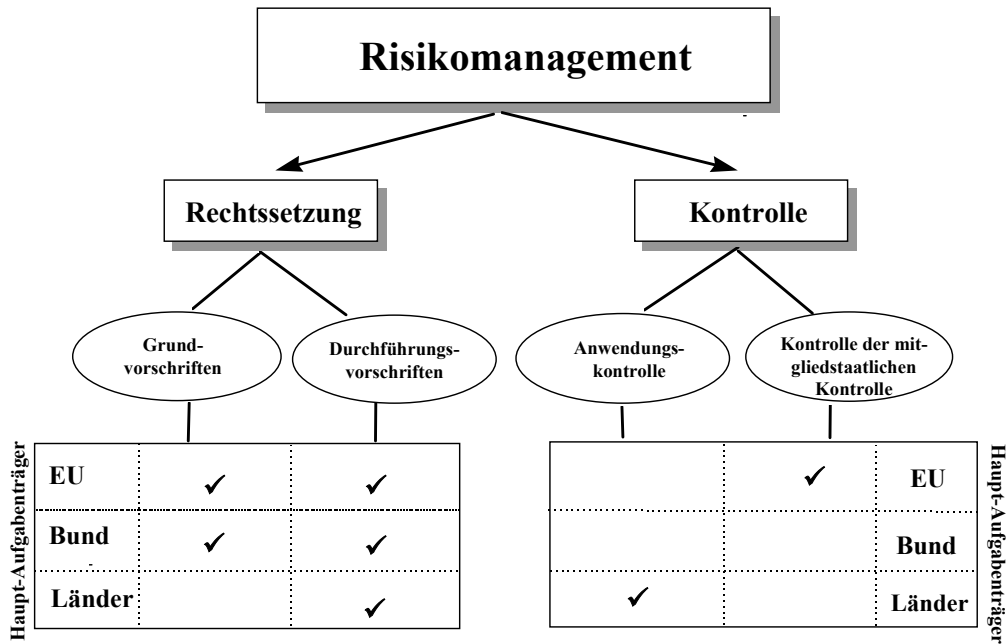
Die Aufgaben des Risikomanagements und ihre derzeitigen Haupt-Aufgabenträger lassen sich im Überblick wie folgt darstellen:

⁷⁰ Oder einem Bundesressort, ggf. im Benehmen oder Einvernehmen mit einem weiteren Bundesressort.

⁷¹ Zur Mitwirkung der Mitgliedstaaten beim Erlass von Kommissionsrecht siehe Nr. 3.3.4.

⁷² Jeweils verstanden im Sinne der Definitionen in Art. 3, Abs. 3, 6, 7 und 19 des Vorschlags des Berichtes des AStV für den Rat „Binnenmarkt“ betreffend den Vorschlag für eine Verordnung des EP und des Rates zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Erfordernisse des Lebensmittelrechts, zur Einrichtung der ELB und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit, vom 23.05.2000 - 9105/01.

Schaubild 5: Aufgaben des Risikomanagements



5.1.2 Risikomanagementaufgaben von Bund und Ländern

Alle Teilbereiche des Risikomanagements sind für einen verbesserten gesundheitlichen Verbraucherschutz von wesentlicher Bedeutung. Sie sind zugleich eng miteinander verzahnt. Dies gilt für alle drei Handlungsebenen (EU-Bund-Länder).

Für eine verbesserte Rechtssetzung auf EU- und Bundesebene, die den gesundheitlichen Verbraucherschutz als prioritäres Politikziel angemessen berücksichtigt, hat national der Bund die Haupt-Verantwortung.⁷³ Vorschläge zur Organisation der Bundesregierung, die sowohl auf EU-Ebene als auch in der nationalen Rechtssetzung (des Bundes) wirksamere Entscheidungsprozesse ermöglichen, sind in Nr. 3 unterbreitet.

Eine verbesserte Rechtssetzung kann jedoch nur dann ihre volle Wirkung entfalten, wenn die Vorschriften von den Normadressaten (Primärproduzenten, Hersteller und Handel im Lebens- und Futtermittelbereich), d.h. allen an der Lebensmittelherstellungs- und -distributionskette beteiligten Wirtschaftskreisen („vom Erzeuger zum Handel“), umfassend und richtig angewandt werden. Gerade hier

⁷³ Die Länder wirken im Bereich der Bundesgesetzgebung über den Bundesrat mit, in Angelegenheiten der EU über ihre - ebenfalls über den Bundesrat institutionalisierten - Mitwirkungsrechte nach Art. 23 GG und den dazu erlassenen Vorschriften.

tragen der Bund und Länder eine gemeinsame Verantwortung und sind zum gemeinsamen Handeln verpflichtet.

Die Länder sind auf Grund der grundgesetzlich vorgegebenen Bund-Länder-Zuständigkeit für den Vollzug des Lebensmittel-, Futtermittel- und Veterinärrechts zuständig. Sie führen die rechtlichen Vorgaben (EG-Recht und/oder Bundesrecht) nach dem Grundsatz der Länderexekutive (Art. 83 GG) als eigene Angelegenheit durch. Sie haben durch geeignete und ausreichende Kontrollen die Einhaltung der Rechtsvorschriften durch die jeweiligen Wirtschaftssubjekte sicherzustellen.

Der Bund hat gegenüber der EU die Gesamtverantwortung. Er hat aber nicht nur durch Umsetzung von Gemeinschaftsrecht in nationales Recht dafür zu sorgen, dass die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben ordnungsgemäß angewandt werden. Er hat auch eine Gesamtverantwortung hinsichtlich der ordnungsgemäßen Anwendung der bundesgesetzlichen Vorgaben in den Ländern. Dies ergibt sich daraus, dass die Bundesregierung die ordnungsgemäße Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder zu beaufsichtigen hat (Art. 84 Abs. 3 S. 1 GG). Diese Bundesaufsicht dient dazu, die Autorität der Bundesgesetzgebung zu sichern.⁷⁴

5.2 Ansatzpunkte für eine verbesserte Bund-Länder-Koordinierung

5.2.1 Einheitliche Rechtsanwendung

Unabdingbar für eine verbesserte Lebensmittelsicherheit ist der einheitliche Vollzug der maßgeblichen rechtlichen Vorgaben, insbesondere aller Vorschriften des Lebens-, Futter-, Tierarzneimittel- und Veterinärrechts. Die rechtlichen Vorgaben enthalten oftmals „Einfallstore“ für eine unterschiedliche Anwendung des Gemeinschaftsrechts und des nationalen Rechts.

Bei diesen „Einfallstoren“ handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe (auf Tatbestandsseite) und um Ermessenspielräume (Rechtsfolgenseite), die in einer Regelung zusammentreffen können. Sowohl die Verwendung unbestimmter

⁷⁴ Schmidt-Bleibtreu, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, Kommentar zum Grundgesetz, 9. Aufl. 1999, Art. 84 Rn. 13; ebenso lässt sich mit Lerche aus Art. 84 Abs. 2 und 5 GG eine Verpflichtung zum Handeln herleiten, wenn anders - als durch ein Tätigwerden des Bundes - eine hinreichend effektive Ausführung der Bundesgesetze nicht sichergestellt werden kann, vgl. Lerche, in: Maunz/Düring/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, Stand Januar 1985, Art. 84 Rn. 91.

Rechtsbegriffe als auch das Einräumen von Ermessen sind vom Gesetzgeber auch im Bereich der Lebensmittelsicherheit bewusst eingesetzte Mittel, um die jeweilige rechtliche Regelung für die spezifischen Anforderungen des Einzelfalls offen zu halten.

Daneben gibt es unbewusste, versteckte „Einfallstore“ für eine uneinheitliche Rechtsanwendung, z.B. unscharfe oder widersprüchliche Begriffe, Brüche in der Gesetzessystematik oder logisch nicht nachvollziehbare Vorgaben.

In der Praxis werden diese „Einfallstore“ für die Vollzugsbehörden durch generell-abstrakte Anordnungen, so genannte Verwaltungsvorschriften, Richtlinien, Erlasse, Rundverfügungen, innerdienstliche Weisungen usw. (Durchführungsrecht) handhabbar gemacht. So kann eine Behörde einer nachgeordneten Behörde oder ein Vorgesetzter seinen ihm unterstellten Verwaltungsbediensteten allgemein (für eine unbestimmte Vielzahl von Einzelfällen) vorgeben, wie beispielsweise „angemessene Sicherungsmaßnahmen“⁷⁵ auszulegen sind.

Doch auch das Instrument des Durchführungsrechts hat für sich genommen noch keine übergreifende vereinheitlichende Wirkung. Denn der Wirkungskreis einer Durchführungsregelung, z.B. in Form einer Verwaltungsvorschrift, hängt davon ab, wer diese erlassen hat.

So gelten Verwaltungsvorschriften des Landes A nur in dessen eigenem Wirkungsbereich, aber nicht mehr in demjenigen des Nachbarlandes B. Bei 16 deutschen Ländern ergibt sich damit potenziell eine Vielzahl unterschiedlicher Anwendungsvorgaben. Einen hinreichenden gesundheitlichen Verbraucherschutz im Bereich der Lebensmittelsicherheit vermögen derartige Gegebenheiten nur sehr begrenzt sicherzustellen, zumal auch innerhalb eines Landes noch unterschiedliche Durchführungsvorschriften denkbar sind.

Eine weitgehende Einheitlichkeit des Durchführungsrechts und eine größtmögliche einheitliche Rechtsanwendung wird sich nur erreichen lassen, wenn das Durchführungsrecht bundesweit möglichst einheitlich gesetzt wird.

⁷⁵ Diesen unbestimmten Rechtsbegriff enthält § 4 Abs. 1 der Lebensmittelhygiene-Verordnung des Bundes.

5.2.2 Instrumente

In allen relevanten Bereichen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes - insbesondere beim Lebens-, Futter-, Tierarzneimittel- und Veterinärrecht - wäre demnach ein bundesweit einheitliches Durchführungsrecht zielführend.

Dieses lässt sich nur angemessen verwirklichen, wenn der Bund - in Zusammenarbeit mit den Ländern - das für den gesundheitlichen Verbraucherschutz erforderliche wesentliche Durchführungsrecht erlässt, soweit dies nicht bereits durch Gemeinschaftsrecht umfassend und vollziehbar geregelt ist.

Zwar wäre es auch denkbar, dass alle 16 Länder bundesweit einheitliche Anwendungsvorgaben vereinbaren. Die bisherigen Erfahrungen im Bereich der Lebensmittelsicherheit haben jedoch gezeigt, dass dieser Weg aus verschiedenen Gründen nicht besonders erfolgversprechend sein dürfte. Zum einen liegt dies daran, dass zwischen den Ländern vereinbarte Anwendungsvorgaben für die Länder nur dann rechtlich verbindlich sind, wenn sie durch Staatsvertrag aller 16 Länder festgeschrieben werden. Dies ist aufwendig und erfordert Einstimmigkeit, die aufgrund der unterschiedlichen Interessenlage in den einzelnen Ländern - insbesondere aufgrund ihrer unterschiedlichen Größe und Wirtschaftsstruktur - in der Regel nur schwer zu erreichen ist. Andererseits verspricht eine reine Länderlösung, die auf rechtliche Verbindlichkeit verzichtet, auch keinen Erfolg. Denn es hat sich gezeigt, dass nicht verbindliche Anwendungsvorgaben - auch wenn sie von den Ländern zunächst einvernehmlich vereinbart wurden - nicht durchgängig beachtet werden.⁷⁶

Eine bundesrechtliche Lösung, an der auch die Länder mitwirken, ist deshalb zu bevorzugen. Eine derartige Lösung bedeutet, dass die Durchführungsvorschriften formalrechtlich dem Bund zuzurechnen sind und damit im gesamten Bundesgebiet gelten, so dass das gewünschte Ziel (bundesweit einheitliche Anwendungsvorgaben) konsequent zu erreichen wäre.

⁷⁶ Als Beispiel sei die von den Ländern im Bundesrat gefasste Entschließung vom 15.05.1992, BR-Drs. 150/92 (Beschluss), mit einem „Vorschlag zur Umsetzung der Richtlinie des Rates vom 14.06.1989 über die amtliche Lebensmittelüberwachung (89/397/EWG)“ genannt, die Vorgaben zur Inspektion, Probenahme, Kontrolle der Eigenkontrolle usw. enthält. Obgleich die Länder diese Vorgaben bei der Beschlussfassung im Bundesrat einvernehmlich mitgetragen haben, werden diese - mangels bundesrechtlicher Verbindlichkeit - mittlerweile nur noch von einem Teil der Länder eingehalten.

Aufgabe der Länder bleibt es, ihre Erfahrungen aus der täglichen Vollzugspraxis bei der Entwicklung der Vorgaben einzubringen. So ließe sich der gesundheitliche Verbraucherschutz zusammen mit den Ländern, in gemeinsamer Verantwortung mit dem Bund, wesentlich verbessern.

5.2.2.1 Verfahren

Anhand eines analytischen Rasters wird nachfolgend der Prozess für eine einheitliche Rechtsanwendung stufenweise skizziert. Die einzelnen Stufen können sich in der Praxis zwar überschneiden. Gleichwohl sind die einzelnen Schritte zunächst klar getrennt, da nur so die Verantwortlichkeiten und Mitwirkungsaufgaben der beteiligten Ebenen (Bund-Länder) eindeutig und hinreichend transparent darzustellen sind.

- Stufe 1: Vollziehbarkeits-Check
Lücken und Unsicherheiten (z.B. Auslegungsprobleme bei unbestimmten Rechtsbegriffen) bei den rechtlichen Vorgaben (EG-Recht und/oder Bundesrecht) müssen systematisch aufgezeigt werden, soweit sie den einheitlichen Vollzug gefährden.
- Stufe 2: Erarbeitung von Durchführungsvorschriften
Die im Überprüfungsverfahren identifizierten Vollziehbarkeits-Lücken müssen durch einheitliche und praktikable Vorgaben geschlossen werden.
- Stufe 3: Verbindliche Festschreibung
Die in Stufe 2 erarbeiteten Durchführungsvorschriften müssen für alle Länder rechtsverbindlich festgelegt werden.
- Stufe 4: Einheitliche Anwendungskontrolle
Die bundesweit einheitlich und verbindlich festgelegten rechtlichen Vorgaben müssen durch qualitativ und quantitativ vergleichbare Kontrollen bundesweit einheitlich in die Verwaltungspraxis umgesetzt werden (siehe Nr. 5.2.3.4).⁷⁷

Wie sich die Stufen 1 (Vollziehbarkeits-Check) und 2 (Erarbeitung von Durchführungsvorschriften) in die Praxis der Bund-Länder-Koordinierung integrieren las-

⁷⁷ Ein „Restrisiko“ für eine uneinheitliche Verwaltungspraxis bleibt auch bei bundesweit einheitlichen Vorgaben bestehen, da die Tätigkeit der Vollzugsbehörden der Kontrolle der Verwaltungsgerichte unterliegt und sich aus deren Rechtsprechung eine unterschiedliche Auslegung der Vorgaben ergeben kann. Allerdings ist in bedeutsamen Streitfragen eine Klärung durch das Bundesverwaltungsgericht möglich.

sen, wird in Nr. 5.2.3.2 skizziert. Zunächst wird das rechtliche Instrument einer koordinierenden Vereinheitlichung des Durchführungsrechts (Stufe 3) durch den Bund dargestellt.

5.2.2.2 Allgemeine Verwaltungsvorschriften des Bundes als Mittel rechtlicher Steuerung

Die Überlegungen hinsichtlich einer verbesserten rechtlichen Steuerung und Koordinierung durch den Bund zur Gewährleistung einer bundesweit einheitlichen Rechtsanwendung im Bereich der Lebensmittelsicherheit basieren auf dem Rahmen, wie ihn das Grundgesetz vorgibt. Änderungen des Grundgesetzes werden nicht in Betracht gezogen.

Defizite bei der bisherigen Bund-Länder-Zusammenarbeit im Bereich der Lebensmittelsicherheit dürfen jedoch nicht übersehen werden. Diese tangieren das Gesundheits-Grundrecht⁷⁸ der Bürgerinnen und Bürger. Bund und Länder haben insoweit eine Schutzverpflichtung. Diese müssen sie gemeinsam einlösen.

Unter dieser Prämisse können Bund und Länder ihre rechtssetzenden Aufgaben und Verpflichtungen gemeinsam wie folgt lösen:

Die Länder sind nach der grundgesetzlich vorgegebenen Kompetenzverteilung für den Vollzug des Lebens-, Futter-, Tierarzneimittel- und Veterinärrechts zuständig. Sie führen die diesbezüglichen rechtlichen Vorgaben (Bundes- und/oder Gemeinschaftsrecht) nach dem Grundsatz der Länderexekutive als eigene Angelegenheit durch.

Die Länder bestimmen in allen für die Lebensmittelsicherheit entscheidenden rechtlichen Kernbereichen die Einrichtung von Behörden und die Verwaltungsvorgänge, die die Ausführung der Gesetze sicherstellen sollen. Ebenso liegt es grundsätzlich in ihrem Ermessen, ob und welche Arten von Verwaltungsvorschriften⁷⁹ sie selbst (und auf welcher Ebene) erlassen oder ob sie diese Aufgabe den kommunalen Verwaltungsträgern (Kreisen, Städten und Gemeinden) überlassen.

Daraus folgt, dass beispielsweise Auslegungsrichtlinien nicht nur von Land zu Land, sondern auch innerhalb eines Landes unterschiedlich sein können.

⁷⁸ Art. 2 Abs. 2 GG schützt das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit.

⁷⁹ Z.B. Auslegungsrichtlinien, Ermessensrichtlinien, gesetzvertretende Verwaltungsvorschriften, Organisations- und Dienstvorschriften.

Bei komplexen Rechtsmaterien, wie denen des Lebens-, Futter-, Tierarzneimittel- und Veterinärrechts, ist vor diesem Hintergrund der bundeseinheitliche Vollzug des Bundes- wie des Gemeinschaftsrechts gefährdet. Die Erfahrungen in der BSE-Krise haben dies gezeigt. Die Länder selbst haben hierauf mit Entschließung des Bundesrates vom 30.03.2001 hingewiesen.⁸⁰

Dem gegenüber steht die Forderung des Grundgesetzes und die Erwartung der Verbraucher und der Wirtschaft, dass trotz der zwischen Bund und Ländern bestehenden Kompetenzaufteilung eine reibungslose, vollständige und einheitliche Ausführung der Bundesgesetze (und des Gemeinschaftsrechts) gesichert ist.

Als „Sicherungsmittel“ sieht das Grundgesetz den Erlass Allgemeiner Verwaltungsvorschriften durch die Bundesregierung vor.⁸¹

Mit Verwaltungsvorschriften kann diese nicht nur Organisations- und Verfahrensfragen regeln, sondern - entsprechend der allgemeinen Funktion von Verwaltungsvorschriften - auch materiell-rechtliche Vorgaben machen. Durch Allgemeine Verwaltungsvorschriften kann die Bundesregierung damit die sachliche Ausführung der Bundesgesetze durch Landesbehörden - auch kommunale Verwaltungsträger - wesentlich beeinflussen. Die Länder sind hierbei durch den Bundesrat eingebunden.⁸²

In der Vergangenheit hat die Bundesregierung von der Möglichkeit, Allgemeine Verwaltungsvorschriften zur vereinheitlichenden Vollzugssteuerung in den für die Lebensmittelsicherheit relevanten Bereichen zu erlassen, nur zurückhaltend Gebrauch gemacht. Anregungen der Länder, einheitliche Bundes-Vorgaben zu erarbeiten, hat sie unter Hinweis auf deren Verwaltungszuständigkeit wenig beachtet. Dies hat sich nachteilig auf den gesundheitlichen Verbraucherschutz ausgewirkt.

⁸⁰ Vgl. Entschließung des Bundesrates zur Abwehr von Gefahren durch die BSE, BR-Drs. 210/01 (Beschluss); bereits zuvor hatte der Bundesrat gefordert, es bedürfe eines „koordinierten staatlichen Handelns auf sicheren Rechtsgrundlagen“ sowie bundeseinheitlicher Regelungen, z.B. zum Verfahren in von BSE-Fällen betroffenen Schlachtbetrieben (vgl. Entschließung des Bundesrates für ein Maßnahmenpaket zur Bekämpfung von BSE und zur Wiederherstellung des Verbrauchervertrauens vom 16.02.2001, BR-Drs. 85/01 (Beschluss), Ziff. 5 und Ziff. 16).

⁸¹ Nach Art. 84 Abs. 2 GG; soweit nicht die Bundesregierung, sondern ein einzelnes Bundesministerium Allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen können soll, bedarf es hierzu einer ausdrücklichen bundesgesetzlichen Ermächtigung.

⁸² Allgemeine Verwaltungsvorschriften bedürfen nach Art. 84 Abs. 2 GG der Zustimmung des Bundesrates. Zur Verbesserung der „Vorfeldberatungen“, d.h. der Einbeziehung der Länder bereits in die Erarbeitung der Allgemeinen Verwaltungsvorschriften, siehe unten Nr. 5.2.3.2.

Der Bundesregierung wird empfohlen, künftig verstärkt durch Allgemeine Verwaltungsvorschriften im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes dem Ziel einer bundesweit einheitlichen Rechtsanwendung näher zu kommen (siehe Nr. 5.2.3).

Nach dem Grundgesetz steht es zwar prinzipiell im Ermessen der Bundesregierung, ob sie Allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen will. Allerdings kann diese Ermächtigung dann zur Verpflichtung erwachsen, wenn anders eine effektive Ausführung des Bundesgesetzes (oder der gemeinschaftsrechtlichen Vorgabe) nicht sichergestellt werden kann. Bei der Lebensmittelsicherheit geht es letztendlich darum, grundrechtlich verbürgte Rechtsgüter der Verbraucher (Gesundheit, Leben, körperliche Unversehrtheit) angemessen zu schützen. Außerdem haben Landwirtschaft und Wirtschaft ein hohes Interesse an einheitlichen Regelungen.

Soweit nicht bereits die einzelnen Fachgesetze Ermächtigungen zum Erlass von Allgemeinen Verwaltungsvorschriften enthalten - was regelmäßig der Fall ist -, kann die Bundesregierung unmittelbar auf das Grundgesetz gestützt zum Instrument der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift greifen. Allerdings ist die Bundesregierung dabei auf die Mitwirkung der Länder angewiesen, da Allgemeine Verwaltungsvorschriften der Zustimmung des Bundesrates bedürfen. Hier wird die gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern für einen verbesserten gesundheitlichen Verbraucherschutz im Bereich der Lebensmittelsicherheit erneut augenscheinlich.

5.2.3 Institutionalisation der Zusammenarbeit von Bund und Ländern in einer Koordinierenden Stelle des Bundes

5.2.3.1 Traditionelle Gremienarchitektur

Die bisherige Form der Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in den für die Lebensmittelsicherheit bedeutsamen Regelungsbereichen (insbesondere dem Lebens-, Futter-, Tierarzneimittel- und Veterinärrecht) ist durch eine Vielzahl an Gremien in Form von Ausschüssen⁸³, Arbeitsgruppen⁸⁴, Arbeitsgemeinschaften⁸⁵

⁸³ Z.B. Ausschuss für Lebensmittelhygiene und Lebensmittelüberwachung.

⁸⁴ Z.B. Arbeitsgruppe für Lebensmittelüberwachung der Arbeitsgemeinschaft der Leitenden Veterinärbeamten der Länder; Arbeitsgruppe für Fleischhygiene der Leitenden Veterinärbeamten der Länder; Arbeitsgruppe für Tierarzneimittel der Arbeitsgemeinschaft der für das Veterinärwesen zuständigen obersten Landesbehörden; Bund-Länder-Arbeitsgruppe Pflanzenschutz/Schädlingsbekämpfungsmittel.

⁸⁵ Arbeitsgemeinschaft der obersten Landesgesundheitsbehörden; Arbeitsgemeinschaft der für das Veterinärwesen zuständigen obersten Landesbehörden.

und Arbeitskreisen⁸⁶ geprägt. Daneben koordiniert sich der Bund mit den Ländern in sogenannten Länderreferenten-Sitzungen, die sektorbezogen auf Einladung des jeweils zuständigen Bundesressorts stattfinden.⁸⁷

Der Großteil dieser Gremien hat sich in den vergangenen Jahrzehnten herausgebildet, ohne rechtlich festgeschrieben zu sein. Diese informell-institutionalisierte Gremienstruktur entstand aus dem Bedürfnis, länderübergreifende Vollzugsfragen im Bereich der Lebensmittelsicherheit gemeinsam, das heißt unter Beteiligung aller Länder und des Bundes, zu erfassen und soweit als möglich zu einer einheitlichen Sicht- und Vorgehensweise zu gelangen. Die Bedeutung eines bundeseinheitlichen Vollzugs für die Verwirklichung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes - trotz grundsätzlich eigenverantwortlicher Verwaltungszuständigkeit der Länder - haben die Länder und der Bund damit seit langem erkannt.

Allerdings vermochte diese Gremienstruktur die erforderliche, für alle Beteiligten verbindliche Koordinierungsleistung nicht hinreichend zu erbringen, wie Krisen der vergangenen Jahre im Bereich der Lebensmittelsicherheit - vor allem mit BSE - gezeigt haben. Da die betreffenden Gremien nicht die Kompetenz haben, den Vollzug verbindlich einheitlich festzulegen, konnte es teilweise nicht zu einer angemessenen bundeseinheitlichen Problembewältigung kommen.

Die Gründe hierfür dürften unter anderem darin liegen, dass die traditionelle Bund-Länder-Gremienstruktur ohne einen rechtlich verbindlichen Aufgaben- und Pflichtenkatalog arbeitet, die Sitzungshäufigkeit aus Kostengründen in der Vergangenheit weiter gesenkt worden ist,⁸⁸ nicht immer alle Länder in den Sitzungen vertreten sind, Absprachen nur einvernehmlich getroffen werden können, gleichwohl nicht rechtsverbindlich sind, und - selbst einvernehmlich getroffen - in der Praxis nicht immer von allen Ländern eingehalten worden sind. Auch gibt es kein horizontales, spezifisches Verbraucherschutz-Gremium, das beispielsweise durch die für den gesundheitlichen Verbraucherschutz zuständigen leitenden Beamten der Länder besetzt ist.

⁸⁶ Arbeitskreis lebensmittelchemischer Sachverständiger der Länder und des BgVV.

⁸⁷ Beispiel: Besprechungen der Futtermittel-Referenten des Bundes und der Länder auf Einladung des BMVEL. Daneben gibt es im Futtermittelbereich die Jahrestagung der Futtermittelüberwachungskräfte, die im Wechsel von den Ländern organisiert und durchgeführt wird.

⁸⁸ Gemäß den Vorgaben der Gesundheitsministerkonferenz ist die Frequenz der Sitzungen fester Gremien deutlich reduziert worden. Im Regelfall finden ein- bis zweimal jährlich eintägige Sitzungen statt.

Erst in jüngerer Zeit haben sich einzelne Gremien aufgrund bundesgesetzlicher Vorgaben als Pflicht-Gremien mit gesetzlich definierten Aufgaben und Funktionen etabliert. Als Beispiel für einen solchen „Pflicht-Ausschuss“ sei der „Ausschuss-Monitoring“⁸⁹ genannt, der im Jahre 1995 beim BMG für den Bereich des Lebensmittel-Monitoring eingerichtet worden ist. Diesem Ausschuss gehören bis zu zwei Vertreter je Land, zwei Vertreter des BMVEL (bislang BMG) und ein Vertreter des Bundesinstitutes für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin (BgVV) an. Beschlüsse werden mehrheitlich gefasst, wobei nur die Länder (je Land eine Stimme) stimmberechtigt sind.⁹⁰ Außerdem muss sich der Ausschuss-Monitoring eine Geschäftsordnung geben und mindestens zweimal jährlich zu Pflichtsitzungen zusammentreten.⁹¹ Aufgabe des Ausschusses Monitoring ist es z.B., zu dem vom BMVEL (bislang BMG) vorgelegten Entwurf des jährlichen Monitoringplans⁹² Stellung zu nehmen.⁹³ Den Monitoringplan selbst - in Form einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift - erlässt dann das BMVEL (bislang BMG) mit Zustimmung des Bundesrates.

Eine derartige frühzeitige, gesetzlich festgelegte Einbeziehung der Länder ist auch bei dem zwar zum wirtschaftsordnenden Recht gehörigen, aber für den gesundheitlichen Verbraucherschutz bedeutsamen Rindfleischetikettierungsgesetz aufgegriffen worden. Dort ist festgelegt, dass Allgemeine Verwaltungsvorschriften für einen bestimmten Bereich (Zusammenarbeit der Landesbehörden) von der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung im Benehmen mit einem Ausschuss aus Vertretern der Länder („Ausschuss-Rindfleischetikettierung“) vorbereitet werden.⁹⁴

Durch dieses „präventive Ausschussmodell“ kann die gesammelte Vollzugserfah-

⁸⁹ Der Ausschuss findet seine bundesgesetzliche Grundlage in § 46 e LMBG. Die Einzelheiten zur Zusammensetzung des Ausschusses und seinen Aufgaben sind in der mit Zustimmung des Bundesrates vom BMG erlassenen Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Lebensmittel-Monitoring (AVV-LM) vom 30.05.1995 enthalten (GMBI 1995, S. 363 ff).

⁹⁰ § 2 AVV-LM.

⁹¹ § 2 Abs. 5 AVV-LM.

⁹² Der Monitoringplan ist der für ein Jahr gültige Arbeitsplan zur Durchführung des Lebensmittel-Monitoring. Er enthält z.B. die Art der zu beprobenden Lebensmittel und die Stoffe, die in diesen Lebensmitteln nach ihrem Gehalt analytisch zu erfassen sind und deren Bestimmungsgrenzen.

⁹³ § 1 Abs. 2 AVV-LM.

⁹⁴ Vgl. § 4 b des Gesetzes zur Durchführung der Rechtsakte der EG über die besondere Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen (Rindfleischetikettierungsgesetz in der Fassung vom 17.11.2000, BGBl I, 1510).

rung aus den Ländern schon in die Erarbeitung des Durchführungsrechts einfließen. Interessengegensätze im anschließenden Bundesratsverfahren werden damit bereits in der Entwurfsphase ausgeräumt. Insoweit könnte von einem vorweggenommenen „Vermittlungsverfahren“ gesprochen werden. Die Wahrscheinlichkeit der Zustimmung im Bundesrat dürfte sich hierdurch nicht unwesentlich erhöhen. Zugleich wird sich in einem gesetzlich vorgeschriebenen „präventiven Ausschussmodell“ faktisch der Druck auf Bund und Länder erhöhen, die jeweiligen „Hausaufgaben“ output-orientiert zu erledigen. Der Bund hat einen Entwurf für den jeweiligen Regelungsgegenstand vorzulegen; die Länder haben sich ihrerseits zeitnah, konstruktiv und in angemessener Tiefe mit diesem Entwurf zu befassen.

Bündelung von Know-How, Straffung von Entscheidungsprozessen und output-orientierte Arbeitsweisen sind die Ziele, die durch eine neue, institutionalisierte Gremienarchitektur unter dem Dach einer neuen koordinierenden Stelle des Bundes verwirklicht werden könnten.

Es wird deshalb vorgeschlagen, eine neue „Koordinierende Stelle des Bundes“ (KSB) im nachgeordneten Geschäftsbereich des BMVEL einzurichten. Diese Funktion könnte das bereits vom BMVEL angekündigte Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit übernehmen. Der KSB - als zentraler Funktionseinheit des neuen Bundesamtes - könnten die nachfolgend skizzierten Aufgaben obliegen.

5.2.3.2 Institutionalisierte und integrierte Gremienarchitektur

Die KSB könnte die institutionalisierte Koordinierungs-Plattform zwischen dem Bund und den Ländern für alle Fragen einer einheitlichen Anwendbarkeit („Vollziehbarkeits-Check“ und „Erarbeitung Durchführungsvorschriften“) und Anwendung („Gewährleistung einheitlicher Anwendungskontrolle“) der Vorschriften des gesundheitlichen Verbraucherschutzes im Bereich der Lebensmittelsicherheit (einschl. Futter-, Tierarzneimittel- und Veterinärrecht) bilden. Darüber hinaus könnte die KSB das ständige Bund-Länder-Forum für alle sonstigen operativen Fragen sein, die für die Verwirklichung einer verbesserten Lebensmittelsicherheit bedeutsam sind.⁹⁵

⁹⁵ Z.B. könnte die KSB versuchen, gemeinsam mit den Ländern bei ad hoc auftretenden prekären Situationen den Verwaltungsvollzug verbindlich zu koordinieren.

Um diesen Aufgaben gerecht zu werden, wäre die traditionelle Bund-Länder-Gremienarchitektur neu zu ordnen und auf ein neues Fundament bei der KSB zu stellen (Bündelung). Hierzu wäre die alte Gremienstruktur thematisch zu überprüfen und ggf. neu zu ordnen (Straffung), die Mitarbeit der Länder in den für den gesundheitlichen Verbraucherschutz wesentlichen Bereichen nach dem „präventiven Ausschussmodell“ rechtlich verbindlich zu regeln (Output-Orientierung) und die Arbeitsfähigkeit der neuen Struktur durch die KSB organisatorisch abzusichern (Geschäftsstellenfunktion).

In ihrer Funktion als Geschäftsstelle sollte die KSB alle operativen „Dienstleistungen“ erbringen, wie den Aufbau eines modernen IT-gestützten Informationssystems (siehe Nr. 5.2.3.7).

Neben ihrer Geschäftsstellenfunktion hätte die KSB - insbesondere im Hinblick auf die von ihr zu betreuenden Ausschüsse - vor allem eine inhaltlich steuernde und koordinierende Aufgabe wahrzunehmen. Ihr wäre eine Anschubfunktion zuzuweisen. Die KSB sollte gemeinsam mit den Ländern in den jeweiligen Ausschüssen an den Risiken für die Lebensmittelsicherheit ausgerichtete Diskussionsprozesse anstoßen und output-orientiert steuern, moderieren sowie Kompromisse für eine einvernehmliche Meinungsbildung ausloten und mehrheitsfähige Lösungen entwickeln. Hierzu könnte die KSB beispielsweise Beratungsunterlagen für die Ausschusssitzungen in Form von Problemaufrissen, Positionsdarstellungen, Lösungsmöglichkeiten usw. erarbeiten. Insbesondere wäre die KSB dafür verantwortlich, anhand der in den Ausschüssen geführten Diskussion und der dort beratenen Unterlagen Entwürfe Allgemeiner Verwaltungsvorschriften zu erstellen. Von den Ländern eingebrachte Entwürfe sollte sie im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gemeinschaftsrecht bewerten. Im Übrigen hat die KSB stets auf die gemeinschaftsrechtlichen Einflüsse und Rahmenbedingungen zu achten, die sich im Zusammenhang mit der EU ergeben. Sie hat die Länder bei ihrer Meinungsbildung entsprechend zu beraten.

Die KSB hat diese Anschubfunktion sowohl in enger Abstimmung mit dem BMVEL⁹⁶ als auch in ständigem Dialog mit den Ländern auszuüben. Foren des

⁹⁶ Zur diesbezüglichen Steuerungseinheit im BMVEL siehe Nr. 3.4.1.

Dialogs sind insbesondere die bei der KSB zu errichtenden „neuen“ Ausschüsse.⁹⁷

Um ihrer Geschäftsstellen- und insbesondere ihrer Anschubfunktion gerecht werden zu können, muss die KSB über eine ausreichende Zahl an akademisch ausgebildeten Mitarbeitern in den einschlägigen Disziplinen⁹⁸ verfügen. Das BMVEL wird nach Entscheidung über die Organisation und die Art der übertragenen Aufgaben den erforderlichen quantitativen und qualitativen Personalbedarf der KSB im Einzelnen zu untersuchen haben.

Bund und Länder sollten gemeinsam zeitnah ein konkretes Ausschuss-Konzept entwickeln und die erforderlichen Kern-Ausschüsse und deren Funktionen⁹⁹ durch Bundesrecht verbindlich festschreiben. Ziel sollte dabei sein, insgesamt eine gestraffte, gebündelte und output-orientierte Gremienarchitektur zu schaffen, die alle für eine verbesserte Lebensmittelsicherheit wesentlichen Bereiche abdeckt.¹⁰⁰ In Anlehnung an die bisherige, sektoral aufgegliederte Gremienstruktur (siehe Nr. 5.2.3.1) sind die im Anhang II skizzierten gemeinsamen Bund-/Länderlösungen denkbar, die die alte Gremienstruktur ersetzen¹⁰¹ könnten.

Die Einbindung der KSB in das Abstimmungsverfahren zwischen Bund und Ländern bei der Erarbeitung und beim Erlass Allgemeiner Verwaltungsvorschriften im Bereich der Lebensmittelsicherheit zeigt das nachfolgende Schaubild nochmals zusammenfassend:

⁹⁷ Ein mögliches Ausschuss-Konzept ist im Anhang II skizziert. Daneben wird die KSB auch bilateral in aktiver Weise mit den Ländern kommunizieren müssen, um bereits im Vorfeld von Ausschuss-Sitzungen Problem- punkte, mögliche Kompromisslinien usw. auszuloten.

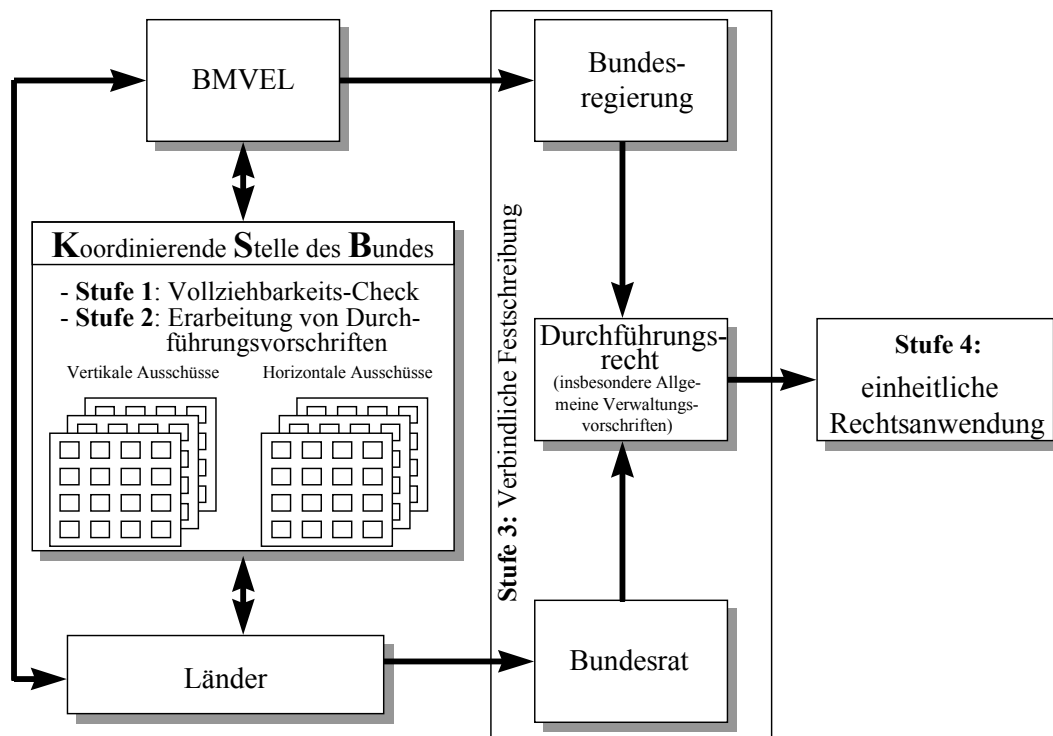
⁹⁸ Z.B. EG- und Verwaltungsjuristen, Veterinäre, Chemiker, Lebensmittelchemiker usw.

⁹⁹ Hauptfunktionen: Vollziehbarkeits-Check und Erarbeitung von Durchführungsvorschriften (siehe Nr. 5.2.2.1)

¹⁰⁰ Ggf. wäre auch zu überlegen, ob und in welcher Form es den betroffenen Wirtschaftskreisen und der Verbraucherseite ermöglicht werden sollte, sich in die bei den KSB-Ausschüssen geführten Diskussionen inhaltlich einzubringen.

¹⁰¹ Die „Zuarbeit“ der traditionellen Ländergremien für die Fachministerkonferenzen der Länder könnte faktisch von den „neuen“, bei der KSB angesiedelten Ausschüssen übernommen werden. Soweit diese „Zuarbeitsleistung“ auf freiwilliger Basis erfolgt und nicht als rechtlicher Anspruch der Länder gegenüber dem Bund (KSB) ausgestaltet wird, dürften dem rechtliche Gründe nicht entgegenstehen. Ggf. wäre diese Frage vom BMVEL noch abzuklären.

Schaubild 6: Koordinierende Stelle des Bundes im Stufenverfahren



Damit die skizzierte KSB-integrierte Gremienarchitektur¹⁰² gegenüber der traditionellen Gremienarchitektur ihre Effizienz (d.h. den Output an verbindlichen Standards) tatsächlich erhöhen kann, ist es erforderlich, diese rechtlich abzusichern und die Mitwirkungspflichten von Bund und Ländern festzuschreiben.

Dies könnte - entsprechend dem organisatorisch-strukturellen Vorbild des Ausschusses-Monitoring - einfachgesetzlich über die jeweiligen Fachgesetze des Bundes erreicht werden. Aus Gründen der Transparenz und Rechtsklarheit könnte auch erwogen werden, die neuen Koordinierungsstrukturen über ein horizontales „Bund-Länder-Zusammenarbeitsgesetz Lebensmittelsicherheit“ rechtlich abzusichern. Die Bundesregierung wird im Einzelnen noch zu entscheiden haben, welcher Lösung unter Berücksichtigung aller rechtlichen und praktischen Aspekte der Vorzug zu geben wäre.

¹⁰² Einzelheiten in Anhang II.

5.2.3.3 Nationale Kontaktstelle zum Lebensmittel- und Veterinäramt der Europäischen Union

Die Europäische Kommission hat als eine Reaktion auf die BSE-Krise zum 01.04.1997 das der Generaldirektion Landwirtschaft angeschlossene „EG-Büro für Veterinär- und Pflanzenschutzinspektion“ in ein Lebensmittel- und Veterinäramt (LVA) umgewandelt. Sie hat außerdem das LVA organisatorisch der ebenfalls neu geschaffenen Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz¹⁰³ zugeordnet.

Das LVA hat den Auftrag, die Anwendung des Gemeinschaftsrechts in den Bereichen Lebensmittelhygiene, Veterinärmedizin und Pflanzenschutz in den Mitgliedstaaten der EU zu kontrollieren. Es soll dazu beizutragen, das Vertrauen in die Sicherheit der dem europäischen Verbraucher angebotenen Lebensmittel zu erhalten.

Hierzu bewertet das LVA, wie die Mitgliedstaaten die Anwendung des Gemeinschaftsrechts im Bereich der Lebensmittelsicherheit, der Tiergesundheit und des Pflanzenschutzes sicherstellen. Das LVA prüft die Kontrolle in den Mitgliedstaaten (Kontrolle der mitgliedstaatlichen Kontrolle), tritt jedoch nicht an die Stelle der mitgliedstaatlichen Kontrolle.

In der Praxis vollzieht sich die Kontrolle der mitgliedstaatlichen Kontrolle durch meist mehrtägige Inspektionsbesuche von Teams des LVA in den Mitgliedstaaten. Bei diesen Inspektionen wird die Leistung der mitgliedstaatlichen Behörden daraufhin untersucht, ob und wie diese die gemeinschaftsrechtskonforme Anwendung der Schutzvorschriften durchsetzen. Diese Bewertung stützt sich auf Besuche in den mitgliedstaatlichen Kontrollbehörden und Betrieben.

Da die Länder in allen für die Lebensmittelsicherheit relevanten Kernbereichen (Lebens-, Futter-, Tierarzneimittel- und Veterinärrecht) im Wesentlichen für die Durchführung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben und deren Anwendungskontrolle zu sorgen haben, finden die Vor-Ort-Inspektionen des LVA in Deutschland vornehmlich in den jeweils nach Landesrecht zuständigen Kontrollbehörden der Länder¹⁰⁴ und den ihrer Kontrolle unterliegenden Betrieben statt.

¹⁰³ Das LVA hat den Status einer Direktion innerhalb der Generaldirektion, ist allerdings durch seinen Standort in Dublin räumlich von der Kommission (Brüssel) ausgegliedert.

¹⁰⁴ Zu den „Kontrollbehörden der Länder“ werden an dieser Stelle auch diejenigen Behörden gerechnet, die staatsrechtlich nicht dem Rechtsträger Land zuzurechnen sind, die jedoch staatliche Aufgaben (= Aufgaben, die den Ländern obliegen) als Pflichtaufgabe durchführen, also insbesondere Behörden der kommunalen Gebietskörperschaften (Kreise, Städte und Gemeinden).

Allerdings ist gegenüber der EU, was die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts anbetrifft, der Bund in der Pflicht. Der Bund muss eine wirksame Anwendungskontrolle gegenüber der EU gewährleisten und ist auch dafür verantwortlich, dass Berichts- und Meldepflichten gegenüber der EU rechtzeitig und umfassend erfüllt werden.

Die Teilung von innerstaatlicher Funktionszuständigkeit (Länder) und der gemeinschaftsrechtlichen Verantwortung nach außen (Bund) erfordert ein eng abgestimmtes Verhalten zwischen Bund und Ländern. Dies gilt insbesondere aufgrund der zu erwartenden zunehmenden Kontrollintensität durch das LVA.

Deshalb ist es angezeigt, bei der KSB eine Arbeitseinheit „Nationale Kontaktstelle zum LVA“ (Nationale Kontaktstelle) einzurichten, um das Engagement des BMVEL in diesem Bereich unterstützend zu optimieren.¹⁰⁵ Hierzu sind der Nationalen Kontaktstelle insbesondere die drei nachfolgend skizzierten Tätigkeitsfelder zuzuweisen:

- Nach außen, gegenüber dem LVA, ist die Nationale Kontaktstelle der zentrale Ansprechpartner in allen die Kontrolltätigkeit des LVA betreffenden Fragen. Die Nationale Kontaktstelle ist zentrale Eingangsstelle für alle Prüfungsankündigungen des LVA und auch zentrale Ausgangsstelle, die den gesamten Schriftwechsel und Meinungsaustausch mit dem LVA abwickelt. Der Leiter der Nationalen Kontaktstelle, dem zugleich die Vertretung der KSB im Ständigen Kontaktausschuss zum LVA¹⁰⁶ obliegen sollte, ist die personalisierte Schnittstelle für das LVA. In dieser Funktion obliegt ihm auch die Kontaktpflege zum LVA insgesamt.

Die Nationale Kontaktstelle ist nicht nur zentrale Ein- und Ausgangsstelle, sondern hat auch inhaltlich die Meinungsbildung sowohl mit den Ländern als auch mit dem LVA zu begleiten. Sie hat z.B. die Inspektionsteams des LVA auf ihre Kontrollbesuche dadurch vorzubereiten, dass sie diese bereits im Vorfeld mit den notwendigen Informationen über die Strukturen der Länder versorgt und diese ggf. auch (mündlich) erläutert. Zu diesem Zweck könnte die

¹⁰⁵ Unterstützende Optimierung bedeutet, dass die Funktion der Nationalen Kontaktstelle als administrative Daueraufgabe betrachtet wird, die im Wesentlichen keiner ministeriellen Wahrnehmung bedarf und deshalb dem BMVEL nachgeordnet bei der KSB angesiedelt werden soll. Die politische Steuerung und Verantwortlichkeit für die Nationale Kontaktstelle als Funktionseinheit der KSB verbleibt beim BMVEL.

¹⁰⁶ Zum Ausschusskonzept siehe Nr. 5.2.3.2 und Anhang II.

Nationale Kontaktstelle Länder-Dossiers als Arbeitshilfe übersenden, die den Verwaltungsaufbau und die Kompetenzen der für die Anwendungskontrolle zuständigen Behörden im jeweiligen Land anschaulich, knapp und präzise darstellen.

- Nach innen, im Verhältnis zu den Ländern, berät und unterstützt die Nationale Kontaktstelle die Länder in allen Fragen, die die Einhaltung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben und die diesbezüglichen LVA-Kontrollen betreffen.

Insbesondere stellt die Nationale Kontaktstelle durch ein IT-gestütztes Verfahren sicher, dass die Länder über die bevorstehenden LVA-Kontrollbesuche umgehend informiert werden. Zugleich berät sie die Länder im Hinblick auf die bevorstehenden LVA-Kontrollen, soweit dies erforderlich erscheint und gewünscht wird.

Die Nationale Kontaktstelle begleitet die LVA-Inspektionsteams bei ihren Vor-Ort-Kontrollen und bei ihren Gesprächen mit den Kontrollbehörden der Länder.

- Als zentrales Scharnier zwischen dem LVA und den Ländern verschafft sich die Nationale Kontaktstelle anhand der LVA-Kontrollberichte und durch ihre Teilnahme an den Kontrollen einen umfassenden Überblick über die Vollzugslage in allen Ländern.

Die Nationale Kontaktstelle wertet die LVA-Berichte systematisch aus und erstellt im Benehmen mit dem Ständigen Kontaktausschuss zum LVA¹⁰⁷ einen Jahresbericht. Sie wertet auch die Berichte des LVA aus, die sich auf die anderen Mitgliedstaaten beziehen. Grundsätzliche Fragen, die sich aus dieser Auswertung ergeben, stellt sie im Jahresbericht dar und zeigt mögliche Lösungswege auf. Gegebenenfalls überweist sie Einzelaspekte zur weiteren Behandlung an die anderen KSB-Ausschüsse.

¹⁰⁷ Zur neuen Gremienstruktur bei der KSB siehe Nr. 5.2.3.2 und Anhang II. Die Vertreter der Länder im Ständigen Kontaktausschuss sind im Übrigen die festen und verantwortlichen Ansprechpartner der Nationalen Kontaktstelle in allen Angelegenheiten, die mit dem LVA in Zusammenhang stehen.

5.2.3.4 Staatliche Kontrolle

Verbesserte rechtliche Vorgaben im Bereich der Lebensmittelsicherheit auf europäischer und nationaler Ebene müssen in der Praxis auch konsequent angewandt werden. Dies setzt die sichere Kenntnis und Anwendung der Vorschriften bei denjenigen voraus, an die sich die Vorgaben richten und die dafür verantwortlich sind, dass die von ihnen hergestellten und in Verkehr gebrachten Lebensmittel den rechtlichen Vorschriften in vollem Umfang entsprechen. Hierzu können auch die Wirtschaftsverbände durch eine Fortsetzung ihrer aktiven Rolle einen wesentlichen Beitrag leisten.

Der öffentlichen Hand kommt die zentrale Aufgabe zu, durch ein wirksames staatliches Kontrollsystem auf eine konsequente Normbefolgung hinzuwirken. Wirksame Kontrollsysteme sind wesentliche Bedingungen für die Durchsetzung der in den jeweiligen Rechtsnormen niedergelegten Belange der Lebensmittelsicherheit. Die Krisen der vergangenen Jahre - vor allem mit BSE - haben dies gezeigt.

Ein kohärentes und wirksames staatliches Kontrollsystem setzt aufgrund der Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern voraus, dass Kontrollfragen bundesweit einheitlich bewertet, Kontrollstandards bundesweit einheitlich festgelegt und schließlich bundesweit einheitlich - von den jeweils zuständigen Kontrollbehörden der Länder - angewandt werden. Die Anwendungskontrolle¹⁰⁸ (staatliche Überwachung, inwieweit die Vorschriften eingehalten werden) wird insgesamt immer nur so effizient sein wie ihr schwächstes Glied.

Vor diesem Hintergrund wird es in den Kernbereichen der Lebensmittelsicherheit (Lebens-, Futter-, Tierarzneimittel- und Veterinärrecht) entscheidend darauf ankommen, dass Bund und Länder die einheitliche Anwendungskontrolle durch geeignete Maßnahmen sicherstellen. In der Vergangenheit aufgetretene Kontrolldefizite ließen sich durch folgende Maßnahmen wesentlich vermindern:

(1) Einheitliche Kontrollstandards

Aufgabe der KSB muss es sein, in Abstimmung mit dem BMVEL und den Ländern einheitliche Kontrollstandards, insbesondere in den Kernbereichen (Lebens-, Futter-, Tierarzneimittel- und Veterinärrecht) zu entwickeln, so-

¹⁰⁸ Zum Begriff siehe Nr. 5.1.1.

weit nicht bereits Vorgaben der EU oder des Bundes ausreichende und für die Länder vollziehbare Standards setzen. Dies setzt zunächst eine umfassende Bestandsanalyse der bestehenden Kontrollstandards voraus. Die Kriterien hierzu könnten in vertikalen KSB-Ausschüssen (siehe Anhang II) sektorbezogenen für Lebensmittel, Futtermittel, Veterinärwesen und Tierarzneimittel erarbeitet und zu einem vernetzten Kriterienkatalog zusammengeführt werden. Auf der Basis der Bestandsaufnahme wäre zu entscheiden, welche Kontrollstandards besonders dringlich sind. Letztlich sind Schlüsselkriterien für Kontrollstandards (z.B. Umfang und Art der Kontrollen, Periodizität, Schwerpunktsetzung usw.) erforderlich, die verbindlich festzuschreiben wären.¹⁰⁹

Die Kontrolle sollte folgenden grundsätzlichen Anforderungen gerecht werden. Soweit bereits gemeinschaftsrechtliche Vorgaben bestehen, sind diese zu beachten.

- Anzustreben ist eine ganzheitliche staatliche Kontrolle, die alle Produktions- und Distributionsstufen umfasst.
- Staatliche Kontrolle muss durchgängig auf der Basis von Kontrollkonzepten durchgeführt werden, die sich an den Risiken im jeweiligen Kontrollbereich orientieren.
- Kontrollstandards sind möglichst gemeinschaftsweit durch EG-Verordnungen festzulegen, wofür sich die Bundesregierung in Abstimmung mit den Ländern in den Gremien der EU einsetzen sollte. Hilfsweise sollten die Kontrollstandards national (bundeseinheitlich) festgelegt werden.
- Um bundesweit einen vergleichbaren Mindeststandard der amtlichen Untersuchungen zu erreichen, sollten bundesweit geltende Vorgaben zur Untersuchungstiefe erarbeitet und erlassen werden.
- Die „Vorgaben“ zur Lebensmittel-Überwachung, wie sie in der Entschließung des Bundesrates vom 15.05.1992 zur Richtlinie des Rates (89/397/EWG) vom 14.06.1989 über die amtliche Lebensmittelüberwachung¹¹⁰ niedergelegt sind, sollten im Lichte der gewonnenen Kontroller-

¹⁰⁹ Über Gemeinschaftsrecht oder national durch Bundesrecht, auf welcher Rechtsgrundlage (bestehend oder neu zu schaffen), mit welchem rechtlichen Instrumentarium usw.

¹¹⁰ BR-Drs. 150/92 (Beschluss).

fahrungen und neuer Anforderungen an die Kontrolle¹¹¹ grundlegend überarbeitet und rechtsverbindlich bundesweit festgeschrieben werden.

- Es ist ein bundeseinheitliches Lebensmittel-Überwachungskonzept zu erarbeiten und festzulegen;¹¹² darauf basierend sind jährlich aktuelle Lebensmittelüberwachungsprogramme zu erstellen, wie dies in anderen Bereichen (z.B. Rückstandsuntersuchungen nach Fleischhygiene- und Geflügelfleischhygienerecht) bereits geschieht.

Die KSB sollte mit dem von den Ländern gelieferten Datenmaterial jährliche Kontrollberichte erstellen. Diese sollen einen umfassenden und analytischen Gesamtüberblick über die Vollzugslage in Deutschland geben.

Entsprechende nationale Kontrollprogramme, die auch in den anderen Bereichen (z.B. Futtermittel) eine einheitliche Überwachungstätigkeit gewährleisten, sind unter Beachtung der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben auszuarbeiten und verbindlich festzuschreiben.

- Die Kontrolldichte ist in allen Kernbereichen (Lebens-, Futter-, Tierarzneimittel- und Veterinärrecht) so zu erhöhen, dass die Kontrollen präventiv wirken. Die Vorgaben für eine angemessene, risikoorientierte Kontrolldichte sind verbindlich festzulegen. Sie sollten das Risikopotenzial der zu überwachenden Betriebe, das mögliche Gefährdungspotenzial der dort behandelten Lebensmittel und den Produktionsumfang berücksichtigen.
- Die technisch-wissenschaftlichen Untersuchungseinrichtungen der Länder und des Bundes müssen so ausgestattet und vernetzt sein, dass durchgängig qualitativ hochwertige Analysen möglich sind. Ggf. sind auch Schwerpunktlabors für besonders aufwändige Untersuchungsverfahren zu bilden. Der Grundbedarf an Untersuchungskapazität ist durch staatliche Einrichtungen zu decken. Zentrale Aufgaben gegenüber der EU hat der Bund selbständig und umfassend zu erfüllen. Hierzu zählen insbesondere

¹¹¹ Insbesondere durch die Fortentwicklung der Produktionsmethoden in der Primärproduktion und der Lebensmittelindustrie sowie durch die neuen Konzepte der Eigenkontrolle.

¹¹² Zum Beispiel in Form einer „Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Durchführung der Lebensmittelüberwachung“.

nationale Referenzlabors, die Deutschland gemäß seinen gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen einzurichten und der EU gegenüber zu benennen hat.¹¹³ Außerdem müssen die technisch-wissenschaftlichen Untersuchungseinrichtungen der Länder und des Bundes geeignete Vorkehrungen treffen, damit quantitative Spitzen in Sondersituationen risikoadequat aufgefangen werden können.

(2) Kontrolle der Eigenkontrolle

Eigenkontrollsysteme der Wirtschaft, die sowohl im Produktions- als auch im Distributionsprozess die Lebensmittelsicherheit garantieren, sind rechtlich vorgeschrieben.¹¹⁴ Die Lebensmittelunternehmen haben die für die Lebensmittelsicherheit kritischen Punkte festzulegen und dafür zu sorgen, dass angemessene Sicherheitsmaßnahmen vorgesehen, eingehalten und überprüft werden. Sie haben dabei die Grundsätze für die Ausgestaltung eines Hazard Analysis and Critical Control Points-Systems (HACCP) zu berücksichtigen. Dazu gehören

- die Analyse der potenziellen Risiken für Lebensmittel in den Produktionsprozessen,
- die Identifizierung und Festlegung der Punkte in diesen Prozessen, an denen Risiken für die Unbedenklichkeit von Lebensmitteln besonders auftreten können („kritische Punkte“),
- die Festlegung und Durchführung wirksamer Prüf- und Überwachungsverfahren für diese kritischen Punkte und
- die Überprüfung der Gefährdungsanalyse für Lebensmittel, der kritischen Kontrollpunkte sowie der Prüf- und Überwachungsverfahren in regelmäßigen Abständen und bei jeder Änderung in dem Lebensmittelunternehmen.

¹¹³ Beispiel: Nationales Referenzlabor für Rückstandskontrollen im Bereich der Lebensmittel tierischer Herkunft ist das von der Bundesregierung der Europäischen Kommission gemeldete BgVV, das in der Vergangenheit allerdings Teilfunktionen dieser Aufgabe von Untersuchungseinrichtungen der Länder wahrnehmen ließ.

¹¹⁴ Vgl. § 1 Abs. 3 S. 1 Lebensmittelhygieneverordnung sowie die deutschen produktbezogenen vertikalen Vorschriften zur Umsetzung von Art. 3 Abs. 2 der Richtlinie 93/43/EWG und Art. 3 Abs. 1 Richtlinie 89/662/EWG.

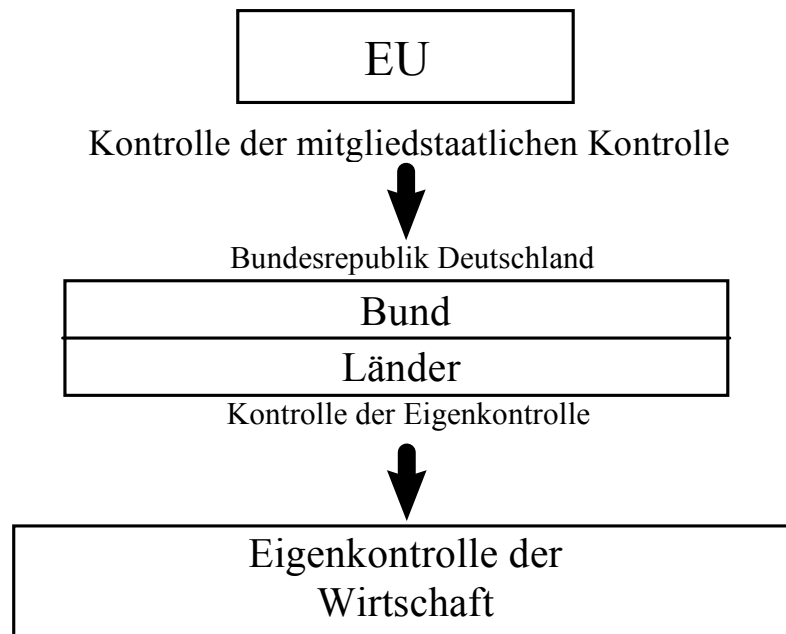
Eigenkontrollsysteme der Lebensmittelunternehmen sollten unter Beachtung aller Kriterien nach den Grundsätzen des HACCP-Systems flächendeckend eingeführt bzw. verbessert und bei gleichartigen Produktionsketten einheitlicher als bislang gestaltet werden. Dies, begleitet von einer Dokumentationspflicht, würde zu einem durchgehend höheren Qualitätsstandard beitragen. Vergleichbare Eigenkontrollsysteme, zumindest aber Kennzeichnungssysteme, sollten ebenfalls für die Urproduktion in den landwirtschaftlichen Betrieben eingeführt werden. Im Zusammenhang mit erweiterten Deklarationspflichten für Futtermittel und Lebensmittel sollte auch über eine konsequenter Sanktionierung derartiger Verstöße nachgedacht werden.

Eigenkontrollsysteme der Wirtschaft machen staatliche Kontrolle jedoch nicht überflüssig. Aufsichtsbehörden haben durch geeignete Kontrollmaßnahmen auf ausreichende Qualität und Effizienz der Eigenkontrollen hinzuwirken.

Eigenkontrollen der Wirtschaft sind ein Baustein im Drei-Ebenen-Kontrollsystem. Diese werden als erste Kontrollebene durch staatliche nationale Kontrollen überwacht (zweite Kontrollebene), die in Deutschland aufgrund der föderativen Kompetenzaufteilung von den Ländern wahrgenommen werden. Darüber steht die EU als dritte Kontrollebene, die prüft, ob die staatlichen nationalen Kontrollen effizient sind.

Das nachfolgende Schaubild verdeutlicht die Drei-Ebenen-Struktur der Kontrolle:

Schaubild 7: Dreistufiger Kontroll-Aufbau



Aufgabe der Wirtschaftsverbände wird es sein, ihre Mitgliedsunternehmen und -betriebe bei der Einführung der jeweiligen Eigenkontrollsysteme, deren Anwendung und Weiterentwicklung in der erforderlichen Weise weiter zu unterstützen.¹¹⁵

(3) Operative Kontrolleinheiten

Für eine nachhaltige Verbesserung der staatlichen Kontrolle sind auch aufgabenadäquat strukturierte und ausgestattete operative Kontrolleinheiten von erheblicher Bedeutung. Hier haben sich in der Vergangenheit - insbesondere im Zuge der BSE-Krise - erhebliche Defizite gezeigt.

In den Ländern, denen die operativen Kontrollen obliegen, sind unterschiedliche Behörden zuständig. Verwaltungseinrichtungen bei Kreisen, kreisfreien Städten und Gemeinden, die in der Regel vor Ort zu kontrollieren haben, unterliegen der Rechts- und Fachaufsicht staatlicher Aufsichtsbehörden der Länder (z.B. Bezirksregierungen, Landesoberbehörden oder oberste Landes-

¹¹⁵ So erfordert zum Beispiel die richtige Auswahl der so genannten „kritischen Kontrollpunkte (CCP = critical control points)“ bei der Implementierung des HACCP-Konzepts in den Betrieben von den Anwendern ein hohes wissenschaftlich-technisches Verständnis, das insbesondere bei kleinen und mittleren Unternehmen nicht immer vorhanden sein dürfte. Vor diesem Hintergrund dürfte erheblicher Beratungsbedarf bestehen, den die betroffenen Wirtschaftsverbände durch geeignete Maßnahmen - ggf. auch vor Ort - abzudecken haben.

behörden). Diese nehmen zum Teil auch selbst operative Kontrollaufgaben wahr.¹¹⁶

Unbeschadet dieses föderativ bedingten vielschichtigen institutionellen Kontrollaufbaus in den Ländern ist es erforderlich, die Anforderungen an wirksame operative Kontrolleinheiten sowohl in qualitativer als auch in quantitativer Hinsicht nach allgemeinen Kriterien festzuschreiben. Dabei sollten insbesondere Unabhängigkeit, Integrität und Fachkompetenz der Kontrolleinheiten wesentliche Merkmale sein. Folgende Aspekte sind für eine wirksame operative Kontrolle wichtig:¹¹⁷

- Die von der gemeinsamen Europäischen Normungsinstitution¹¹⁸ festgelegten „Allgemeinen Kriterien für den Betrieb verschiedener Typen von Stellen, die Inspektionen durchführen“ (Norm EN 45004) enthalten allgemeine Anforderungen an die Arbeit und Organisation von Kontrolldiensten.¹¹⁹ Diese sollten berücksichtigt werden, da sowohl die europäische Ebene¹²⁰ als auch andere Mitgliedstaaten der EU¹²¹ die Norm EN 45004 als nützliches Hilfsmittel zur Verbesserung der Kontrolle im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes erkannt haben.
- Die personelle Ausstattung der operativen Kontrolleinheiten muss den bereits existenten oder noch zu erlassenden einheitlichen materiellen Kontrollstandards Rechnung tragen.¹²² Eine ausreichende Zahl an quali-

¹¹⁶ Beispiel: In Niedersachsen sind die Bezirksregierungen für die operative Durchführung der Futtermittelkontrollen zuständig.

¹¹⁷ Soweit bereits gemeinschaftsrechtliche Vorgaben bestehen, sind diese jeweils zu beachten.

¹¹⁸ Diese besteht aus dem Comité Européen de Normalisation und dem Comité Européen de Normalisation Electrotechnique.

¹¹⁹ Die Norm wurde ursprünglich für private Kontroll- und Inspektionsgesellschaften konzipiert und teilt diese je nach Unabhängigkeit vom Auftraggeber in die Typen A bis C ein. Die Regeln für so genannte „unparteiische Inspektionsstellen“ (Typ A) sind jedoch im Grundsatz auf staatliche Kontrolldienste übertragbar.

¹²⁰ Die Norm EN 45004 war Beratungsgegenstand des Nichtständigen BSE-Untersuchungsausschusses des EP. Im Empfehlungsteil des Berichts vom 06.02.1997, dem das EP gefolgt ist, wird u.a. gefordert, dass die Mitgliedstaaten sich mit Inspektions- und Kontrollstrukturen zur Gewährleistung der Sicherheit von Lebensmitteln ausstatten, die den internationalen Inspektionsnormen der Reihe EN 45000 entsprechen.

¹²¹ In Frankreich spielten die Vorgaben der EN 45004 bei der Neuorganisation der „Direction générale de l'alimentation“ eine erhebliche Rolle. Eine Arbeitsgruppe entwickelte abstrakte Vorgaben, wie die Anforderungen der Norm durch die staatlichen Stellen umzusetzen sind. Die einzelnen staatlichen Inspektionsstellen vor Ort werden nach diesen Vorgaben analog zur Zertifizierung von privaten Kontrolldiensten in einer Art Zulassungsverfahren als „kontrolltauglich“ anerkannt. Im ersten Jahr der Umsetzung (1996) gelang es zwölf staatlichen Diensten, das Verfahren zu durchlaufen. Darunter waren die Veterinärverwaltungen von neun Départements und zwei Einfuhrstellen.

¹²² Für den Bereich der amtlichen Lebensmittelüberwachung schreibt das Gemeinschaftsrecht dies ausdrücklich vor; vgl. Art. 2 der Richtlinie 93/99/EWG des Rates vom 29.10.1993 über zusätzliche Maßnahmen im Bereich der amtlichen Lebensmittelüberwachung (ABl EG L 290 vom 24.11.1993, S. 14).

fizierten und erfahrenen Mitarbeitern ist notwendig. Bei Bedarf sind die operativen Kontrolleinheiten interdisziplinär zu besetzen und mit einschlägigem juristischem Sachverstand „aufzurüsten“, um Maßnahmen vor Ort besser durchsetzen zu können.

- Durch rotierenden Personaleinsatz bei der Kontrolle sollten persönliche Einflussnahmen der Kontrollierten auf die Kontrolleure soweit wie möglich begrenzt werden (Vermeidung des „Man kennt sich - Effekts“).

Gegebenenfalls sind überregionale Kontrolleinheiten zu etablieren, insbesondere in Regionen, die stark von einem Wirtschaftszweig der Primär- oder Lebensmittelproduktion oder einem einzelnen Unternehmen geprägt sind (Vermeidung des „Zuviel Kontrolle schadet unseren Betrieben - Effekts“).

- Auch mit einheitlichen Qualifikations- und Ausbildungsstandards für das Überwachungspersonal in allen gesundheitlichen Bereichen lässt sich die Kontrollqualität verbessern;¹²³ bereits bestehende Qualifikations- und Ausbildungsstandards müssen ständig den Entwicklungen in der Primär- und Lebensmittelproduktion angepasst werden. Durch verbindliche Fortbildungskonzepte muss die Fachkompetenz des Kontrollpersonals auf dem neuesten Stand gehalten werden. Neue und anspruchsvolle Anforderungen an das Kontrollpersonal, wie sie sich aus der „Kontrolle der Eigenkontrolle“ ergeben, sind durch spezielle Fortbildungsprogramme zeitnah abzudecken.
- Soweit in den Ländern die Kontrolle den Kommunen¹²⁴ übertragen ist, sollten sich die staatlichen Aufsichtsbehörden der Länder durch geeignete Kontrollmaßnahmen - z.B. im Rahmen von Routine-Geschäftsprüfungen und Anlasskontrollen - ein Bild von der Vollzugslage vor Ort verschaffen und bei Bedarf geeignete Maßnahmen ergreifen.

Manche kommunale Kontrollbehörden sind verbindlichen fachaufsichtlichen Anordnungen in der Vergangenheit bisweilen nicht oder nur zögerlich

¹²³ Z.B. Erlass einer Futtermittel-Kontrolleure-Verordnung; Vereinheitlichung des Vorbereitungsdienstes für Tierärzte in der Verwaltung und der Ausbildung der Lebensmittelchemiker.

¹²⁴ Hierzu zählen alle kommunalen Gebietskörperschaften (Bezirke, Kreise und Gemeinden) unabhängig von den durch das Kommunalrecht der Länder vorgegebenen weiteren Bezeichnungen (Stadt, kreisfreie Stadt, große selbstständige Gemeinde, große Kreisstadt usw.).

nachgekommen. Es wäre deshalb zu überlegen, inwieweit deren „Folgebereitschaft“ durch geeignete Sanktionen spürbar erhöht werden könnte.¹²⁵

Die Entscheidung hierüber obliegt letztendlich den Ländern. Diese sind allerdings dem Bund gegenüber in der Pflicht, den Rechtsvollzug zu gewährleisten. Der Bund seinerseits hat den gleichmäßigen Gesetzesvollzug im ganzen Bundesgebiet sicherzustellen. Die Bundesregierung übt insoweit die Aufsicht darüber aus, dass die Länder die Bundesgesetze (und das Gemeinschaftsrecht) ordnungsgemäß ausführen. Die der Bundesregierung insoweit zur Verfügung stehenden Aufsichtsmittel (Art. 84 Abs. 3-5 GG) sind allerdings beschränkt. Insbesondere kommt der Bundesregierung - anders als bei der Bundesauftragsverwaltung - hier „nur“ eine Rechtsaufsicht zu. Das beschränkte Instrumentarium des Art. 84 Abs. 3-5 GG ist in seiner Wirksamkeit nie erprobt worden. Die Kooperationsfähigkeit von Bund und Ländern wird zeigen, ob man auch bei erheblichen Vollzugsdefiziten in einem Land mit diesen Aufsichtsmitteln auskommen kann.

(4) Sanktionen

Wirksame Kontrollen setzen weiter voraus, dass Rechtsverstöße spürbar sanktioniert werden. Sanktionen müssen auch dem Risiko für den gesundheitlichen Verbraucherschutz angemessen sein und zeitnah verhängt werden. In der Vergangenheit war dies nicht immer erfüllt. Zwei Bereiche gilt es deshalb zu verbessern:

- Zunächst haben Bund und Länder das gesamte materielle Sanktionsrecht (Strafrecht einschl. Nebenstrafrecht, Ordnungswidrigkeitenrecht) daraufhin zu untersuchen, ob Tatbestände nicht erfasst sind und wie diese ggf. einbezogen werden können. Darüber hinaus müssen die Rechtsfolgen bei Verstößen (Freiheits-, Geld-, Vermögensstrafe, Geldbuße, ordnungsrechtliche Sanktionen wie Betriebsstilllegung usw.) überprüft werden, damit inkriminiertes Verhalten mit der jeweils angemessenen „Strafe“ belegt werden kann. Die Länder haben im Bundesrat jüngst einen Gesetz-

¹²⁵ In diese Überlegungen könnten auch finanzielle Sanktionen des Landes gegenüber „weisungsresistenten“ Kommunen („Anlastungsmodell“) einbezogen werden. Die rechtliche Zulässigkeit derartiger Sanktionen wäre von Bund und Ländern noch im Einzelnen zu prüfen.

entwurf eingebracht, nach dem das strafrechtliche Instrumentarium zur Bekämpfung schwerer Formen des Arzneimittelmissbrauchs bei der Nutztierhaltung verschärft werden soll.¹²⁶ Die Bundesregierung hat sich dem angeschlossen. Bund und Länder sind aufgefordert, alle für die Lebensmittelsicherheit bedeutsamen Rechtsbereiche zu überprüfen und ggf. erforderliche Rechtsänderungen¹²⁷ herbeizuführen.

- Auch das bereits bestehende oder ein verschärftes materielles Sanktionsrecht ist in der Justiz- und Verwaltungspraxis konsequent anzuwenden. Hier gilt es, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, damit Justiz und Verwaltungen den besonderen Herausforderungen im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes (komplexe, nicht alltägliche Rechtsmaterie, starker technisch-naturwissenschaftlicher Bezug usw.) besser gerecht werden können. Offenkundige Defizite (z.B. überlange Verfahrensdauer, häufige Verfahrenseinstellung) sollten bereinigt oder minimiert werden.

5.2.3.5 Krisenmanagement

Plötzlich auftretende und gesundheitspolitisch besonders dringende Probleme, insbesondere großflächige Krisensituationen, erfordern ein sofortiges, abgestimmtes Handeln von Bund und Ländern; hierzu sind gemeinsam vorab definierte, verbindliche Krisenmanagement-Strukturen hilfreich.

Aufgabe der KSB sollte es sein, in Abstimmung mit dem BMVEL und den Ländern (ggf. unter Beteiligung der betroffenen Wirtschaftskreise / Verbraucherverbände) einen materiellen Krisen-Maßnahmenkatalog, d.h. eine „Checkliste“ für die Bewältigung von Krisen zu entwickeln, wie dies zum Teil im tiergesundheitlichen Teil des Veterinärrechts zur Bewältigung von Tierseuchenausbrüchen bereits geschehen ist. Darin sind Krisenszenarien und deren Managementbedarf sowie Alarmpläne für alle Verwaltungsebenen zu beschreiben und die jeweils verantwortlichen Akteure in Bund und Ländern zu benennen. Auf diesen Grundlagen

¹²⁶ Gesetzentwurf des Bundesrates v. 30.03.2001 zur Verbesserung des strafrechtlichen Schutzes der Verbraucher vor Arzneimittelmissbrauch in der landwirtschaftlichen Nutztierhaltung, BR-Drs. 119/01 (Beschluss). Der Entwurf sieht vor, künftig bei Verstößen gegen (tier)arzneimittelrechtliche Vorschriften, die mit einem besonders hohen Gesundheitsrisiko einhergehen, die Verhängung der Vermögensstrafe und des Erweiterten Verfalls zu ermöglichen.

¹²⁷ Insoweit könnte in die Überlegungen auch die Frage einbezogen werden, ob durch erweiterte privatrechtliche Schadensersatzansprüche des Verbrauchers die Normbefolgungsbereitschaft der beteiligten Wirtschaftskreise (vom Erzeuger bis zum Handel) spürbar erhöht werden könnte.

ließen sich auch rechtzeitig fachliche Fragen hinreichend aufklären und rechtliche Regelungen für angezeigte Maßnahmen schaffen.¹²⁸

Ein derartiger Maßnahmenkatalog könnte in einem bei der KSB angesiedelten ständigen Ausschuss mit den Ländern abgestimmt werden (siehe Nr. 5.2.3.2). Dadurch ließe sich auch die Transparenz von Krisenplänen bei Bund und Ländern verbessern. Gleichzeitig sollte der Ausschuss die maßgeblichen Anwendungshinweise und Durchführungsvorschriften harmonisieren und so im Einzelnen kompatible Krisenpläne entwickeln. Im Ausschuss sollten auch Schulungsmaßnahmen für das Krisenmanagement (Planspiele) vereinbart werden, die auf Bund-Länderebene analog den Stabsübungen im Bereich des Bundesministeriums der Verteidigung und den „Katastrophenübungen“ im Bereich der Tierseuchenbekämpfung turnusmäßig erprobt werden können.

Im Krisenfall könnte der mit Fragen des Krisenmanagements befasste Ausschuss ggf. unverzüglich ein „Bund-Länder-Krisenstab (BLK)“ sein (siehe Nr. 5.2.3.2). Ihm käme die Aufgabe zu, ein Lagebild zu erstellen, alle erforderlichen Krisenmanagement-Maßnahmen, z.B. Einrichtung eines Lagezentrums, vorzubereiten und notwendige Entscheidungen herbeizuführen. Mit dem BLK ließe sich eine zentrale Schaltstelle etablieren, über welche die Länder, die die erforderlichen Maßnahmen in der Fläche durchsetzen müssen, direkt in die Entscheidungsfindung und -verantwortung einbezogen sind. Betroffene Wirtschaftskreise / Verbraucherverbände könnten im BLK beratend mitwirken. Eine umfassende Bewertung der jeweiligen Krisensituation kann in Abstimmung mit dem BMVEL und den Ländern wesentlich beschleunigt werden.

Für ein effizientes Krisenmanagement wird es auch darauf ankommen, sowohl die materiellen Vorgaben (Maßnahmenkatalog) als auch die organisatorischen Krisenmanagement-Strukturen und -Abläufe (insbesondere des BLK) rechtsverbindlich festzuschreiben.¹²⁹ Hierzu wird zu prüfen sein, ob eine rechtliche Grundlage

¹²⁸ Wäre beispielsweise die Frage einer Bestands- oder Kohortentötung ohne den Druck der aktuellen Geschehnisse umfassend und abschließend bereits im Vorfeld erörtert worden, wären fachliche und rechtliche Probleme nicht in der existenten Extremform entstanden und Diskussionen zur ethischen Bewertung von Tötungsaktionen hätten nicht in einer aufgeheizten Atmosphäre stattfinden müssen.

¹²⁹ Der vom BMVEL aufgezeigte Weg, die Durchführung des Krisenmanagements analog § 10 des Gesetzes zum vorsorgenden Schutz der Bevölkerung gegen Strahlenbelastungen vom 29.12.1986 (BGBl I, 2610, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.06.1994 BGBl I, 1416) zu regeln, würde allerdings eine Änderung des Grundgesetzes voraussetzen (Krisenmanagement als Bundesauftragsverwaltung).

erarbeitet werden kann, die den BLK ermächtigt, kurzfristig bei Gefahr im Verzug die bundesweite Durchführung bestimmter Maßnahmen festzulegen.

In diesem Zusammenhang sind bestehende Rechtsunsicherheiten (z.B. zum Tötungsumfang bei BSE-Fällen) durch Bundesverordnungen oder Bundesgesetz zu beseitigen. Hiermit könnten sich die Ausschüsse der KSB (siehe Nr. 5.2.3.2) befassen, die auch für eine bundeseinheitliche Auslegung des Lebensmittelrechts zuständig sind.

5.2.3.6 Alarmsysteme

Im Bereich der Lebensmittelsicherheit sind Schnellwarnsysteme und Frühwarnsysteme voneinander abzugrenzen, die jeweils unterschiedliche Ziele haben.

- Schnellwarnsysteme dienen dazu, den beteiligten Einrichtungen auf allen Ebenen (EU, Bund, Länder und Gemeinden) bestimmte Informationen zeitnah und zeitgleich zur Verfügung zu stellen, wenn eine ernste und unmittelbare Gefahr für die Gesundheit und Sicherheit von Verbrauchern u.a. von Lebensmitteln (§§ 8, 24, 30 LMBG) ausgeht.
- Mit Frühwarnsystemen sollen demgegenüber durch Erhebungen im Rahmen eines Monitorings und durch Zusammenführung, Analyse und Aufbereitung von Daten frühzeitig Informationen über mögliche Gefährdungen sowie deren Auftreten und Verbreitung gewonnen werden. Solche Systeme sollen helfen, mögliche Risiken für die menschliche Gesundheit durch Verzehr bestimmter Lebensmittel frühzeitig zu erkennen; sie sind damit ein Instrument des Vorsorgeprinzips.

5.2.3.6.1 Schnellwarnsystem

Die Kriterien des auf dem Gebiet des Lebensmittelrechts¹³⁰ existierenden Schnellwarnsystems (Rapid Alert System) sind in einer EU-Richtlinie¹³¹ über all-

¹³⁰ Weitere Beispiele:

- EU-Schnellwarnsystem über bedrohliche Arzneimittelzwischenfälle mit Ablaufplänen, Notfalltelefonnummern bis auf Verwaltungsebene;
- gegenseitige unverzügliche Meldungen im Bereich bekannt gewordener Verdachtsfälle schwerwiegender Nebenwirkungen von Blutprodukten und
- Informationsaustausch über den Verdacht auf anzeigepflichtige Tierseuchen sowie eine Meldeverpflichtung zur Tierseuchenmeldung.

¹³¹ RL 92/59/EWG des Rates vom 29.06.1992 über die allgemeine Produktsicherheit (ABl EG L 228 vom 11.08.1992, S. 24).

gemeine Produktsicherheit vorgegeben. Danach ist bei besonderen Vorkommnissen bei der Überwachung von Lebensmitteln eine gegenseitige Information der Mitgliedstaaten und der Europäischen Kommission vorgesehen.

Die Mitgliedstaaten haben Maßnahmen zu melden, mit denen das Inverkehrbringen von Produkten beschränkt oder deren Rücknahme veranlasst wird. Die deutschen Lebensmittelüberwachungsbehörden haben relevante Daten mittels standardisiertem Formblatt „Schnellwarnsystem für Lebensmittel“ zunächst dem zuständigen Landesministerium mitzuteilen. Sie informieren danach das jeweils zuständige Bundesministerium, das die Angaben an die Europäische Kommission weiterleitet.

Soweit Produkte die Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher ernsthaft und unmittelbar gefährden, übermittelt die Europäische Kommission hierüber Informationen allen Mitgliedstaaten sowie den Ländern des Europäischen Wirtschaftsraums und den Ländern der Europäischen Freihandelszone. Die Nutzung dieses Schnellwarnsystems innerhalb Deutschlands haben die einzelnen Länder in Rund-
erlassen¹³² und Verwaltungsvorschriften im Einzelnen geregelt.

Zur Zeit wird die Effektivität dieses Schnellwarnsystems dadurch beeinträchtigt, dass Meldungen aus den Mitgliedstaaten in aller Regel ohne Prüfung der tatsächlichen Relevanz für die anderen Mitgliedstaaten weitergegeben werden. Außerdem werden Daten nicht zeitnah übermittelt. So ist es in bestimmten Fällen in Deutschland zu Verzögerungen von mehr als zwei Wochen - unabhängig von föderal bedingten vielfachen Verwaltungsebenen - gekommen, weil die seit Beginn des Jahres 2000 bestehende schnelle elektronische Übertragung von Informationen durch E-Mail und Internet Webseiten nicht genutzt wird.

Nach dem gegenwärtigen Stand des europäischen Rechtssetzungsverfahrens soll die vorgesehene ELB ein effektiveres Schnellwarnsystem entwickeln¹³³ und in Abstimmung mit den Mitgliedstaaten die Voraussetzungen zum technischen Be-

¹³² Vgl. z.B. „Hinweise zur Lebensmittelüberwachung und zum Lebensmittel-Monitoring“ - Runderlass des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten vom 08.02.2000 (Nds. MBl Nr. 13/2000, S. 230 ff).

¹³³ Anders als im Vorschlag für eine Verordnung des EP und des Rates zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Erfordernisse des Lebensmittelrechts, zur Einrichtung der ELB und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit vom 08.11.2000 (KOM(2000) 716 endgültig), Art. 34 und 49 ff, ist der Betrieb des Schnellwarnsystems nun nicht mehr bei der ELB selbst vorgesehen, vgl. Textvorschlag des Vorsitzes des Rates der EU vom 13.03.2001 SN 2104/01.

trieb eines erweiterten Schnellwarnsystems für Lebens- und Futtermittel schaffen.¹³⁴

Das EU-Schnellwarnsystem ist ein Modul des von der EU betriebenen Dokumentenaustauschsystems CIRCA.¹³⁵ Dieses ist ein Modul / Teilprojekt der Gemeinschaftsinitiative IDA¹³⁶ zum elektronischen Datenaustausch zwischen den Dienststellen der öffentlichen Verwaltung der Gemeinschaft. Damit können Gruppen der öffentlichen Verwaltung in Europa (Ausschüsse, Arbeitsgruppen, Projektgruppen usw.) einen reservierten Bereich im Internet einrichten und Informationen sowie Dokumente austauschen. Die EU plant, das Dokumentenaustauschsystem CIRCA zu einem Datenbanksystem weiter zu entwickeln und Verschlüsselungssysteme für eine hinreichende Datensicherheit einzuführen.

Unabhängig davon, welche Einrichtung in der EU künftig für den Betrieb des erweiterten EU-Schnellwarnsystems verantwortlich sein wird, sollte zu dieser mit der KSB eine deutsche Schnittstelle eingerichtet werden. Diese sollte an einer Optimierung des europäischen Schnellwarnsystems mitwirken und dessen Konzept sowie Betrieb in Deutschland verantwortlich organisieren. Dabei sollte sie auch prüfen, welche Maßnahmen bereits vor der geplanten Erweiterung des EU-Schnellwarnsystems eingeleitet werden können. Es gilt im Wesentlichen folgenden Anforderungen an ein Schnellwarnsystem gerecht zu werden:

- (1) Differenzierte Ausgestaltung des Schnellwarnsystems („Entfrachtung“ von unwesentlichen Vorgängen) nach definierten Kriterien¹³⁷, um die Weiterleitung von fehlerhaften oder unbrauchbaren Meldungen an die Länder zu verhindern; hierzu sind vor allem
 - die Kriterien in Ausschüssen der KSB (siehe Nr. 5.2.3.2) zu definieren,

¹³⁴ Nach derzeitigem Beratungsstand im Rat soll sich die Aufgabe der ELB hinsichtlich des Schnellwarnsystems auf die Beurteilung beschränken, mit welcher Dringlichkeit ein erkanntes Risiko unter dem Gesichtspunkt der Weitergabe von Informationen zu behandeln ist. In keinem Fall soll die ELB Aufgaben aus dem Bereich des Risikomanagements übernehmen. Für den allgemeinen Bereich des Schnellwarnsystems soll weiterhin die Kommission zuständig sein (vgl. Rat der EU, Interinstitutionelles Dossier 2000/0286 (COD) vom 07.03.2001, DE, S. 3).

¹³⁵ Communication and Information Resource Centre Administrator.

¹³⁶ Interchange of Data between Administrations. Beschluss Nr. 1720/1999/EG des EP und des Rates vom 12.07.1999 über Aktionen und Maßnahmen zur Gewährleistung der Interoperabilität transeuropäischer Netze für den elektronischen Datenaustausch zwischen Verwaltungen und des Zugangs zu diesen Netzen (ABl EG L 203 vom 03.08.1999, S. 9).

¹³⁷ Kriterien für die Relevanz könnten z.B. sein: Repräsentativität der untersuchten Probe, Gesundheitsgefahr, Mindestgröße der Warenpartie und Verwendung der Waren.

- die Verteilungsrelevanz der Meldungen zu prüfen und die Warnungen zu bewerten,
 - die Rechtskonformität der Meldungen festzustellen und
 - die Meldungen über Gefahren zu vereinheitlichen.
- (2) Prüfung der Meldungen auf Vollständigkeit sowie sachgerechte Bündelung und Aussonderung nicht relevanter Informationen zur Verbesserung der Effizienz des Schnellwarnsystems.
 - (3) Ggf. Übersetzung fremdsprachlicher Warnmeldungen.
 - (4) Vollständige Umstellung des Systems auf elektronische Datenübermittlung mittels E-Mail und Internet Webseiten zur Vermeidung von Medienbrüchen und Doppelerfassungen.
 - (5) IT-System / -Unterstützung einschließlich aussagefähiger Datenbanken.

Es wird empfohlen, ein vernetztes IT-System zwischen dem Bund und den Ländern bei der KSB einzurichten bzw. bestehende IT-Systeme so anzubinden / auszubauen, dass moderne Hardware-Technologien und Software-Systeme genutzt werden können (zukunftsorientierter Aufbau). Klar definierte Datenzugriffs-Schnittstellen sollten zur Verfügung stehen, mit denen Daten nach Bedarf in der jeweiligen Form bereitgestellt werden.

Die KSB sollte die Gesamtkonzeption entwickeln, das IT-Projekt steuern und mit den beteiligten Stellen koordinieren sowie ggf. beauftragte externe Firmen betreuen.

Sofern verschiedene zentrale Anforderungen bereits bei der Erweiterung des EU-Schnellwarnsystems realisiert werden (z.B. Prüfung der Verteilungsrelevanz, Bündelung relevanter Informationen, Übersetzung der Meldungen in die einzelnen Sprachen der Mitgliedstaaten), wäre es Aufgabe der KSB, das EU-Schnellwarnsystem im Hinblick auf die föderalen Strukturen in Deutschland durch folgende Maßnahmen effizient weiterzuentwickeln:

- (1) Einrichtung eines direkten Länderlesezugriffs auf das EU-Schnellwarnsystem (schnellstmöglicher direkter Informationszugang zu EU-Informationen für die Länder) unter folgenden Voraussetzungen:
 - Mitteilung und Pflege der aktuellen E-Mail-Adressen durch alle Partner,

- direkte Zugriffsmöglichkeiten der Länder auf Informationen der Europäischen Kommission,
 - eigenverantwortliche Übernahme und Umsetzung der Informationen auch außerhalb der Dienstzeit und
 - direkter Zugriff auf Daten von Grenzkontrollstellen bei Zurückweisung von Lebensmitteln aus Drittländern.
- (2) Einrichtung direkter Länderschreibrechte zur weiteren Verkürzung der Meldezeit und Verringerung der Reaktionszeit. Realisierbar wären diese durch ein abgestuftes Berechtigungssystem, das bei genau definierten Gefährdungstatbeständen einen schreibenden dezentralen Zugriff auf CIRCA erlauben könnte. Die Definition dieser Gefährdungstatbestände könnte einem bei der KSB angesiedelten Ausschuss obliegen (siehe Nr. 5.2.3.2).

5.2.3.6.2 Frühwarnsystem

Im Unterschied zum Schnellwarnsystem setzt ein Frühwarnsystem voraus, dass Roh- und Fertigprodukte bereits beim Import in die Mitgliedstaaten der EU und vor der Verarbeitung in den Lebens- und Futtermittelbetrieben nach bestimmten Präventivkriterien gezielt untersucht, die Daten näher analysiert und die Erkenntnisse aufbereitet werden, um frühzeitig Informationen über mögliche Gefährdungen erforderlichenfalls allen Betroffenen bereitstellen zu können.

Die KSB sollte ein Konzept für ein Frühwarnsystem entwickeln. Sie sollte ferner die in einem eingerichteten Monitoringsystem gewonnenen Daten zentral sammeln, auswerten und zuständigen staatlichen Stellen sowie der Wissenschaft und Wirtschaft zur Verfügung stellen.

Darüber hinaus wird es zweckmäßig sein, schrittweise ein Europäisches Lebensmittel-Monitoringsystem als ständiges Mess- und Beobachtungssystem für Lebensmittel aufzubauen. Mit diesem ließen sich Wissensdefizite durch europaweite Erkenntnisse besser beseitigen; durch hinreichende Informations- und Beurteilungsgrundlagen könnten Risikobewertung und Risikomanagement effizienter werden. Repräsentative präventive Ermittlung von Lebensmittelbelastungen und deren Entwicklungen in der EU wären einem Vorsorgeprinzip insgesamt förderlich.

Als Muster für eine geeignete Informationsstruktur kann das mit der Entscheidung des EP und des Rates¹³⁸ eingerichtete „Netz für die epidemiologische Überwachung und die Kontrolle übertragbarer Krankheiten in der Gemeinschaft“ (HSSCD)¹³⁹ dienen (z.B. AIDS, Hepatitis, Cholera usw.).

5.2.3.7 Zentrales Datenmanagement

In einzelnen Ländern sind bereits Konzepte für IT-gestützte Informations- und Kommunikationssysteme im Bereich der Lebensmittelsicherheit erarbeitet worden und werden umgesetzt.¹⁴⁰ Hierdurch lassen sich - wie vielfach gefordert - auf Länderebene die Kommunikationswege verbessern und die Abstimmungsprozesse in den Ländern effektiver gestalten.

Es fehlt eine länderübergreifende intensive Nutzung elektronischer Medien für den Datenaustausch unter Beteiligung des Bundes. Mit einem vom Bund koordinierten zentralen länderübergreifenden Datenmanagement und mit modernen Informations- und Kommunikationssystemen ließen sich wesentliche Defizite beheben. Die KSB sollte deshalb ein solches behördeninternes Datennetz in Abstimmung mit den Ländern entwickeln und pflegen. Zunächst müssen Daten konkret definiert und einheitlich erfasst werden. Sodann müssen diese Informationen präzise, kontinuierlich und zeitnah den zuständigen Stellen zugänglich sein. Dieses System könnte auch erforderliche Abstimmungsprozesse so beschleunigen, dass den zuständigen Behörden noch ein ausreichender Zeitraum für eigene Entscheidungen verbleibt.

Vorgaben und Definitionen zum zentralen Datenmanagement könnten in einem bei der KSB angesiedelten Ausschuss erarbeitet werden (siehe Nr. 5.2.3.2).

Ein vernetztes länderübergreifendes Informations- und Kommunikationssystem sollte insbesondere folgende Anforderungen erfüllen:

- Länderübergreifende ausreichende Informationsversorgung aller an der Lebensmittelüberwachung beteiligten Stellen nach einheitlichen Standards (z.B.

¹³⁸ Entscheidung Nr. 2119/98/EG des EP und des Rates vom 24.09.1998 (ABl EG L 268 vom 03.10.1998, S. 1).

¹³⁹ Health Surveillance System for Communicable Diseases. Bei HSSCD handelt es sich ebenfalls um ein Modul der Gemeinschaftsinitiative IDA zum elektronischen Datenaustausch zwischen den Dienststellen der öffentlichen Verwaltung der EU (s.o.).

¹⁴⁰ Vgl. Beispiel aus Nordrhein-Westfalen: Einführung eines IT-gestützten Informations- und Kommunikationssystems Lebensmittelüberwachung zur Verbesserung des Informationsflusses zwischen den in Nordrhein-Westfalen an der Lebensmittelüberwachung beteiligten Behörden und Einrichtungen (Planung seit 1992, Inbetriebnahme im 2. Hj. 2001 vorgesehen).

Informationen zu entnommenen Proben und Analyseergebnissen; Zusammenführung und Bewertung von Inspektions- und Untersuchungsergebnissen nach einheitlichem Schema; zentrale Statistiken; Hinweise auf Produkte, die nicht dem EU-Recht entsprechen),

- soweit technisch realisierbar und erforderlich, Verknüpfung mit maßgeblichen Daten aus dem IT-System der Zolldienststellen und
- Bereitstellung von aktuellen Verteilern und Verzeichnissen mit Ansprechpartnern des Bundes und der Länder.

Mit einer gezielten Zusammenführung der Informationen lassen sich zusätzliche Planungs- und Entscheidungshilfen erarbeiten. Ein Informationsaustausch sollte auch eine Gesamtdarstellung der Lebensmittelüberwachung in Deutschland ermöglichen und Doppelarbeit durch die einzelnen Länder vermeiden.

Der Einsatz der Informationssysteme wäre durch Verwaltungsvorschriften zu regeln (z.B. wie in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift Datenübermittlung für die EU-Berichterstattung und das Lebensmittel-Monitoring vorgesehen), die in einem Ausschuss der KSB zu entwickeln sind.

Zur Einrichtung des skizzierten zentralen Informations- und Kommunikationssystems ist auf Bundesebene eine Rechtsgrundlage erforderlich, die eine systematische verwaltungsübergreifende Verwendung personenbezogener Erkenntnisse ermöglicht (z.B. Heranziehung betriebsbezogener Ergebnisse - und damit auch personenbezogener Daten - aus der Futtermittelüberwachung zur Planung von Überwachungsmaßnahmen im Lebensmittelsektor).¹⁴¹ Gegenwärtig stehen der umfassenden Zusammenführung von Daten in der beschriebenen Art datenschutzrechtliche Gründe entgegen; eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für den hier erforderlichen personenbezogenen Datenaustausch wäre zu schaffen.

¹⁴¹ Im Bereich der Rinderregistrierung ist durch das Erste Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die Verarbeitung und Nutzung der Verordnung (EG) Nr. 820/97 des Rates erhobenen Daten mit Zustimmung des Bundesrates vom 30.03.2001 (Drucksache 233/01) eine solche Möglichkeit geschaffen worden. Die Tierseuchenkassen der Länder dürfen damit künftig Daten der Rinderregistrierung aus der nationalen Datenbank insoweit verwenden, als dies zum Zweck der Beitragserhebung erforderlich ist. Der Bundesrat hat dem Gesetz, das die Verarbeitung und Nutzung der im Zusammenhang mit der Kennzeichnung und Registrierung von Rindern erhobenen Daten regelt, in der geänderten Fassung zugestimmt. Durch das Gesetz wird eine EU-Verordnung umgesetzt, die die Durchführung der obligatorischen Etikettierung von Rindfleisch nach dem 31.08.2000 betrifft und Anpassungen der Vorschriften über die fakultative Rindfleischetikettierung enthält.

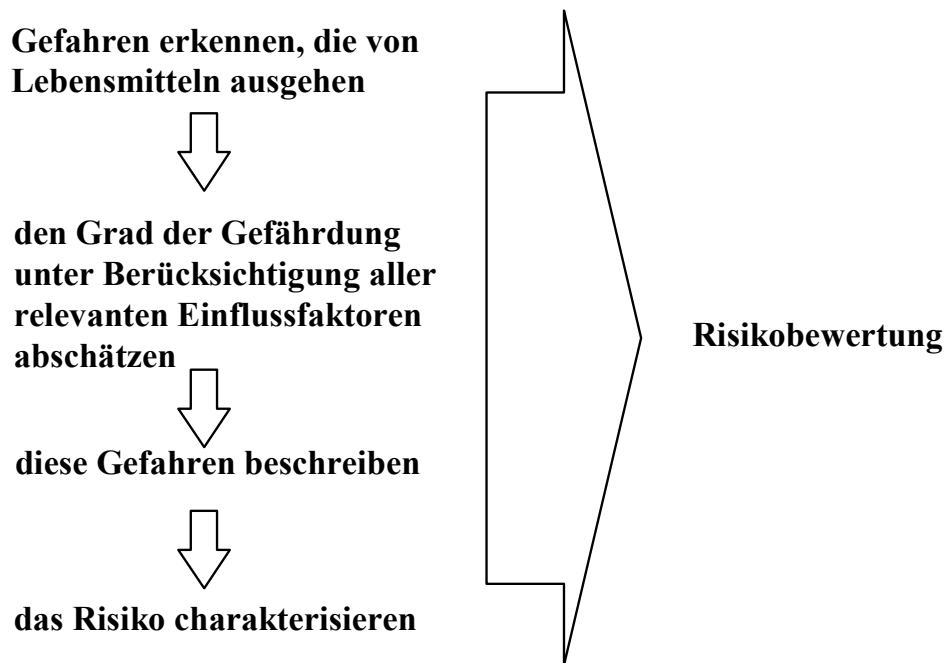
6 Risikobewertung und Risikokommunikation

6.1 Ziele einer Risikobewertung und Risikokommunikation

Risiken, die von Lebens- und Futtermitteln ausgehen, müssen so früh wie möglich erkannt und sowohl den politischen Entscheidungsträgern als auch der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden.

Unter dem im Zusammenhang mit Fragen der Lebensmittelsicherheit international gebräuchlichen Begriff „Risikobewertung“ ist ein auf wissenschaftlichen Methoden beruhender Arbeitsprozess zu verstehen, der sich in die vier folgenden Teilschritte untergliedern lässt:

Schaubild 8: Risikobewertung



Die Risikobewertung soll Erkenntnisse über die Wahrscheinlichkeit von Gesundheitsschäden und deren Ausmaß beim Verzehr von Lebensmitteln liefern.

Dagegen soll „Risikokommunikation“ wichtige Erkenntnisse aus der Risikobewertung Entscheidungsträgern im Rahmen einer präventiven Politikberatung vermitteln und bei Bedarf der Öffentlichkeit erläutern.

In Deutschland, auf der Ebene der EU und in anderen Mitgliedstaaten der EU haben Krisen im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes Defizite bei der

Risikobewertung und -kommunikation gezeigt. Diese sind auch auf organisatorische Probleme zurückzuführen, die abgebaut werden sollten.¹⁴²

Neben verschiedenen Mitgliedstaaten hat die Europäische Kommission mit der geplanten ELB, der voraussichtlich ausschließlich die Aufgaben einer Risikobewertung und Risikokommunikation übertragen werden, einen wegweisenden Vorstoß unternommen.

6.2 Aufgaben einer Risikobewertung

Eine umfassende Risikobewertung wird nur möglich sein, wenn sie alle möglichen Gefährdungsquellen einbezieht. Diese können insbesondere bei Futtermitteln, Tierarzneimitteln, Tierkrankheiten, Tierhaltung, pflanzlichen Nahrungsmitteln, gentechnisch veränderten Lebensmitteln, bei der Lebensmittelverarbeitung und Lebensmittelhygiene (z.B. Schlacht- und Zerlegebetriebe, Metzgereien, Lebensmittelzusatzstoffe), bei Lebensmittelverpackungen und im Lebensmittelhandel sowie Trinkwasser liegen. Für die Beurteilung derartiger Risiken sind bei Bund und Ländern verschiedene Ministerien und ihre Geschäftsbereiche zuständig. Diese arbeiten vornehmlich anwendungsorientiert und unterstützen die Regierungsarbeit im Wesentlichen bei Rechtssetzung und Vollzug. Typisches Beispiel hierfür ist die wissenschaftliche Beratung des BMG durch das Umweltbundesamt bei der Novellierung der Trinkwasserverordnung (siehe Anhang I Nr. 4). Diese Beratung durch die Geschäftsbereiche der Ministerien wird maßgeblich durch aktuelle politische Ziele geprägt, bei denen Konflikte mit Verbraucherschutzinteressen nicht ausgeschlossen sind.

Eine umfassende und interdisziplinär angelegte Risikobewertung, die ausdrücklich auf den Bereich Lebensmittelsicherheit ausgerichtet ist, fehlt jedoch und ist im Rahmen der gegenwärtigen Aufgabenverteilung schwierig zu bewältigen. Es empfiehlt sich deshalb, diese speziellen Aufgaben in einer neuen unabhängigen zentralen Einrichtung des Bundes zusammenzufassen. Im Unterschied zur derzeit, vielfach von administrativen Anforderungen¹⁴³ geprägten Beratungspraxis in den Geschäftsbereichen der Ressorts, sollte es dieser Einrichtung obliegen, neue Risiken wissenschaftlich zu identifizieren, zu erforschen und zu bewerten. Sie sollte

¹⁴² Detailfragen zu den Aufgaben der Risikobewertung und zu ihrer institutionellen Anbindung wurden sowohl in der projektbegleitenden Arbeitsgruppe als auch im Beirat kontrovers diskutiert.

¹⁴³ Z.B. Vorbereitung von Verordnungen und Gesetzen, Zulassungsentscheidungen usw.

ferner den wissenschaftlichen Dialog auf allen Ebenen fördern, wissenschaftliche Erkenntnisse anderer Einrichtungen zusammenführen und in ihre Risikobewertung einbeziehen sowie die deutsche Forschungslandschaft besser verknüpfen.

Außerdem müssen hinreichend aussagefähige Daten zur Risikobewertung und ausreichende Personalkapazitäten bereit gestellt werden, um mit nationaler Kompetenz einen angemessenen Beitrag zu internationalen Fragen der Lebensmittelsicherheit leisten zu können.

Aus diesen Zielen lassen sich folgende Kernaufgaben ableiten, die eine zentrale wissenschaftliche Stelle des Bundes für die Risikobewertung im Bereich der Lebensmittelsicherheit (Wissenschaftliche Stelle) zu leisten haben wird.

6.2.1 Anforderungsprofile zur Datenerfassung

Die Wissenschaftliche Stelle hat zunächst ihren Informationsbedarf festzulegen. Informationsquellen werden u.a. die nationalen und internationalen Schnell- und Frühwarnsysteme sein. Eine wesentliche Aufgabe der Wissenschaftlichen Stelle wird es deshalb sein, die Art, die Qualität und den Umfang der von ihr aus diesen Alarmsystemen (siehe Nr. 5.2.3.6) benötigten Daten zu definieren. Beides wird eine enge Zusammenarbeit mit den auf nationaler Ebene zuständigen Behörden und mit der ELB erfordern. Die aus den Alarmsystemen benötigten Daten werden so differenziert sein müssen, dass die Wissenschaftliche Stelle aus ihnen und anderen Informationen aussagefähige Gutachten über gesundheitliche Belastungen erstellen kann.

6.2.2 Zeitnahe wissenschaftliche Bewertung von Daten

Risiken müssen frühzeitig erkannt und abgewehrt werden. Es reicht daher nicht aus, die relevanten Daten retrospektiv zu bewerten. Die Wissenschaftliche Stelle muss vielmehr aktuelle Daten aus den o.g. Alarmsystemen sowie aktuelle und umfassende wissenschaftliche Informationen verarbeiten. Hierzu sind nationale und internationale wissenschaftliche Veröffentlichungen zu sammeln, zu analysieren und zu bewerten. Neben längerfristig angelegten Projekten wird die Wissenschaftliche Stelle sich zu aktuellen Problemen kurzfristig äußern müssen.

6.2.3 Nationale und internationale Forschungskontakte sowie Forschungsnetzwerk

Für Forschungsvorhaben auf dem Gebiet der Lebensmittelsicherheit gibt es unterschiedliche Zuständigkeiten beim Bund und bei den Ländern. Für die Forschung sind meistens die Kultusministerien zuständig, für die angewandte Forschung (z.B. Agrarforschung, Veterinärmedizin, Chemie) dagegen in der Regel die Landwirtschafts-, Umwelt- oder Gesundheitsministerien der Länder und des Bundes. Die dadurch entstehenden Koordinierungsprobleme sind nicht gelöst. Das Forschungskoordinierungssystem innerhalb der Bundesregierung erfasst nur deren eigene, nicht aber die universitäre oder außeruniversitäre Forschung. Ferner fehlen Mechanismen oder Strukturen, mit denen für die Lebensmittelsicherheit bedeutsame Forschungsergebnisse hinreichend verknüpft werden.

Es sollten eine zielführende Forschungskonzeption und ein stärkerer fachlicher Austausch zwischen den Forschungsbereichen (Ressortforschung, universitäre und außeruniversitäre Forschung) vor allem durch gemeinsame Projekte angestrebt werden.

Außerdem sollten nationale Forschungsvorhaben verstärkt mit Projekten der EU abgestimmt werden, um die Forschungseffizienz zu steigern und Doppelarbeiten innerhalb der EU zu vermeiden. Eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten ist auch deshalb angezeigt, weil Risiken wie BSE und Belastungen von Lebensmitteln mit Dioxin nicht vor Staatsgrenzen Halt machen.

Die zentrale Wissenschaftliche Stelle des Bundes könnte hierzu folgende Beiträge leisten:

- Sie sollte sich einen möglichst vollständigen Überblick über die nationalen Forschungseinrichtungen, deren wesentliche Forschungsprojekte und -ergebnisse auf dem Gebiet der Lebensmittelsicherheit verschaffen und die Erkenntnisse allgemein zur Verfügung stellen. Vorhandene Informationssysteme wie die Forschungsdatenbank der Deutschen Forschungsgemeinschaft, das Deutsche Agrarinformationsnetz der Zentralstelle für Agrardokumentation und -information oder das Forschungsinformationssystem des Bundesministeriums für Bildung und Forschung sollten hierzu genutzt werden.
- Die Wissenschaftliche Stelle sollte engen Kontakt mit den Forschungseinrichtungen halten, deren Forschungsergebnisse bündeln und weiter aufbereiten so-

wie so gewonnene übergeordnete eigene Ergebnisse bei der Risikobewertung verwenden. Ferner sollte sie den wissenschaftlichen Dialog mit den Forschungseinrichtungen pflegen, mit einem intensiven transparenten Austausch von Ergebnissen fördern und auf diese Weise ein Forschungsnetzwerk für den Bereich Lebensmittelsicherheit aufbauen.

- Die Wissenschaftliche Stelle sollte Forschungslücken im Bereich der Lebensmittelsicherheit aufdecken und Projekte anregen, in denen Kompetenzen und Kapazitäten der Forschungsbereiche vereint werden können. Sie sollte ein abgerundetes Konzept für die Forschung entwickeln, das Basis eines freiwilligen und konstruktiven Austausches zwischen den Forschungseinrichtungen sein sollte.¹⁴⁴
- Ein institutionalisierter Dialog zwischen den für die Forschung im Bereich der Lebensmittelsicherheit zuständigen Ressorts ist angezeigt.
- In Anbetracht der erheblichen Bedeutung des europäischen Rahmens, einer zunehmend globalisierten Wirtschaft und der damit einhergehenden Probleme auf dem Gebiet der Lebensmittelsicherheit ist es erforderlich, dass die Wissenschaftliche Stelle intensive Kontakte zu entsprechenden europäischen und internationalen Forschungseinrichtungen pflegt. Dies wäre nicht nur für eine bessere gegenseitige Information über Forschungsaktivitäten von Vorteil, sondern würde auch dem Austausch von wissenschaftlichen Expertisen zu Fragen der Risikobewertung, beispielsweise der toxikologischen Einordnung von Tierarzneimitteln und Pflanzenschutzmitteln, förderlich sein.

6.2.4 Eigene ergänzende Forschungsaktivitäten

Eine zuverlässige wissenschaftliche Risikobewertung auf dem neuesten Stand der Wissenschaft wird die Wissenschaftliche Stelle langfristig nicht ohne eigene qualifizierte wissenschaftliche Arbeit leisten können. Aktuelle und zukunftssträchtige Bereiche sollten sowohl in experimenteller als auch nicht-experimenteller Forschung erschlossen werden können.

¹⁴⁴ Überschneidungen mit bestehenden Forschungskonzepten, z.B. dem im Mai 2001 vom Bundesministerium für Bildung und Forschung vorgestellten Forschungskonzept zur Erforschung von BSE, Scrapie und Creutzfeldt-Jakob-Krankheit, sollten vermieden werden; vorhandene Forschungskonzepte sollten grundlegende Anregungen zur Entwicklung und Koordination von Forschungskonzeptionen liefern.

Die Wissenschaftliche Stelle wird einen herausragenden wissenschaftlichen Ruf auf dem Gebiet der Risikobewertung nur durch ergänzende eigene Forschungsarbeiten¹⁴⁵, die hohen internationalen Standards genügen, erreichen können. Sie sollte insbesondere die für die Lebensmittelsicherheit bedeutsamen Erkenntnislücken identifizieren und darauf hinwirken, dass diese geschlossen werden. Bei Bedarf sollte sie Aufträge an Forschungseinrichtungen vergeben oder eigene Forschungsprojekte durchführen können, die auch auf die Entwicklung neuer wissenschaftlicher Methoden abzielen. Ihren Überblick über die Forschungslandschaft (siehe Nr. 6.2.3) wird die Wissenschaftliche Stelle allerdings dazu nützen müssen, dass sich ihre eigenen Forschungsprojekte mit Projekten anderer Forschungseinrichtungen nicht überschneiden.

Vor der endgültigen Festlegung der Aufgaben zur Risikobewertung auf dem Gebiet der Lebensmittelsicherheit wird die Bundesregierung noch zu entscheiden haben, inwieweit Forschungsaufgaben, die gegenwärtig in den Geschäftsbereichen der Bundesressorts angesiedelt sind, in der Wissenschaftlichen Stelle zusammenzuführen sind und wie diese von der klassischen Ressortforschung, die bei den Bundesressorts verbleiben muss, abzugrenzen sind.

6.2.5 Kontakte zur Europäischen Lebensmittelbehörde

Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene ELB soll wissenschaftliche Beratung sowie wissenschaftliche und technische Unterstützung für die Rechtssetzung und Politik der Gemeinschaft in allen Bereichen bieten, die sich direkt oder indirekt auf die Sicherheit von Lebensmitteln und Futtermitteln auswirken. Sie soll in einem hohen Maß zum Schutz von Leben und Gesundheit der Menschen beitragen. In diesem Zusammenhang sind auch Gesundheit und Schutz von Tieren, Pflanzen und der Umwelt zu berücksichtigen. Die ELB hat Risikobewertung und Risikokommunikation zu betreiben, nicht jedoch Risikomanagement. Sie soll mit den zuständigen Stellen in den Mitgliedstaaten, die ähnliche Aufgaben wahrnehmen, eng zusammenarbeiten.

¹⁴⁵ Sowohl in der Projektbegleitenden Arbeitsgruppe als auch im Beirat waren die Auffassungen zu der Frage, ob die Wissenschaftliche Stelle eigene Forschung betreiben soll, gespalten. Letztlich schließt sich die Empfehlung im vorliegenden Bericht der Auffassung des Wissenschaftsrates an, der bereits in verschiedenen Zusammenhängen darauf hingewiesen hat, „dass valide wissenschaftliche Politikberatung durch eine Institution ohne eigene qualifizierte wissenschaftliche Arbeit nicht möglich ist“ (vgl. Übergreifende Empfehlungen des Wissenschaftsrates zu Bundeseinrichtungen mit Forschungsaufgaben im Geschäftsbereich des BMG Drs. 4746/01 vom 19.01.2001 Nr. 2 c).

Die beabsichtigte Errichtung der ELB lässt es zweckmäßig erscheinen, beim Bund mit der Wissenschaftlichen Stelle eine kompatible Einrichtung zu schaffen, die deutsche Interessen in der Gemeinschaft umfassend artikuliert und kompetenter nationaler Ansprechpartner für die ELB und die Länder ist. Dabei wird diese auch die Aufgabe haben, neue nationale wissenschaftliche Erkenntnisse in die europäische Diskussion einzubringen und über wissenschaftliche Erkenntnisse aus diesem Raum zeitnah zuständige Bundes- und Landesbehörden zu informieren.

Die ELB soll die Vernetzung von Organisationen im Lebensmittelbereich auf europäischer Ebene fördern. Sie soll hierzu ein Verzeichnis der von den Mitgliedstaaten benannten zuständigen und unabhängigen Organisationen erstellen, die sie einzeln oder im Rahmen von Netzen bei ihren Aufgaben unterstützen können. Die ELB soll diese Organisationen mit bestimmten Aufgaben, z.B. mit wissenschaftlichen Studien oder mit der Erhebung von Daten und der Identifizierung neu auftretender Risiken, betrauen können. Angesichts dieses Auftrages der ELB sollte die Wissenschaftliche Stelle des Bundes ein Verzeichnis der in Deutschland für eine Zusammenarbeit mit der Europäischen Behörde infrage kommenden Einrichtungen erstellen. Hierzu können ihr insbesondere ihre Erfahrungen aus der Pflege von Forschungskontakten nützlich sein; bei vernetzten Projekten, an denen mehrere nationale Einrichtungen beteiligt sind, hätte sie eine koordinierende Rolle zu übernehmen.

Das endgültige Aufgabenfeld der Wissenschaftlichen Stelle als Schnittstelle zur ELB wird sich erst konkretisieren lassen, wenn diese ihre Arbeit aufgenommen hat.

6.2.6 Schnittstelle zum Risikomanagement

Eine umfassende Risikobewertung ist auf zeitnahe aussagefähige Informationen aus dem Risikomanagement angewiesen; die Wissenschaftliche Stelle sollte daher auf Daten der Alarmsysteme des Risikomanagements zugreifen können. Sie sollte auch über Probleme und Vorhaben bei nationaler, europäischer und internationaler Rechtssetzung und deren Vollzug rechtzeitig unterrichtet werden, damit sie frühzeitig beratend tätig werden kann. Angemessene, allgemein akzeptierte Empfehlungen, z.B. zu analytischen Verfahren, wird sie allerdings nur abgeben können, wenn sie auf hinreichende praktische Erfahrungen (z.B. zu in der Überwachung

und Kontrolle tätigen Labors) verweisen kann. Wie eine solche Praxisnähe dauerhaft erreicht werden kann, sollte das BMVEL näher untersuchen. Dabei sollte es auch Vorgaben über die Art der von Entscheidungsträgern im Risikomanagement benötigten Informationen und den Übermittlungsweg entwickeln sowie Art und Form der erwarteten Beratung eindeutig festlegen.

6.3 Aufgabe einer Risikokommunikation

Aufgabe der Risikokommunikation durch die Wissenschaftliche Stelle ist, die politischen und administrativen Entscheidungsträger zu allen Fragen der Lebensmittelsicherheit wissenschaftlich zu beraten. Die für das Risikomanagement Verantwortlichen sind auf fundierte und vorausschauende Beratung über die Auswirkungen erkannter oder sich abzeichnender Risiken für die Gesundheit der Verbraucher angewiesen. Nur dann können sie entscheiden, wann welche Maßnahmen zum Schutz des Verbrauchers erforderlich sind.

Im „Konzert der wissenschaftlichen Meinungen“ soll sich die unabhängige Wissenschaftliche Stelle kompetent und unaufgefordert jederzeit zu für die Lebensmittelsicherheit bedeutsamen Themen äußern können.

Folgenden Anforderungen sollte die Wissenschaftliche Stelle bei ihrer Politikberatung genügen:

- Die Wissenschaftliche Stelle soll bei politisch Verantwortlichen, in Fachkreisen und in der Öffentlichkeit die höchste wissenschaftliche Autorität genießen. Mit dieser allgemein anerkannten Kompetenz soll sie die politischen Entscheidungsträger objektiv und präventiv beraten sowie die zuständigen Verwaltungen rechtzeitig auf Probleme hinweisen.¹⁴⁶ Ihre Beratungsaufgaben sollen größtmöglicher Lebensmittelsicherheit dienen und sich nicht auf das politische Tagesgeschäft, sondern auf grundlegende präventive Fragen beziehen.
- Die Wissenschaftliche Stelle soll berechtigt sein, sich aufgrund ihrer zentralen Aufgaben für die Politikberatung, die in einem Errichtungsstatut ausdrücklich festzuschreiben wären, zu maßgeblichen Fragen der Lebensmittelsicherheit objektiv zu äußern.

¹⁴⁶ Grundsätzliche Bedenken eines Beiratsmitglieds, dass dies möglich ist.

- Anders als herkömmliche wissenschaftliche Beratungseinrichtungen im nachgeordneten Bereich von Bundesministerien darf die Wissenschaftliche Stelle nicht in die formalen Entscheidungsabläufe der Verwaltung eingebunden sein.
- Als unbestrittene Fachautorität kann die Wissenschaftliche Stelle mit Stellungnahmen und Gutachten zur Klärung wissenschaftlicher Streitfragen auf dem Gebiet der Lebensmittelsicherheit beitragen. Dabei soll es grundsätzlich in ihrem Ermessen stehen, ob, wie und zu welchem Zeitpunkt sie sich wissenschaftlich zu Fragen der Lebensmittelsicherheit äußert.
- In erster Linie sollte die Wissenschaftliche Stelle im Rahmen ihrer Politikberatung die für das Risikomanagement Verantwortlichen (insbesondere das BMVEL) unterrichten, wenn sich aufgrund ihrer wissenschaftlichen Beurteilung Risiken für die Lebensmittelsicherheit abzeichnen. Bei Bedarf sollte sich die Wissenschaftliche Stelle auch an die Öffentlichkeit wenden können.¹⁴⁷ Ob und in welcher Weise sie ihre Erkenntnisse veröffentlicht, wird sie in jedem Einzelfall im Rahmen ihrer Unabhängigkeit entscheiden müssen. Dabei wird sie zwischen den Informationsbedürfnissen der Verbraucher sowie den allgemeinen gesellschaftspolitischen Auswirkungen und Interessen privater Dritter, abwägen sowie Datenschutzfragen u.ä. beachten müssen.
- Die Wissenschaftliche Stelle kann darüber hinaus Einrichtungen, die sich mit spezieller Verbraucherberatung befassen (z.B. Verbraucherschutzverbände, Stiftung Warentest) und im Lebensmittelbereich tätigen Interessengruppen (z.B. Verbände der Land- und Lebensmittelwirtschaft) eine wissenschaftlich fundierte und erweiterte Informationsbasis liefern und so deren unverändert bedeutsamen Aufgaben im Bereich der Verbraucherinformation unterstützen.

6.4 Strukturelle Rahmenbedingungen

Die geschilderten Aufgaben stellen höchste Anforderungen an die Fachkompetenz der Wissenschaftlichen Stelle. Diese soll auch der von verschiedenen Seiten geforderten Rolle eines unabhängigen „Kompetenzzentrums“ gerecht werden. Um das Vertrauen der Verbraucher in die Lebensmittelsicherheit zu gewinnen und zu erhalten, soll sich die Wissenschaftliche Stelle zu allen Fragen der Lebensmittelsi-

¹⁴⁷ Z.B. durch Pressemitteilung, Hintergrundgespräche mit Fachjournalisten, Interviews, Pressekonferenzen usw.

cherheit frei von politischer und wirtschaftlicher Einflussnahme sowie von unterschiedlichen Interessen äußern können. Als ein unabhängiges nationales Kompetenzzentrum sollte sie zudem ein adäquater Partner für die geplante ELB (siehe Nr. 6.2.5) und die vorgesehenen oder bereits eingerichteten Institutionen anderer Mitgliedsstaaten sein, die ebenfalls weitgehend unabhängig sind und hohe wissenschaftliche Kompetenz haben.

6.4.1 Status einer Wissenschaftlichen Stelle

6.4.1.1 Institutionelle Voraussetzungen

Im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Fragen der Lebensmittelsicherheit¹⁴⁸ kann die Wissenschaftliche Stelle im Geschäftsbereich des BMVEL nach Art. 87 Abs. 3 GG errichtet werden; dies ist wegen der gesamtstaatlichen Bedeutung der Aufgaben einer Risikobewertung und Risikokommunikation auch angezeigt.

Um jegliche Zweifel an der Unabhängigkeit einer Wissenschaftlichen Stelle im Interesse größtmöglicher Akzeptanz bei der Risikokommunikation von vornherein auszuräumen, sollte deren umfassende Unabhängigkeit ausdrücklich in dem Errichtungsstatut normiert werden. Durch eine deutliche Abgrenzung von politisch geprägten Organisationsstrukturen lässt sich eine von allen Betroffenen anerkannte objektive Risikobewertung und Risikokommunikation etablieren.¹⁴⁹

Obwohl den derzeit sowohl für Risikomanagement als auch Risikobewertung gleichzeitig Verantwortlichen eine Interessenvertretung grundsätzlich nicht vorzuwerfen ist, spricht der hohe gesellschaftliche Nutzen einer unabhängigen und präventiven Beratung zu allen Fragen der Lebensmittelsicherheit für eine klare organisatorische Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement. Von diesem Grundsatz hat sich auch die Europäische Kommission bei ihrem Vorschlag für eine ELB leiten lassen.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Vgl. Art. 74 Abs. 1 Nr. 17, 19, 20 GG.

¹⁴⁹ Elemente der institutionalisierten Unabhängigkeit sind bisher bereits in Ansätzen vorhanden; beispielsweise in der Mustersatzung für die Bundesforschungsanstalten im Geschäftsbereich des BMVEL, deren Präambel die wissenschaftliche Selbständigkeit der Anstalten innerhalb ihres jeweiligen Aufgabengebietes festschreibt (siehe Anhang zum Erlass des BML über die Neuordnung der Forschung im Geschäftsbereich des BML in der Fassung der Bekanntmachung vom 17.11.1989, GMBI Nr. 36, S. 784).

¹⁵⁰ Der Trennungsgrundsatz wird in Abschnitt 2.1 der Erläuterungen des Kommissionsvorschlages für eine Verordnung des EP und des Rates zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Erfordernisse des Lebensmittelrechts, zur Einrichtung der ELB und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit vom 08.11.2000 (KOM(2000) 716 endgültig) ausdrücklich hervorgehoben.

Bei einer gleichzeitigen Wahrnehmung von Risikobewertung und Risikomanagement durch eine Bundeseinrichtung wären die erforderlichen Abstimmungsprozesse voraussichtlich zwar einfacher. Wegen der ebenfalls von dieser Behörde wahrzunehmenden Verwaltungsaufgaben ließe sich aber nicht hinreichend ausschließen, dass Risikobewertung (einschl. Risikokommunikation) von Zweckmäßigkeitserwägungen überlagert wird, die möglicherweise zu Lasten einer optimalen Lebensmittelsicherheit gehen.¹⁵¹

6.4.1.2 Personelle Voraussetzungen

Die Vielzahl wissenschaftlicher Aspekte bei der Risikobewertung macht es erforderlich, die fachliche Leitung der Wissenschaftlichen Stelle einem Kollegium, das ein möglichst breites Fachspektrum abdeckt, unter Vorsitz eines Präsidenten zu übertragen. Für die Unabhängigkeit der Wissenschaftlichen Stelle kommt es vorrangig darauf an, dass die Mitglieder dieses Gremiums frei von Interessenkonflikten, die sich etwa durch politische Einflussnahme oder Ausübung von Nebentätigkeiten ergeben können, handeln. Die Leitungsstrukturen der Wissenschaftlichen Stelle könnten sich deshalb an den Prinzipien für die unabhängige¹⁵² Deutsche Bundesbank orientieren.¹⁵³ Die Unabhängigkeit der Deutschen Bundesbank beruht u.a. auf dem Verfahren zur Bestellung der Mitglieder des Direktoriums¹⁵⁴ und der Länge ihrer Amtszeit. Folgende Regelungen für die Leitung der unabhängigen Wissenschaftlichen Stelle wären denkbar:

- Das Leitungskollegium der Wissenschaftlichen Stelle einschließlich seines Präsidenten wird durch den Bundespräsidenten auf Vorschlag der Bundesregierung

¹⁵¹ Diese Befürchtungen wurden nicht von allen Mitgliedern des Beirates geteilt. Daher sind die Auffassungen zur empfohlenen organisatorischen Trennung der Aufgaben der Risikobewertung (einschl. Risikokommunikation) von Risikomanagementaufgaben teilweise unterschiedlich.

¹⁵² Vgl. § 12 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank vom 26.07.1957 (BGBl I, 1745) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.10.1992 (BGBl I, 1782), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16.12.1999 (BGBl I, 2402) - Bundesbankgesetz.

¹⁵³ Die Deutsche Bundesbank war auch Vorbild für die Ausgestaltung des Europäischen Systems der Zentralbanken, insbesondere der unabhängigen Europäischen Zentralbank nach den Art. 105 ff des sog. Maastricht-Vertrages vom 07.02.1992; vgl. von der Groeben/Thiesing/Ehlermann, Handbuch des Europäischen Rechts, Rz. 42 zu Art. 107 des EG-Vertrages vom 07.02.1992 („Maastricht-Vertrag“).

¹⁵⁴ Die Deutsche Bundesbank wird von einem Zentralbankrat geleitet. Dieser besteht aus dem Direktorium (einschließlich des Präsidenten und Vizepräsidenten der Deutschen Bundesbank) und den Präsidenten der Landeszentralbanken (vgl. § 6 Abs. 2 Bundesbankgesetz). Für eine zentrale wissenschaftliche Stelle des Bundes erscheint jedoch ein Leitungsgremium in Anlehnung an das Direktorium ausreichend und zweckmäßig.

ernannt, die zuvor den Bundesrat konsultiert.¹⁵⁵ Eine Einbindung der Länder über den Bundesrat würde einem übergreifenden Konsens bei der Personalauswahl förderlich sein und ließe die fachliche Eignung der Bewerber in den Vordergrund treten.

- Die Mitglieder des Leitungskollegiums sollten länger als für eine Legislaturperiode des Deutschen Bundestages bestellt werden.¹⁵⁶ Dies würde eine kontinuierliche Erledigung seiner Aufgaben ermöglichen.
- Das Leitungskollegium steht in einem öffentlich-rechtlichen Amtsverhältnis.¹⁵⁷ Um Interessenkonflikte zu vermeiden, sollte beispielsweise die Ausübung von Nebentätigkeiten dann nicht zugelassen werden, wenn sich diese auf die Unabhängigkeit von Leitungsentscheidungen auswirken könnten.¹⁵⁸

6.4.2 Gewährleistung von Fachkompetenz

Der nachhaltige Erfolg der Wissenschaftlichen Stelle als nationales Kompetenzzentrum hängt auch von der herausragenden wissenschaftlichen Position seines Leitungsgremiums sowie von der Qualifikation und Motivation seiner Mitarbeiter ab. Zur Gewinnung international ausgewiesener Wissenschaftler als Führungskräfte könnten finanzielle Anreize erforderlich sein, die sich in den Grenzen des öffentlichen Besoldungssystems schwierig realisieren lassen. In der Satzung der Wissenschaftlichen Stelle als bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts¹⁵⁹ ließe sich bei Bedarf ein flexibles Vergütungssystem grundsätzlich verankern, das im Einvernehmen mit BMVEL und Parlament näher auszugestalten wäre.

Mit folgenden Prinzipien ließe sich die Fachkompetenz auf Führungsebene grundsätzlich erhalten bzw. stärken:

¹⁵⁵ § 7 Abs. 3 Bundesbankgesetz bestimmt, dass der Bundespräsident den Präsidenten und Vizepräsidenten sowie die weiteren Mitglieder des Direktoriums auf Vorschlag der Bundesregierung ernannt. Die Bundesregierung hat bei ihren Vorschlägen die Länder durch die Präsidenten ihrer Zentralbankräte anzuhören.

¹⁵⁶ Bei der Deutschen Bundesbank beträgt die Amtszeit regelmäßig acht, mindestens jedoch fünf Jahre (§ 7 Abs. 3 Satz 3 Bundesbankgesetz).

¹⁵⁷ Vergleichbar § 7 Abs. 4 Bundesbankgesetz.

¹⁵⁸ Gemäß § 65 Abs. 2 Bundesbeamtengesetz ist die Genehmigung einer Nebentätigkeit zu versagen, wenn sie die Unparteilichkeit oder Unbefangenheit eines Beamten beeinflussen kann. Bundesbeamtengesetz vom 14.07.1953 (BGBl I, 551) in der Fassung der Bekanntmachung vom 31.03.1999 (BGBl I, 674), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19.04.2001 (BGBl I, 618).

¹⁵⁹ Vgl. Art. 87 Abs. 3 Satz 1 3. Alt. GG.

- Das Leitungskollegium sollte von Verwaltungsaufgaben, beispielsweise durch einen Verwaltungsdirektor mit ausgewiesenen Managementqualitäten, so weit wie möglich entlastet werden.
- Die Mitglieder des Leitungskollegiums sollten entsprechend ihrer Fachrichtung die Leitung konkreter Einzelprojekte übernehmen und so den Kontakt mit der wissenschaftlichen Basis fördern.
- Es könnte ein Beirat mit Beratungsfunktion eingerichtet werden, in dem Sachverstand aus den im Bereich der Lebensmittelsicherheit agierenden Interessengruppen (z.B. Verbraucherverbände, Verbände der Lebens- und Futtermittelindustrie) vertreten sein kann.

Die Fachkompetenz auf Arbeitsebene kann insbesondere durch eigene Forschungsaktivitäten der Wissenschaftlichen Stelle (siehe Nr. 6.2.4) erhalten und gefördert werden. Durch verstärkten Einsatz von Nachwuchswissenschaftlern auf der Basis befristeter Anstellungsverträge sollten aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse gewonnen und der Informationsaustausch mit anderen Forschungseinrichtungen unterstützt werden.¹⁶⁰ Die interne Ausschreibung geeigneter Forschungsprojekte könnte der Motivation förderlich sein und zugleich die Einwerbung von Drittmitteln ersetzen, welche der Wissenschaftlichen Stelle bei strikter Beachtung ihrer Unabhängigkeit in der Regel verwehrt sein dürfte.

6.4.3 Arbeitsorganisation und Ressourcen

Bei Einrichtungen im (bisherigen) Geschäftsbereich des BMG¹⁶¹ hat sich eine hierarchische, streng nach Fachgruppen orientierte Organisationsstruktur als hinderlich für die Forschungstätigkeit erwiesen. Die Wissenschaftliche Stelle sollte deshalb ihre Forschungsaufgaben in flachen Hierarchien organisieren und so weit wie möglich in flexiblen, interdisziplinären Projektgruppen durchführen.¹⁶² Dies macht zugleich einen weitgehend flexiblen Mitteleinsatz - insbesondere bei den Personalmitteln - erforderlich.¹⁶³ Damit könnten auch kurzfristig neue Gefahrenpotenziale für die Lebensmittelsicherheit besser aufgeklärt und leichter neue Pro-

¹⁶⁰ Vgl. Übergreifende Empfehlungen des Wissenschaftsrates vom 19.01.2001 zu Bundeseinrichtungen mit Forschungsaufgaben im Geschäftsbereich des BMG, Ziff. 5.

¹⁶¹ Das BgVV wurde durch Organisationserlass vom 22.01.2001 dem Geschäftsbereich des BMVEL zugeordnet.

¹⁶² Vgl. Wissenschaftsrat, a.a.O. zu 3 a).

¹⁶³ Vgl. Wissenschaftsrat, a.a.O. zu 4.

jektbereiche eingerichtet bzw. vorhandene umstrukturiert oder aufgelöst werden.

Da aus den dargelegten Gründen eine strikte Trennung des Risikomanagements von der Risikobewertung (einschl. Risikokommunikation) angezeigt ist, sollte das vom BMVEL angekündigte Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit - wie vorne (Nr. 5.2.3) dargelegt - für das Risikomanagement zuständig sein. Sofern eine vorhandene Bundeseinrichtung als Keimzelle für dieses neue Bundesamt vorgesehen ist, kommt diese Bundeseinrichtung nicht mehr als Keimzelle für eine Wissenschaftliche Stelle in Betracht¹⁶⁴. Dies sollte das BMVEL bei der Prüfung der vorhandenen personellen und sächlichen Ressourcen und bei den Entscheidungen für eine sachgerechte Behördenstruktur berücksichtigen.

¹⁶⁴ Dies schließt nicht aus, dass Personal aus einer solchen Einrichtung in die andere wechselt.

7 Grundsätzliche Hinweise zur notwendigen Weiterentwicklung der organisatorischen Strukturen in den Ländern

Nach dem Grundgesetz (Art. 83 ff) liegt der Schwerpunkt der Vollzugsaufgaben, insbesondere die Lebensmittelüberwachung, die Futtermittelkontrolle und die Veterinäraufsicht, bei den Ländern (siehe Nrn. 2 und 5). Die an der gemeinsamen Verantwortung von Bund und Ländern ausgerichteten organisatorischen Vorschläge für effizientere Strukturen beim Bund beziehen sich auch auf die Nahtstellen zu den Ländern; sie zielen hierbei insbesondere auf eine verbesserte Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern auf der Basis der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung ab (siehe Nr. 5).

Die vorgeschlagenen Veränderungen beim Bund sollten die Länder anregen, ihre organisatorischen Strukturen zu überprüfen und weiter zu entwickeln. Hierbei werden die folgenden zusammengefassten Punkte zu berücksichtigen sein:

- Ein länderübergreifender einheitlicher Vollzug aller maßgeblichen rechtlichen Vorgaben, insbesondere des Lebens-, Futter-, Tierarzneimittel- und Veterinärrechts, ist notwendig. Hierzu sind ein einheitliches Durchführungsrecht und eine größtmögliche einheitliche Rechtsanwendung mit bundesweit einheitlichen Vorgaben erforderlich. Die Länder sollten daher gemeinsam mit dem Bund auf der Basis ihrer Erfahrungen aus der täglichen Vollzugspraxis einheitliche Vorgaben entwickeln und erlassen. Die Einhaltung dieser Vorgaben durch die Wirtschaftssubjekte muss durch hinreichende, bundesweit einheitliche Kontrollstandards und Kontrolldichten in allen Ländern überwacht werden. Die Länder sollten nicht nur an der Entwicklung und der Einführung derartiger verbesserter Kontrollsysteme mitwirken, sondern auch durch ihre Fachaufsicht die entsprechenden Kontrollen durch alle Überwachungsbehörden sicherstellen.
- Die bei der vorgeschlagenen KSB empfohlene gestraffte, gebündelte und output-orientierte Bund/Länder-Gremienarchitektur (siehe Nr. 5.2.3.2) wird nur effizient sein, wenn die Länder dort ihre Interessen frühzeitig einbringen und sich gemeinsamen schnellen Problemlösungen nicht verschließen. Bund und Länder sollten gemeinsam ein konkretes Konzept entwickeln und die erforderlichen Ausschüsse und deren Funktionen rechtlich verbindlich festschreiben.
- Auf Bundesebene sollte der KSB die Rolle einer institutionalisierten Schnittstelle zwischen Bund und Ländern für ein verbessertes Risikomanagement im

Bereich der Lebensmittelsicherheit zukommen. Der Zusammenarbeit förderlich wären jeweils koordinierende Stellen in den Ländern. Diese könnten feste Ansprechpartner für die KSB sein und auch die Aufgabe haben, die Organisationsstrukturen im jeweiligen Land zu optimieren sowie die Kontakte zur KSB zu steuern und zu koordinieren.

- Da die Kontrolltätigkeit des LVA aufgrund der Bund-Länder-Zuständigkeitsverteilung vornehmlich Länderbezug hat, dürfte es zweckmäßig sein, dass koordinierende Stellen der Länder jeweils auch Verbindungsstellen zur „Nationalen Kontaktstelle zum LVA“ der KSB (siehe Nr. 5.2.3.3) einrichten. Feste Ansprechpartner auf Länderseite für die KSB und deren Ausschüsse würden die erforderlichen Abstimmungsprozesse wesentlich vereinfachen.
- Technisch-wissenschaftliche Untersuchungseinrichtungen der Länder sollten so ausgestattet und vernetzt sein (untereinander und mit denen des Bundes), dass hochwertige Analysen durchgängig möglich sind. Erforderlichenfalls sollten Schwerpunktlabors für besonders aufwändige Untersuchungsverfahren gebildet werden; es könnte auch länderübergreifend eine Zusammenarbeit von Untersuchungsämtern in Betracht kommen.¹⁶⁵
- Unbeschadet eines föderativ bedingten vielschichtigen institutionellen Kontrollaufbaus sollten die Länder gemeinsam mit der KSB die Anforderungen für effektive operative Kontrolleinrichtungen nach allgemeinen Kriterien definieren und möglichst festschreiben (siehe Nr. 5.2.3.4).

Die Länder sollten darauf hinwirken, dass die operativen Kontrollteams interdisziplinär mit qualifizierten und erfahrenen Mitarbeitern besetzt sind (siehe Nr. 5.2.3.4) und dazu verbindliche Regelungen möglichst nach bundeseinheitlichen Gesichtspunkten (siehe Nr. 5.2.3.4) erlassen; sie sollten im Rahmen ihrer Aufsicht darauf achten, dass die Vorgaben eingehalten werden.

- Die Aufsichtsbehörden der Länder sollten die Vollzugslage bei den kommunalen Kontrollbehörden vor Ort kennen und Kontrolldefizite durch geeignete Maßnahmen umgehend abstellen (siehe Nr. 5.2.3.4).

¹⁶⁵ Ohne die unterschiedlichen Modelle der Zusammenarbeit zu bewerten, wird auf die Länderabkommen zwischen Niedersachsen und Bremen (Zusammenarbeit bei der Untersuchung von Bedarfsgegenständen), zwischen Niedersachsen und Schleswig-Holstein (Zusammenarbeit bei der Untersuchung von Wasch- und Reinigungsmitteln) sowie zwischen Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Hamburg (Zusammenarbeit der Untersuchungsämter) verwiesen.

Sofern Kontrolldefizite auf Personalprobleme bei Kommunen¹⁶⁶ (Mangel an qualifiziertem hauptamtlichen Personal) zurückzuführen sind und sich nicht angemessen lösen lassen, wäre von den betroffenen Ländern auch über eine entsprechende Entkommunalisierung der Kontrolle nachzudenken.

- Gemeinsam mit dem Bund sollten die Länder einen materiellen Krisen-Maßnahmenkatalog, d.h. eine „Checkliste“ für die Bewältigung von Krisen, entwickeln (siehe Nr. 5.2.3.5). Darauf aufbauend sollten sie u.a. Alarmpläne für ihre Verwaltungsebenen beschreiben und die jeweils verantwortlichen Akteure im Land benennen.
- In einzelnen Ländern bereits erarbeitete und in der Umsetzung befindliche Konzepte zur Einrichtung IT-gestützter Informations- und Kommunikationssysteme, die im Bereich der Lebensmittelsicherheit¹⁶⁷ die Kommunikationswege zwischen allen Beteiligten (Bund, Länder, Überwachungsbehörden) verbessern sollen, sollten zu einem einheitlichen vernetzten länderübergreifenden Informations- und Kommunikationssystem ausgebaut werden. Die Länder sollten gemeinsam mit der KSB ein solches System entwickeln, die IT-Ausrüstung in ihrem Zuständigkeitsbereich bereithalten und die Datenerfassung sowie -meldung sicherzustellen (siehe Nr. 5.2.3.7).
- Weiterhin ist auf Länderebene zu überlegen, durch welche geeigneten Maßnahmen auch die Justiz den besonderen Herausforderungen auf dem Gebiet der Lebensmittelsicherheit gerecht werden kann (siehe Nr. 5.2.3.4).
- Die Länder sollten außerdem einen konstruktiven Dialog ihrer Universitäten und Forschungseinrichtungen mit der vorgeschlagenen unabhängigen wissenschaftlichen Stelle des Bundes fördern (siehe Nr. 6.2).

¹⁶⁶ Hierzu zählen alle kommunalen Gebietskörperschaften (Bezirke, Kreise und Gemeinden) unabhängig von den durch das Kommunalrecht der Länder vorgegebenen weiteren Bezeichnungen (Stadt, kreisfreie Stadt, große selbständige Gemeinde, große Kreisstadt usw.).

¹⁶⁷ Vgl. Beispiel aus Nordrhein-Westfalen: Einführung eines IT-gestützten Informations- und Kommunikationssystems Lebensmittelüberwachung zur Verbesserung des Informationsflusses zwischen den in Nordrhein-Westfalen an der Lebensmittelüberwachung beteiligten Behörden und Einrichtungen (Planung seit 1992, Inbetriebnahme im 2. Hj. 2001 vorgesehen).

8 Kosten einer verbesserten Lebensmittelsicherheit

Die vorgeschlagenen organisatorischen Veränderungen werden ohne zusätzliche Kosten im Bereich der öffentlichen Verwaltung nicht zu realisieren sein. Es ist mit erhöhtem Personalaufwand sowohl bei Bund, Ländern und Kommunen zu rechnen.

Zusätzlicher Personalbedarf und sonstige Kosten ließen sich im Rahmen dieser - zeitlich knapp bemessenen - Untersuchung nicht ermitteln. Zudem bedarf es zunächst richtungsweisender Entscheidungen und umfangreicher organisatorischer Vorarbeiten durch den Bund und die Länder.

Die Kosten der Lebensmittelüberwachung werden derzeit auf Bundesebene und ganz überwiegend auch auf Länderebene nicht durch Gebühren finanziert. Kostendeckende Gebühren sind nach den derzeitigen bundesrechtlichen Vorschriften nur in Einzelfällen und nicht für alle Maßnahmen der Lebensmittelüberwachung möglich. Sie können nach § 46 a LMBG nur erhoben werden, wenn die Amtshandlungen zur Durchführung von Rechtsakten der Organe der EU erforderlich sind und über allgemeine Überwachungsmaßnahmen hinaus gehen. Somit setzt eine kostendeckende Gebührenerhebung für die Anwendungskontrollen der Länder voraus, dass der entsprechenden Amtshandlung Tatsachen zugrunde liegen, die einen ausreichenden Anlass für die Verfolgung bieten (z.B. Kontrollen aufgrund eines konkreten Verdachts).

In Teilbereichen des Verbraucherschutzrelevanten Veterinärrechts (z.B. Schlachtier- und Fleischuntersuchung im Rahmen der Schlachtung eines Tieres) werden ebenfalls Gebühren erhoben.

Es wird der Bundesregierung empfohlen, zunächst ein Gesamtbild erarbeiten zu lassen, in welchen Bereichen der Lebensmittelsicherheit bereits Gebühren erhoben werden und unter welchen Bedingungen weitere Gebühren grundsätzlich eingeführt werden könnten. Anschließend ist politisch zu entscheiden, ob die erwarteten erhöhten Kosten der öffentlichen Hand im Bereich der Lebensmittelsicherheit über Gebühren gedeckt werden sollen. Sofern dies angestrebt wird, sollte - nicht zuletzt aus Wettbewerbsgründen - versucht werden, eine EU-weite Regelung zu schaffen. Hierzu sind vorab die gemeinschaftsrechtlichen Voraussetzungen für eine derartige Regelung zu klären. Kommt es nicht zu einer solchen Regelung, wäre an eine nationale Lösung zu denken.

Sofern eine Gebührenfinanzierung nicht in Betracht kommt, wird bei Bund und Ländern jeweils haushaltspolitisch zu entscheiden sein, inwieweit die erhöhten Kosten durch zusätzliche Haushaltsmittel gedeckt oder durch Umschichtungen erwirtschaftet werden sollen.

Die Einführung oder Verbesserung vorhandener Eigenkontrollsysteme der Landwirtschaft und Wirtschaft wird ebenfalls mit zusätzlichen Kosten verbunden sein. Diese werden, ebenso wie ggf. eine Erhebung kostendeckender Gebühren für alle Maßnahmen der Lebensmittelüberwachung, zu einer Mehrbelastung der Wirtschaft führen. Inwieweit die Wirtschaft zusätzliche Kosten über höhere Preise an die Verbraucher weitergeben kann, wird letztlich von den Wettbewerbsverhältnissen im Lebensmittelbereich und vom Konsumverhalten der Verbraucher abhängen.

9 **Ausblick**

Die öffentliche Hand, die Landwirtschaft und Wirtschaft sowie die Verbraucher sind und bleiben Eckpfeiler in den Organisationsstrukturen der Lebensmittelsicherheit in Deutschland mit jeweils speziellen Verantwortungsbereichen. Die Untersuchung hat keine Anhaltspunkte ergeben, dass die Verteilung der Verantwortung auf diese Eckpfeiler nicht den Anforderungen gewachsen ist. Alle Beteiligten sollten jedoch durch gezielte Maßnahmen verstärkt dazu beitragen, dass die gesundheitlichen Risiken im Lebensmittelbereich weiter begrenzt werden.

Die BWV schlägt vor, zunächst die Organisation im Bereich Lebensmittelsicherheit auf Bundesebene wesentlich zu verbessern. Trotz der auch in den Beratungen mit der projektbegleitenden Arbeitsgruppe teilweise deutlich gewordenen tiefgreifenden Differenzen zwischen den betroffenen Bundesressorts sollte die Bundesregierung die notwendigen organisatorischen Veränderungen alsbald einleiten (vor allem sachgerechte Strukturen bei den Bundesressorts und in deren nachgeordneten Bereichen, organisatorische Trennung der Aufgaben des Risikomanagements von denjenigen der Risikobewertung und Risikokommunikation). Wegen der genannten Differenzen empfiehlt sich die Federführung des Bundeskanzleramtes.

Die vorgeschlagenen konzeptionellen Organisationsverbesserungen im Bundesbereich bedürfen noch tiefer gehender Untersuchungen. Die Bundesregierung sollte zunächst über die beim Bund beabsichtigte organisatorische Grobstruktur und über effiziente Schnittstellen der Bundesressorts im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes entscheiden und einen Zeitplan für die Umsetzung der notwendigen Organisationsmaßnahmen entwickeln. Anschließend werden zahlreiche Fragen zu Einzelaufgaben und zu erforderlichen organisatorischen sowie personal- und haushaltswirtschaftlichen Maßnahmen im Geschäftsbereich des BMVEL zu lösen sein. Mit diesen Aufgaben sollte sich alsbald eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe im BMVEL befassen, die auch die erforderlichen parlamentarischen Entscheidungen im Einzelfall vorbereitet.

Parallel dazu sollte sich die Bundesregierung mit den Ländern über ein gemeinsames Organisationskonzept zur Einrichtung der KSB verständigen und die notwendigen Veränderungen der Rechtsgrundlagen vorbereiten.

Die BWV hofft, dass insbesondere die Vorschläge zur Einrichtung der unabhängigen Wissenschaftlichen Stelle auf ein positives Echo stoßen. Sie sieht in der Ein-

richtung dieser unabhängigen Stelle einen wichtigen Beitrag, das Vertrauen der Verbraucher in die Lebensmittelsicherheit zurückzugewinnen. Ihr ist bewusst, dass diese Stelle sich ihren herausragenden Ruf erst erarbeiten muss. Gerade hierzu sollte die garantierte Unabhängigkeit beitragen. Die BWV empfiehlt die Einrichtung der KSB und der unabhängigen Wissenschaftlichen Stelle aber auch, um die Organisationsstrukturen in Deutschland besser auf die europäischen Erfordernisse auszurichten.

Die BWV appelliert an Landwirtschaft und Wirtschaft, die empfohlenen Maßnahmen der öffentlichen Hand durch ein effizientes Qualitätsmanagement zu ergänzen. Sie hofft auf eine rege Kommunikation zwischen allen Eckpfeilern der Lebensmittelsicherheit. Auch hierzu können die vorgeschlagenen Gremien bei der KSB und die unabhängige Wissenschaftliche Stelle dienen.

Anhang I: Organisation der Zuständigkeiten für den Bereich Lebensmittelsicherheit in den nachgeordneten Bereichen der Bundesministerien

1	Einrichtungen im nachgeordneten Bereich des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft	108
1.1	Bundesforschungsanstalten.....	108
1.2	Weitere Einrichtungen im nachgeordneten Bereich des Bundesministeriums	113
1.2.1	Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin	113
1.2.2	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung	116
1.2.3	Bundessortenamt.....	117
2	Einrichtungen im nachgeordneten Bereich des Bundesministeriums für Gesundheit	118
2.1	Paul-Ehrlich-Institut.....	118
2.2	Robert-Koch-Institut	119
2.3	Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung.....	120
3	Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung.....	120
4	Umweltbundesamt im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.....	121

Organisation der Zuständigkeiten für den Bereich Lebensmittelsicherheit in den nachgeordneten Bereichen der Bundesministerien

In den nachgeordneten Bereichen der Bundesressorts beschäftigen sich eine Vielzahl von Einrichtungen mit Fragen der Lebensmittelsicherheit. Deren Arbeitsschwerpunkte liegen entweder in der Forschungstätigkeit oder beim Vollzug von Rechtsvorschriften. Beginnend mit dem BMVEL wird nachfolgend ein Überblick über die Organisation der wichtigsten Forschungs- und Vollzugsaufgaben im Bereich Lebensmittelsicherheit gegeben.

1 Einrichtungen im nachgeordneten Bereich des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft

1.1 Bundesforschungsanstalten

Die Bundesforschungsanstalten im Geschäftsbereich des BMVEL haben die Aufgabe, wissenschaftliche Grundlagen als Entscheidungshilfen für die Ernährungs-, Land- und Forstwirtschaftspolitik sowie die Verbraucherpolitik zu erarbeiten und die wissenschaftlichen Erkenntnisse auf diesen Gebieten zum Nutzen des Gemeinwohls zu erweitern. Im Rahmen dieser Aufgaben sind die Anstalten wissenschaftlich selbständig. Im Hinblick auf die breit gefächerte Aufgabenstellung der Bundesforschungsanstalten wird nachfolgend nur auf die Fragestellungen mit Bezug zur Lebensmittelsicherheit eingegangen.

(1) Die **Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft** (FAL) betreibt Forschung auf dem Gebiet der Landbauwissenschaften und verwandter Fachgebiete; sie veröffentlicht Forschungsergebnisse und pflegt die nationale und internationale Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Persönlichkeiten und Einrichtungen. Zu den derzeitigen Arbeitsschwerpunkten der FAL gehört die Weiterentwicklung der pflanzlichen und tierischen Nahrungs- und Rohstoffproduktion sowie der Produktqualität unter Berücksichtigung des Umwelt- und Tierschutzes und zukünftiger Perspektiven für den Agrarstandort Deutschland. Sie forscht u.a. mit den Zielen:

- Produktvielfalt von Nahrungsmitteln hoher Qualität und Vermeidung von Belastungen durch unerwünschte Stoffe,
- Verringerung der Schadstoffbelastung in der agrarischen Produktion und
- tiergerechte Nutztierhaltung.

- (2) Die **Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft** (BBA) betreibt Forschung auf dem Gebiet des Pflanzenschutzes sowie verwandter Fachgebiete; sie nimmt die ihr nach dem Pflanzenschutzgesetz, dem Gentechnikgesetz, dem Bundesseuchengesetz und dem Chemikaliengesetz zugewiesenen Aufgaben wahr. Die BBA bewertet die Wirkungen von Chemikalien auf Pflanzen, Tiere und den Naturhaushalt.

Im Vollzug der vorstehend genannten Gesetze hat die BBA u.a. folgende Aufgaben:

- Alle Pflanzenschutzmittel müssen, bevor sie in Deutschland auf den Markt kommen, von der BBA geprüft und zugelassen werden. Dies geschieht im Einvernehmen mit dem Umweltbundesamt und dem BgVV. Das Umweltbundesamt gehört zum Geschäftsbereich des BMU, das BgVV gehört seit dem 22.01.2001 zum Geschäftsbereich des BMVEL.
- Die BBA untersucht mögliche biologische und ökologische Risiken gentechnisch veränderter Organismen. Bevor solche Organismen freigesetzt oder in den Handel gebracht werden dürfen, muss eine Genehmigung des zum Geschäftsbereich des BMG gehörenden Robert-Koch-Instituts vorliegen. Die BBA ist insoweit Einvernehmensbehörde bei Anträgen zur Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen in Deutschland; Anträge aus der EU werden von ihr überprüft und kommentiert.

Die BBA berät und unterrichtet die Bundesregierung in allen Bereichen des Pflanzenschutzes, des Vorratschutzes und in Sicherheitsfragen bei der Gentechnik. Sie arbeitet mit in Gremien der EU und in zahlreichen internationalen Organisationen, wie der WHO und der FAO. Die BBA forscht u.a. mit dem Ziel, eine gesundheitlich unbedenkliche Produktion von Erntegütern zu sichern, die frei von Rückständen und Pilzgiften (Mykotoxinen) sind.

- (3) Die **Bundesanstalt für Züchtungsforschung an Kulturpflanzen** (BAZ) betreibt Forschung auf dem Gebiet der Züchtung von Kulturpflanzen sowie verwandter Fachgebiete.

U.a. erforscht die BAZ die wissenschaftlichen Grundlagen zur Entwicklung dauerhaft gesunder und qualitativ hochwertiger Nahrungspflanzen. Sie unterstützt die Bemühungen um eine qualitätsgerechte und umweltverträgliche Ag-

rarproduktion. Die Forschungsergebnisse sollen auch dazu beitragen, dass die mittelständische Privatwirtschaft Kulturpflanzensorten mit erwünschter Resistenz gegen Schadenserreger und mit hoher Produktqualität rasch züchten kann.

(4) Die **Bundesforschungsanstalt für Viruskrankheiten der Tiere (BFAV)** betreibt Forschung auf dem Gebiet der virusbedingten Tierkrankheiten und verwandter Fachgebiete; sie nimmt folgende ihr nach dem Tierseuchengesetz und dem Gentechnikgesetz zugewiesenen Aufgaben wahr:

- Zulassung und Chargenfreigabe von Sera, Impfstoffen und Diagnostika.
- Sichere und schnelle Diagnose auftretender exotischer oder neuer Tierseuchen.
- Untersuchungen nach dem Tierseuchengesetz, u.a. der Nachweis von BSE und Scrapie am Gehirnmateriale von Rind und Schaf.
- Die BFAV ist Einvernehmensbehörde bei der Entscheidung über eine Freisetzung gentechnisch veränderter Wirbeltiere oder gentechnisch veränderter Mikroorganismen, die an Wirbeltieren angewendet werden. Vor dem Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Wirbeltiere oder Mikroorganismen ist eine Stellungnahme der BFAV einzuholen. In diesem Zusammenhang ist die BFAV auch bei der Fortschreibung des Gentechnikrechtes sowie bei allgemeinen Fragen der biologischen Sicherheit, soweit Tierseuchenerreger betroffen sind, beratend tätig.

Im Rahmen ihrer Aufgaben wirkt die BFAV an der nationalen und europäischen Bearbeitung des Komplexes der TSE mit. Die BFAV betreibt Referenzlabors, u.a. für BSE und Scrapie. Zu ihren Forschungsschwerpunkten gehören die Erforschung der TSE, Studien zu Ursachen und Verlauf wichtiger Tierseuchen und die Erforschung bzw. Entwicklung von verbesserten Impfstoffen und Diagnostika.

(5) Die **Bundesanstalt für Milchforschung (BAfM)** betreibt Forschung auf dem Gebiet der Milchwissenschaften, auf den Gebieten der Ernährungswissenschaft sowie in ökonomischen Fragen der Lebensmittelverarbeitung. Sie hat die Aufgabe, die wissenschaftlichen Grundlagen der Milchqualität und der Verarbeitung von Milch und anderen Agrarprodukten sowie die Vorausset-

zungen für die sinnvolle Verwendung dieser Erzeugnisse für eine gesunde Ernährung zu erarbeiten. Sie ist darüber hinaus auf der Grundlage der Milchhygiene-Richtlinie 92/46 EWG, Art. 27, nationales Referenzlaboratorium für die Analysen und Tests bezüglich Milch und Erzeugnissen auf Milchbasis. Die BAfM befasst sich u.a. mit folgenden Themenstellungen:

- Wissenschaftliche Risikoanalyse und Qualitätssicherungssysteme bei Milchprodukten,
 - Forschung zu Rückständen und Verunreinigungen in der Milch, darunter auch Mikroorganismen und Mastididen, sowie zum carry over unerwünschter Stoffe,
 - Analyse von Verarbeitungsprozessen und Produkttechnologien für Milch, Milcherzeugnisse und Streichfette u.a. hinsichtlich ihres Einflusses auf die Milchqualität und
 - fortlaufende Prüfung der radioaktiven Belastung der Lebensmittel - auch außerhalb des Milchbereichs - in der „Leitstelle Radioaktivitätsüberwachung“.
- (6) Die **Bundesanstalt für Getreide-, Kartoffel- und Fettforschung (BAGKF)** betreibt Forschung auf den Gebieten der Getreide- und Kartoffelverarbeitung und verwandter Fachgebiete, der natürlichen Öle und Fette (mit Ausnahme der Milchfette) sowie deren Rohstoffe. Sie erforscht die biologischen, chemischen und physikalischen Eigenschaften der Rohstoffe, ihrer Bestandteile und der Endprodukte. Sie entwickelt analytische Methoden und erarbeitet und erprobt technologische sowie biotechnologische Verfahren, um die Qualität der Lebensmittel und ihre Sicherheit entlang der gesamten Verarbeitungskette zu verbessern. Sie ist ferner in die Prüfungen zur Sortenzulassung von Getreide und Kartoffeln durch das Bundessortenamt eingebunden und führt im Rahmen der „Besonderen Ernteterminierung“ Deutschlands Arbeiten zu Rohstoffqualitäten und zur Verarbeitungseignung von Roggen und Weizen durch. Im Rahmen nationaler und internationaler Gremien arbeitet die BAGKF bei der Normung und Standardisierung von Analysen- und Prüfmethoden für Getreide, Kartoffeln und Fette mit.

- (7) Die **Bundesanstalt für Fleischforschung** (BAFF) betreibt Forschung auf dem Gebiet des Fleisches und verwandter Fachgebiete. Ihre Forschungsergebnisse sollen dazu beitragen, dass für die Verbraucher Fleisch, Fleischerzeugnisse und Eier verfügbar sind, die einen hohen Nähr- und Genusswert haben und weitgehend frei von unerwünschten Stoffen sind, z.B. Schwermetallen, Radioisotopen und Rückständen wie z.B. Pharmaka und ihre Umwandlungsprodukte. Betrachtet wird dabei Fleisch von der landwirtschaftlichen Erzeugung über die Verarbeitung bis zur Zubereitung. Wichtige Forschungsschwerpunkte sind die Handelsklasseneinstufung, die Sicherung der Fleischqualität, Untersuchungen zu toxikologisch relevanten Stoffen und Mikroorganismen, Untersuchungen zur Fleischverarbeitung sowie analytische Fragestellungen zur chemischen und physikalischen Beschaffenheit. Der Nachweis der Tierart, von pflanzlichen Zutaten und gentechnisch veränderten Organismen in Fleisch und Fleischerzeugnissen ist ein neueres Arbeitsgebiet. Die Arbeiten der BAFF sollen auch dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit des deutschen fleischverarbeitenden Gewerbes zu verbessern.
- (8) Die **Bundesforschungsanstalt für Ernährung** (BFE) betreibt Forschung auf dem Gebiet der Ernährungs-, Lebensmittel- und Haushaltswissenschaften sowie verwandter Fachgebiete. Dabei geht es vor allem um die Bewertung von Lebensmittelinhaltsstoffen, um Inhaltsstoffanalytik, Qualitätsverbesserung, Hygiene, Konservierung und Verfahrenstechnik insbesondere bei Gemüse und Obst. Im Hinblick auf eine gesunde Ernährung werden auch neuartige Lebensmittel (novel food) untersucht und bewertet. Daneben führt die Anstalt auch ökonomische und soziologische Untersuchungen zu Ernährungsfragen und zum Ernährungsverhalten durch.
- (9) Die **Bundesforschungsanstalt für Fischerei** (BFAFi) betreibt Forschung auf dem Gebiet der Fischerei und verwandter Fachgebiete. U.a. beschäftigt sie sich mit allen Fragen, die Fisch und andere aquatische Lebewesen als Lebensmittel betreffen. Die Bandbreite der Untersuchungen umfasst alle Be- und Verarbeitungsstufen von lebensfrischer Rohware unmittelbar nach dem Fang bis hin zu verzehrfähig zubereiteten Erzeugnissen. In dieser Forschungsanstalt sind die Fachrichtungen Chemie, Lebensmittelrecht, Lebensmitteltechnologie, Sensorik, Physik, Biochemie und Mikrobiologie vertreten, weil die wissenschaftlichen Fragestellungen nur interdisziplinär bearbeitet

werden können. Zu den wesentlichen Aufgaben gehören Untersuchungen zur Qualitätserhaltung und -verbesserung von Fischereierzeugnissen, die Bewertung von neuen Technologien und Rohstoffen auf Qualität und Haltbarkeit von Erzeugnissen sowie die Erarbeitung experimenteller Grundlagen zum Lebensmittelrecht.

- (10) Die **Zentralstelle für Agrardokumentation und -information (ZADI)** ist die zentrale wissenschaftliche Informationseinrichtung im Geschäftsbereich des BMVEL. Sie berät und unterstützt insbesondere dieses Bundesministerium und dessen nachgeordnete Bundesforschungsanstalten in allen Fragen des Informationsmanagements (Dokumentation und Informationsvermittlung). Sie ist in dieser Funktion auch im Rahmen des Fachinformationssystems Ernährung, Land- und Forstwirtschaft eingebunden und nimmt die in § 7 der Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Ernährung, Land- und Forstwirtschaft vom 01.07.1992 aufgeführten Aufgaben wahr. Ferner erfüllt die ZADI die Aufgaben der zentralen Dokumentation, Information und Koordination im Bereich der genetischen Ressourcen für Ernährung, Land- und Forstwirtschaft.

1.2 Weitere Einrichtungen im nachgeordneten Bereich des Bundesministeriums

1.2.1 Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin

Das Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin (BgVV) wurde als selbständige Bundesoberbehörde unter der Fach- und Dienstaufsicht des BMG aus Teilen des aufgelösten Bundesgesundheitsamtes gebildet (Gesundheitseinrichtungen-Neuordnungsgesetz). Die Zielsetzung des Gesetzes war die Verbesserung des Gesundheitsschutzes und der Gesundheitsvorsorge sowie des Verbraucher- und Patientenschutzes durch effizienter strukturierte Nachfolgeeinrichtungen des früheren Bundesgesundheitsamtes. Mit Erlass des Bundeskanzlers vom 22.01.2001¹⁶⁸ wurde das BgVV dem Geschäftsbereich des BMVEL zugeordnet.

¹⁶⁸ BGBl I, 127.

Das Aufgabenspektrum des BgVV umfasst insbesondere:

- Sicherung des Gesundheitsschutzes im Hinblick auf Lebensmittel, Tabakerzeugnisse, kosmetische Mittel und sonstige Bedarfsgegenstände, Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel sowie Chemikalien,
- Dokumentation und Information zum Vergiftungsgeschehen sowie Schutz des Menschen vor Krankheiten, die von Tieren auf Menschen übertragen werden können,
- Risikoerfassung und -bewertung bei Tierarzneimitteln,
- Fragen zu und Bewertung von Ersatz- und Ergänzungsmethoden zu Tierversuchen,
- Fragen der Ernährungsmedizin, Bundeslebensmittelschlüssel und
- Risikoerfassung und -bewertung bei gentechnisch veränderten Lebensmitteln einschließlich Tieren, von denen Lebensmittel gewonnen werden, sowie von Umweltchemikalien in Lebensmitteln.

Innerhalb dieses Aufgabenspektrums hat das BgVV zahlreiche Rechtsvorschriften zu vollziehen, auszugsweise sind dies:

- Lebensmittelrecht

Durchführung des Lebensmittelmonitorings,

Lebensmittelprüfstelle zur Durchführung der Erstprüfung für bestimmte neuartige Lebensmittel und Lebensmittelzutaten (novel food) und Erstellung des nationalen Rückstandskontrollplans für Schlachttiere und Fleisch sowie Geflügel, Koordinierung und Erfassung von Rückstandskontrollen in Lebensmitteln tierischer Herkunft.

- Pflanzenschutzrecht

Erteilung des Einvernehmens bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln.

- Tierarzneimittelrecht / Futtermittelrecht

Zulassung, Registrierung von Tierarzneimitteln einschl. Pharmakovigilanzmaßnahmen und

Einvernehmen für befristete Ausnahmegenehmigungen hinsichtlich Zusatzstoffen oder unerwünschter Stoffe in Futtermitteln.

- Tierseuchen- und Tierschutzrecht

Zulassung von Testsera, Testantigenen und Testallergenen zur Verhütung, Erkennung und Heilung von Tierseuchen und

Informationsstelle für Ersatz- und Ergänzungsmethoden zu Tierversuchen bei genehmigungs- und anzeigepflichtigen Tierversuchen und bei der Bewertung gesetzeskonformen Tötens.

Zu den Beratungs- und Serviceaufgaben des BgVV gehören neben dem Vollzug von Rechtsvorschriften die Unterstützung des BMVEL in internationalen Gremien sowie bei der Formulierung von Gesetzen und Verordnungen auf der Basis gesundheitlicher Bewertungen. Es wirkt auch mit bei der Ermittlung des Bedarfs an Regelsetzungen, gutachterlichen Tätigkeiten sowie bei der Beantwortung von Anfragen aus dem Parlament. Das BgVV ist u.a. europäisches und nationales Referenzlabor für die Epidemiologie der Zoonosen. Es ist Sitz der Zulassungskommission für Tierarzneimittel. Es erfüllt darüber hinaus Geschäftsstellenfunktion für den „Arbeitskreis lebensmittelchemischer Sachverständiger“ der Länder und des BgVV sowie des Eignungsprüfungssystems nach Art. 3 der Richtlinie 93/99/EWG über zusätzliche Maßnahmen im Bereich der amtlichen Lebensmittelüberwachung und ist wissenschaftliches Sekretariat für den Arbeitskreis lebensmittelhygienischer tierärztlicher Sachverständiger. Ferner erfüllt das BgVV EG-Berichtspflichten und nimmt an EU-Inspektionsbesuchen teil. Es leistet Zuarbeiten bzw. übernimmt die Federführung bei WTO-Verhandlungen und Normungen im FAO/WHO-System (Codex Alimentarius) und erfüllt Aufgaben als FAO/WHO Collaborating Centre of Research and Training in Food Hygiene and Zoonoses.

Das BgVV betreibt eigene Forschung, die im Wesentlichen auf die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben bezogen und daher anwendungsorientiert ist. Es verfügt auf dem Gelände Marienfelde in Berlin über ausgedehnte Forschungseinrichtungen, die mit umfangreichen Stallungen ausgestattet sind. Der Anteil der Forschung am Gesamtaufgabenvolumen liegt deutlich unter 20%.

Die Fachaufsicht über das BgVV liegt unbeschadet des Organisationserlasses des Bundeskanzlers vom 22.01.2001 im Wesentlichen bei vier Bundesministerien:

- BMVEL z.B. für die Bereiche Lebensmittelsicherheit, Zoonosen,

- BMG z.B. für die Bereiche Tierarzneimittelzulassung, Tierarzneimittelsicherheit,
- BMU z.B. für die Bereiche Pflanzenschutzmittel, Umweltkontaminanten, Chemikaliensicherheit und
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen z.B. für den Transport gefährlicher Güter.

Das BgVV hat Berührungspunkte und Schnittstellen zu sechs dem BMVEL nachgeordneten Bundeseinrichtungen, zu zwei dem BMG und zu jeweils einer dem BMA bzw. dem BMU nachgeordneten Bundeseinrichtungen. Diese betreffen insbesondere die gegenseitige Beteiligung bei der Zulassung von Arzneimitteln und Stoffen, die Politikberatung z.B. auf den Gebieten der Ernährungswissenschaften, Chemikalien, Tierseuchen und Schädlingsbekämpfungsmittel sowie die Forschung u.a. auf den vorgenannten Gebieten.

1.2.2 Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung

Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) wurde als Anstalt des öffentlichen Rechts durch Errichtungsgesetz vom 02.08.1994 als Nachfolgeeinrichtung der ehemaligen Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung und des ehemaligen Bundesamtes für Ernährung und Forstwirtschaft eingerichtet.

Ihr obliegen u.a. folgende Aufgaben:

- Sie ist Marktordnungsstelle für die in der EU bestehenden gemeinsamen Marktorganisationen für Getreide, Reis, Trockenfutter, Zucker, Obst und Gemüse, Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse, lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels, Saatgut, Flachs und Hanf, Hopfen, Wein, Weinalkohol, Rind-, Schweine- und Schaffleisch, Milch und Milcherzeugnisse, Fischereierzeugnisse sowie Teilbereiche aus der gemeinsamen Marktorganisation für Fette.
- Sie wird aufgrund des Ernährungssicherstellungsgesetzes und des Ernährungsvorsorgegesetzes bei der zentralen Planung und Feststellung von Erzeugung, Beständen und des Verbrauchs tätig.

- Sie beschafft, hält und verwertet Vorräte an Ernährungsgütern und Futtermitteln im Rahmen einer allgemeinen Vorratshaltung und Nahrungsmittelbestände der Zivilen Notfallreserve.
- Sie ist Genehmigungsstelle für den grenzüberschreitenden Waren- und Dienstleistungsverkehr mit Erzeugnissen der Ernährungs-, Land- und Forstwirtschaft.
- Sie ist zuständig für die Zulassung und Überwachung von Rindfleischetikettierungssystemen sowie von privaten Kontrollfirmen.
- Sie erledigt darüber hinaus sonstige Verwaltungsaufgaben des Bundes, die ihr vom BMVEL übertragen sind, beispielsweise die Projektträgerschaft Agrarforschung und -entwicklung, die Futtermittelzulassung und die Abwicklung des Ankaufsprogramms für über 30 Monate alte Rinder.
- Ihr obliegt die Konformitätskontrolle von frischem Obst und Gemüse. Jede Einfuhr von Obst und Gemüse aus einem Drittland in die EU ist bei der für die Konformitätskontrolle zuständigen Stelle rechtzeitig anzumelden. Einfuhren über die Außengrenzen Deutschlands sind der zuständigen Kontrollstelle der BLE in schriftlicher Form anzuzeigen. Auf den der Einfuhr nachgelagerten Handelsstufen sowie auf der Stufe der Erzeugung und der Ausfuhr liegt die Zuständigkeit für die Konformitätskontrolle bei den Ländern.

1.2.3 Bundessortenamt

Das Bundessortenamt (BSA) ist als selbständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMVEL für die Zulassung und für den Sortenschutz von Pflanzensorten und die damit zusammenhängenden Angelegenheiten zuständig.

Es hat u.a. folgende Aufgaben:

- Erteilung des Sortenschutzes für neue Pflanzensorten,
- Zulassung von Pflanzensorten als Voraussetzung für das Inverkehrbringen von Saat- und Pflanzgut,
- Überwachung der Erhaltung von geschützten und zugelassenen Sorten,
- Nachprüfung der Sortenechtheit von Saatgut, Pflanzen oder Pflanzenteilen auf Ersuchen der für die Überwachung zuständigen Stellen,

- Veröffentlichung von beschreibenden Sortenlisten als Entscheidungshilfe für die Offizialberatung und Praxis sowie Herausgabe des Blattes für Sortenwesen als Amtsblatt für Bekanntmachungen des BSA,
- Mitwirkung bei der nationalen und internationalen Weiterentwicklung von sorten- und saatgutbezüglichen Regelungen einschl. Entwicklungshilfe, nationale Zusammenarbeit und internationale Zusammenarbeit mit entsprechenden Stellen und
- Koordinierungsstelle des Bundes zu den Saatgutenerkennungs- und Saatgutverkehrsstellen der Länder und des Auslandes.

Für die Prüfung von Pflanzensorten verfügt das BSA über 15 Prüfstellen mit landwirtschaftlichen Nutzflächen, die über die verschiedenen Anbaugebiete und Naturräume Deutschlands verteilt sind. Außerdem werden in seinem Auftrag Prüfungen an ca. 450 Stellen in Deutschland, insbesondere bei Einrichtungen der Länder, durchgeführt. Für die Lebensmittelsicherheit sind die Aufgaben des BSA insoweit relevant, als es im Zulassungsverfahren nicht nur auf einen guten Ertrag, sondern auch auf eine möglichst hohe Resistenz gegen Krankheiten und Schädlinge achtet. Hierdurch kann der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und damit unerwünschte Belastungen von pflanzlichen Nahrungsmitteln reduziert oder vermieden werden.

2 Einrichtungen im nachgeordneten Bereich des Bundesministeriums für Gesundheit

2.1 Paul-Ehrlich-Institut

Das Paul-Ehrlich-Institut (PEI) nimmt als selbständige Bundesoberbehörde im Rahmen des öffentlichen Gesundheitswesens auf dem Gebiet der humanmedizinischen Arzneimittel und veterinärmedizinischen Mittel exekutive Aufgaben wahr und betreibt die dazu notwendige Forschung.

U.a. obliegen dem PEI folgende Aufgaben:

- Zulassung und chargenweise Prüfung von (immun)biologischen Arzneimitteln im Humanbereich und Mitteln im Veterinärbereich. Diese umfassen nach § 77 des Arzneimittelgesetzes Sera, Impfstoffe, Blutzubereitungen, Testallergene, Testsera und Testantigene,

- Überwachung der Sicherheit der betreffenden Arzneimittel und Mittel,
- Forschung, insbesondere zu Prüfungsverfahren, auf dem Gebiet der betreffenden Arzneimittel und Mittel,
- Standardwerte für die betreffenden Arzneimittel und Mittel festzulegen sowie Standardpräparate zu entwickeln,
- Unterstützung der zuständigen Länderbehörden bei der Erteilung der Erlaubnis für die Herstellung der betreffenden Arzneimittel und Mittel sowie
- Unterstützung der zuständigen Länderbehörden bei der Überwachung des Verkehrs mit den betreffenden Arzneimitteln und Mitteln.

Das PEI soll für die betreffenden Arzneimittel und Mittel die Qualität, Wirksamkeit und Unbedenklichkeit gewährleisten. Für die Lebensmittelsicherheit sind die Aufgaben des PEI im Veterinärbereich bedeutsam, weil bei der Anwendung von Mitteln an Tieren, die zum menschlichen Verzehr gezüchtet werden, mögliche Gefährdungen für den Verbraucher bedacht und ausgeschlossen werden müssen.

2.2 Robert-Koch-Institut

Im Jahr 1994 wurde das Robert-Koch-Institut (RKI) mit dem Gesundheitseinrichtungen-Neuordnungsgesetz als eines der Nachfolgeinstitute des ehemaligen Bundesgesundheitsamtes errichtet. Zu den Aufgaben des RKI gehören u.a.:

- Erkennung, Verhütung und Bekämpfung von übertragbaren und nicht übertragbaren Krankheiten,
- epidemiologische Untersuchungen auf dem Gebiet der übertragbaren und nicht übertragbaren Krankheiten einschließlich der Erkennung und Bewertung von Risiken sowie der Dokumentation und Information sowie
- Risikoerfassung und -bewertung bei gentechnisch veränderten Organismen und Produkten, Erarbeitung geeigneter Sicherheitsmaßnahmen, Durchführung des Gentechnikgesetzes, Humangenetik.

Das RKI ist u.a. zuständig für die Zulassung von sogenannten novel food, soweit sie gentechnisch veränderte Organismen sind oder diese enthalten. Ferner war es in den Jahren 1997/1998 an dem sogenannten Ernährungssurvey beteiligt, der in Verbindung mit dem Bundes-Gesundheitssurvey zur Berechnung ernährungsbedingter Gesundheitsrisiken herangezogen wurde.

Im Rahmen seiner Forschungsarbeit beschäftigt sich das RKI u.a. mit Krankheiten, die von Tieren auf den Menschen übertragen werden können (Zoonosen), und mit Antibiotika-Resistenzen. Im Rahmen einer Projektgruppe hat das RKI die Erforschung der TSE, zu denen u.a. BSE und Scrapie gehören, zu einem Forschungsschwerpunkt gemacht.

2.3 Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung

Die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung ist eine nicht rechtsfähige Bundesanstalt im Geschäftsbereich des BMG. Ihre Aufgabe ist es, der Erhaltung und Förderung der Gesundheit der Menschen zu dienen; sie hat insbesondere Grundsätze und Richtlinien für Inhalt und Methoden der praktischen Gesundheitserziehung sowie für Ausbildung und Fortbildung der auf dem Gebiet der Gesundheitserziehung und -aufklärung tätigen Personen zu erarbeiten; außerdem hat sie die gesundheitliche Aufklärung und Gesundheitserziehung im Bundesgebiet und Zusammenarbeit mit ausländischen Einrichtungen zu koordinieren und zu fördern.

Zur Vorbereitung, Begleitung, Bewertung und Weiterentwicklung entsprechender Maßnahmen führt die Bundeszentrale wissenschaftliche Untersuchungen durch.

Sie beschäftigt sich im Rahmen ihres Auftrages u.a. mit der Verhütung ernährungsbedingter Erkrankungen, Ernährungsaufklärung und Verbraucherschutz.

3 Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung

Die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin (BAuA) ist u.a. Anmeldestelle für das Inverkehrbringen von Stoffen und Zubereitungen nach dem Chemikaliengesetz und unterliegt insoweit der Fachaufsicht des BMU. Auf der Grundlage der ihr von der Industrie bereitgestellten Informationen über die Eigenschaften verwendeter Stoffe hat sie das von diesen ausgehende Risiko, von der Produktion bis zur Entsorgung, zu beurteilen. Durch gezielte Maßnahmen - Einstufung, Kennzeichnung, Grenzwert, Beschränkung und Verbot - sollen erkannte Gefahren vermieden werden. Die Daten aus der Industrie prüft die Anstalt gemeinsam mit dem Umweltbundesamt, dem BgVV und der Bundesanstalt für Materialforschung. Das Umweltbundesamt gehört zum Geschäftsbereich des BMU, das BgVV ist im Geschäftsbereich des BMVEL angesiedelt und für die Bundesanstalt für Materialforschung ist das BMWi zuständig.

Die Prüfung von Stoffen und Zubereitungen ist für die Lebensmittelsicherheit insoweit bedeutsam, als Belastungen von Lebensmitteln mit Chemikalienrückständen vermieden werden müssen.

4 Umweltbundesamt im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Das Umweltbundesamt (UBA) ist eine Bundesoberbehörde. In diese wurde das Institut für Wasser-, Boden- und Lufthygiene (WaBoLu) mit Auflösung des ehemaligen Bundesgesundheitsamtes eingegliedert. Dieses Institut beschäftigt sich u.a. mit Fragen der stofflichen und hygienischen Beschaffenheit des Trinkwassers sowie mit Bedarfsgegenständen, die mit Trinkwasser in Kontakt kommen. Die Arbeitsergebnisse, die auch auf eigener Forschung basieren, gingen z.B. in die Novellierung der Trinkwasserverordnung 2000 ein. Trinkwasser ist als Lebensmittel und als Rohstoff bei der Herstellung oder Zubereitung von Lebensmitteln von zentraler Bedeutung für die Lebensmittelsicherheit. Die Fachaufsicht über das Institut liegt beim BMG, das auch federführend für die o.g. Trinkwasserverordnung ist.

Das UBA ist ferner für die Prüfung und Bewertung von Stoffen und Zubereitungen nach dem Chemikaliengesetz zuständig. Darüber hinaus führt es Wirksamkeitsprüfungen für Schädlingsbekämpfungsmittel u.a. Bioziden durch. Die Zulassung von Biozidprodukten wird zu den neuen Aufgaben des UBA gehören.

Am Vollzug von Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Gentechnik - mit Bezug zur Lebensmittelsicherheit - ist das UBA neben anderen Bundesbehörden (RKI, BBA, BgVV) beteiligt.

Anhang II: Skizze Ausschuss-Konzept Koordinierende Stelle des Bundes

Vorbemerkung

In Anlehnung an die bisherige, sektoral aufgegliederte traditionelle Gremienarchitektur (siehe Nr. 5.2.3.1 des Berichts) erscheint nachfolgende „neue“, unter dem Dach der Koordinierenden Stelle des Bundes (KSB) zu bündelnde Gremienstruktur denkbar.

Diese Skizze eines KSB-Ausschuss-Konzepts erhebt nicht den Anspruch einer abschließenden Neukonzeption. Sie soll lediglich Anregungen geben für die gemeinsame Aufgabe von Bund und Ländern, ein konkretes Ausschuss-Konzept zu entwickeln und die für eine Verbesserung des Durchführungsrechts im Bereich der Lebensmittelsicherheit erforderlichen Kern-Ausschüsse und deren Funktion verbindlich (durch Bundesrecht) festzuschreiben.

Skizze Ausschuss-Konzept

Bei der KSB könnten feste Gremien in Form von vertikalen und horizontalen Ausschüssen gebildet werden. Vertikale Ausschüsse sind solche, die für bestimmte sektorale Regelungsbereiche (z.B. Lebensmittelrecht, Futtermittelrecht usw.) zuständig sind. Horizontale Ausschüsse sind dagegen solche, die sich mit bestimmten Querschnittsaspekten befassen, die in allen vertikalen Bereichen eine bedeutsame Rolle spielen (z.B. Kontrolle). Die bereits nach Bundesgesetz bestehenden Ausschüsse, wie der Ausschuss-Monitoring (siehe Nr. 5.2.3.1 des Berichts) und der Ausschuss-Rindfleischetikettierung, ließen sich ebenfalls bei der KSB integrieren.

Als interne Struktur der Ausschüsse könnte erwogen werden:

Jedem Ausschuss gehören je Land bis zu zwei Vertreter an (die von den Länder fest zu benennen sind), außerdem ein Vertreter des BMVEL und der das Ausschussbüro führende Ausschuss-Sekretär, den die KSB stellt. Den Vorsitz führt der Bund (in der Regel durch den Ausschuss-Sekretär, soweit nicht der BMVEL-Vertreter den Vorsitz übernimmt). Beschlüsse treffen die Ausschüsse durch

Mehrheit, wobei nur die Länder (je Land eine Stimme) stimmberechtigt sind.¹⁶⁹

(1) Als vertikale Ausschüsse kommen bei der KSB in Betracht:

- Ständiger Ausschuss Lebensmittel
- Ständiger Ausschuss Futtermittel
- Ständiger Ausschuss Veterinärwesen
- Ständiger Ausschuss Tierarzneimittel

Damit könnten thematisch die für den gesundheitlichen Verbraucherschutz im Bereich der Lebensmittelsicherheit wichtigsten Kernbereiche abgedeckt werden. Da die vertikalen Ausschüsse jeweils ein weites fachliches Spektrum umfassen, könnte - soweit erforderlich - eine fachliche Fein-Differenzierung durch zuarbeitende „Expertengruppen“ erreicht werden.¹⁷⁰

(2) Als horizontale Ausschüsse könnten bei der KSB gebildet werden:

- Ständiger Ausschuss Kontrolle

Kontrollaspekte sind für die nachhaltige Verbesserung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes von entscheidender Bedeutung. Dem Ständigen Kontrollausschuss käme die Aufgabe zu, grundsätzliche Probleme der Kontrolle zu behandeln, die in allen vertikalen Ausschüssen eine Rolle spielen.

- Ständiger Ausschuss Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit

Diesem Ausschuss könnte es obliegen, übergreifende grundsätzliche Fragen des Verbraucherschutzes im Bereich der Lebensmittelsicherheit zu behandeln. Um dessen übergeordnete querschnittliche Funktion im Vergleich zu den o.g. Fachausschüssen zu dokumentieren, wäre ihm eine herausgehobene Stellung innerhalb der neuen Gremienarchitektur zuzuweisen. Diesem Ausschuss wäre eine Art Weisungs- bzw. Leitlinienrecht gegenüber den vertikalen Ausschüssen einzuräumen.

¹⁶⁹ Diese Struktur ähnelt den Fachausschüssen des Bundesrates und dem Ausschuss-Monitoring. Allerdings kommt dem KSB-Ausschuss-Sekretär - anders als im Bundesratsverfahren - aufgrund der Anschlagfunktion der KSB auch eine starke inhaltlich steuernde Funktion zu. Er benötigt deshalb einen qualitativ und quantitativ angemessen ausgestatteten Mitarbeiterstab in den von ihm geleiteten Ausschussbüros, um dieser Aufgabe gerecht werden zu können.

¹⁷⁰ Die Einrichtung von Expertengruppen zur Ausschussunterstützung sieht auch die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Lebensmittel-Monitoring vor.

- Ständiger Ausschuss Codex Alimentarius

Einem Ständigen Ausschuss Codex Alimentarius könnte es obliegen, eine innerhalb Deutschlands abgestimmte und alle Aspekte berücksichtigende deutsche Position zu erarbeiten, die in einem ständigen, institutionalisierten Dialog von Bund und Ländern vorausschauend vorbereitet wird. Näher zu klären bliebe, inwieweit dieser Ausschuss ggf. für die betroffene Lebensmittelwirtschaft und die Verbraucherseite zu öffnen ist. Beiden Seiten könnte ein Beobachterstatus eingeräumt werden.¹⁷¹

Die Bedeutung eines derartigen Ausschusses ergibt sich aus der Aufgabe des Codex Alimentarius (Codex). Der Codex ist ein Gremium der Lebensmittel- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) und der Weltgesundheitsorganisation (WHO), in dem mehr als 160 Staaten aus aller Welt durch ihre Regierungen vertreten sind. Deutschland ist durch die Bundesregierung vertreten. Die EU ist bislang nicht Mitglied. Allerdings ist die EU faktisch in den Prozess der Positionsbestimmung eingebunden. Beamte der Europäischen Kommission sind bei den Verhandlungen vor Ort präsent und es wird versucht, möglichst eine EU-einheitliche Position zu vertreten.

Der Codex erarbeitet weltweite Standards, Richtlinien und Empfehlungen für Lebensmittel. Dabei werden alle wichtigen Regelungsbereiche erfasst, die auch im nationalen und europäischen Lebensmittelrecht Bedeutung haben.

Die in einem komplexen Stufenverfahren erarbeiteten Standards haben zwar keinen rechtlich verbindlichen Charakter, sondern sind lediglich Empfehlungen an die Mitgliedstaaten und stellen insoweit den weltweiten Konsens zu einem Themenkreis dar. Mittelbar kommt den Codex-Standards aber durchaus rechtliche Bedeutung zu. Sie dienen nämlich als Referenzstandards für die Übereinkommen der Welthandelsorganisation (WTO). Sofern Staaten im Rahmen der WTO unterschiedlicher Auffassung darüber sind, ob ein Produkt frei handelsfähig auf dem Weltmarkt ist,

¹⁷¹ Z.B. dadurch, dass der Bundesvereinigung der Deutschen Ernährungsindustrie e.V. und dem Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände e.V. ein stimmrechtsloses Mitgliedschaftsrecht im Ausschuss eingeräumt wird.

werden die Codex-Standards als Beurteilungsmaßstab herangezogen. Entspricht das Produkt den Codex-Standards, muss der Mitgliedstaat, der das Erzeugnis trotzdem - z.B. aus Gründen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes - von seinem Markt fernhalten will, hierfür besondere Gründe darlegen. Ansonsten ist in der Regel davon auszugehen, dass das Produkt auf dem Weltmarkt frei handelsfähig ist.

Damit wird aufgrund der wachsenden Bedeutung der WTO auch das Codex-System weiter an Bedeutung gewinnen. Verbesserungen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes im Bereich der Lebensmittelsicherheit können deshalb nicht losgelöst vom Codex-System erreicht werden.

- (3) Die sich aus den weiteren Aufgabenfeldern einer verstärkten Bund-Länder-Koordinierung ergebenden Tätigkeitsfelder der KSB (siehe Nrn. 5.2.3.3 bis 5.2.3.7 des Berichts) könnten durch folgende Ausschüsse begleitet werden:
- Ständiger Kontaktausschuss zum Lebensmittel- und Veterinäramt der EU
 - Ständiger Ausschuss Krisenmanagement bzw. Bund-Länder-Krisenstab
 - Ständiger Ausschuss Datenmanagement.

Anhang III: Mitglieder des Beirates

Beirat der Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zur Schwachstellenanalyse im Bereich der Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes (Schwerpunkt Lebensmittel)

Dr. Heinrich von Bassewitz

Landwirt, Dahlwitz

Dr. Helmut Born

Generalsekretär des Deutschen Bauernverbandes, Berlin

Prof. Dr. Karl-Otto Honikel

Leiter der Bundesanstalt für Fleischforschung, Kulmbach

Prof. Dr. Matthias Horst

Hauptgeschäftsführer des Bundes für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V., Bonn

Prof. Dr. Reinhardt Kurth

Präsident des Robert-Koch-Institutes, Berlin

Prof. Dr. Edda Müller

Vorstand des Bundesverbandes der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände, Berlin

Dr. Volker Petersen

Abteilungsleiter Markt und Umwelt, Deutscher Raiffeisenverband, Bonn

Prof. Dr. Joachim Pohlenz

Institut für Pathologie der Tierärztlichen Hochschule, Hannover

Dr. Karl-Heinz Schaffartzik

Vorstand der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

