



Vorlage Nr.: 37/002		19.01.2004	
Berichtsvorlage		öffentlich	
für den	Berichterstatter	Sitzung am	TOP
Kreisausschuss	Dez. III	02.02.2004	6
Kreistag	Dez. III	02.02.2004	6

Neustrukturierung der Chemischen Untersuchungsämter in Nordrhein-Westfalen

Beschlussvorschlag: ./.

Erläuterungen zur Sach- und Rechtslage:

(Bei Maßnahmen mit Auswirkungen auf Umwelt, Gleichstellung oder Finanzen ist in den Erläuterungen darauf besonders einzugehen)

Die Verwaltung informiert den Kreistag über Pläne der Landesregierung zur Neuorganisation der Untersuchungsämter in NRW, nachdem die zuständige Ministerin des Landes, Frau Höhn, auf einer Pressekonferenz am 15.12.2003 die Ergebnisse eines Gutachtens zur Neuorganisation vorgestellt hat (siehe Anlage).

Das Ergebnis sieht eine Verringerung der Untersuchungseinrichtungen in NRW vor. Im einzelnen hat die Ministerin ausgeführt:

„Langfristig können wir die Lebensmitteluntersuchung in ihrer jetzigen Form nicht aufrechterhalten. Skandale wie etwa erhöhte Pestizidwerte in Obst und Gemüse und hohe Acrylamidwerte unter anderem in Gebäck und Pommes frites zeigen, dass die Arbeitsbelastung der Ämter kontinuierlich zunimmt, da immer komplexere und aufwendigere Untersuchungen durchgeführt werden müssen. Viele Untersuchungsämter stoßen schon heute an ihre personellen und technischen Grenzen. Da ist es nur sinnvoll, für die Zukunft auf einige wenige, aber dafür optimal ausgestattete Standorte zu setzen. Das heute vorgestellte Gutachten empfiehlt genau dies. Es besagt, dass sowohl für eine größtmögliche Qualität als auch Wirtschaftlichkeit der Untersuchungen eine Reduzierung der Untersuchungsämter auf drei bis fünf Ämter optimal ist.“

Die politische Diskussion wird jetzt im Landtag geführt. Es ist daher geboten, Sie und insbesondere die Damen und Herren Landtagsabgeordnete vor diesem Hintergrund

Ämter	Amtsleiter/in	Dezernent/in	Kreisdirektor	Landrat
37	gez. Dr. Schneiders	gez. Kretschmann		gez. Schnipper

Beratungsergebnis	☐ gemäß Beschlussvorschlag		☐ abweichender Beschluss	
	☐ einstimmig	Ja:	Nein:	Enth.:

zu informieren, um die politische Diskussion führen zu können. Es sind allgemein Belange der kommunalen Selbstverwaltung einerseits und direkt Belange des Kreises Recklinghausen und seines Chemischen Untersuchungsamtes im Hinblick auf den Fortbestand als Kreisaufgabe andererseits berührt. Zudem handelt es sich um eine wichtige Aufgabenerfüllung im Bereich des Verbraucherschutzes, zu der sich der Kreis Recklinghausen im Rahmen öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen mit den Kreisen Borken und Coesfeld sowie den Städten Gelsenkirchen und Bottrop zumindest bis zum 31.12.2010 verpflichtet hat.

Im einzelnen stellt sich der Sachstand wie folgt dar:

1. Ausgangslage

Die Lebensmittelüberwachungsämter der 54 Kreise und kreisfreien Städte haben in NRW jährlich ca. 100.000 amtliche Proben (5,7 Proben auf 1.000 Einwohner) zu entnehmen und in akkreditierten Untersuchungseinrichtungen zu Analysezwecken einzureichen. Die Untersuchung der amtlich entnommenen Proben erfolgt in NRW in 18 kommunalen und 4 staatlichen Untersuchungsämtern (Staatliche Veterinäruntersuchungsämter in Krefeld, Arnsberg, Detmold und Chem. Landes- und Staatliches Veterinäruntersuchungsamt in Münster). Von den kommunalen Untersuchungsämtern haben sich 14 in 6 Kooperationen zusammengeschlossen. Das Untersuchungsamt der Stadt Duisburg, das nicht in einer Kooperation gebunden war, wird zum 31.03.2004 aufgegeben; die Proben sollen vom Untersuchungsamt Moers übernommen werden.

27,5 % der Proben in NRW werden als überwiegend tierische Lebensmittel wegen ihres besonderen mikrobiologischen und histologischen Untersuchungsbedarfs in den staatlichen Veterinäruntersuchungsämtern untersucht; die 18 kommunalen Untersuchungsämter sind für die Untersuchung der verbleibenden 72,5 % der überwiegend nicht tierischen Proben allein zuständig.

Im Regierungsbezirk Münster existieren als Untersuchungseinrichtungen das Chemische Landes- und Staatliche Veterinäruntersuchungsamt Münster (CVUA) und das Gemeinsame Chemische und Lebensmitteluntersuchungsamt des Kreis Recklinghausen ... (CEL). Im CVUA Münster werden sämtliche Proben der amtlichen Lebensmittelüberwachung aus den Kreisen Steinfurt und Warendorf und der Stadt Münster sowie die 27,5% des Probenaufkommens tierischer Lebensmittel aus dem Einzugsbereich des CEL untersucht. Dies waren im Kalenderjahr 2002 7.942 Proben im CVUA Münster und 6.784 Proben im CEL. Für die Wahrnehmung dieser Aufgaben standen im CVUA Münster 69,6 Stellen zur Verfügung, im CEL 39,2 Stellen (47 Mitarbeiter). Der Gesamtaufwand des CEL für die Untersuchung amtlich entnommener Proben betrug in 2002 gem. geprüfter Betriebsabrechnung 2.913.394,72 € (das entspricht einem Probenpreis von 432,19 €). Eine vergleichbare Kostenrechnung wird im CVUA Münster zur Zeit nicht geführt. Das CVUA Münster hat im August 2003 einen Neubau bezogen (Herstellungskosten ca. 32 Mio. €).

2. Istzustand

Gerade in den kommunalen Untersuchungsämtern ist es in einigen Regionen des Landes durch angespannte Haushaltslagen über Jahre hinweg zu Personalabbau und Investitionsstau bei Geräteanschaffungen gekommen, die heute zu Defiziten in den Untersuchungstechniken und zu Ineffizienz im Einsatz der vorhandenen personellen und apparativen Ressourcen geführt haben.

Als defizitär gelten in NRW spezielle Pestiziduntersuchungen (z.B. Chlormequat, Methylcarbamate, Benzoylharnstoffderivate), Untersuchungen zum Nachweis von gentechnisch veränderten Bestandteilen in Lebensmitteln, sowie Untersuchungen zu Nitrosaminen, bestimmten Mykotoxinen, Hormonen und Vitaminen in Lebensmitteln, Kosmetika und Bedarfsgegenständen.

Ursache hierfür dürfte in erster Linie sein, dass es vor allem in den kleineren Untersuchungsämtern nicht im gebotenen Umfang möglich war, teure Geräteausstattungen anzuschaffen und für die Bedienung qualifiziertes Personal einzustellen.

3. Arbeitsgruppe zur Neuorganisation der Untersuchungsämter in NRW

Im Sommer 2002 wurde vom Ministerium für Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (MUNLV) eine Arbeitsgruppe mit dem Titel „Überlegungen zur Neuorganisation der Untersuchungsämter“ eingerichtet, die paritätisch durch die kommunalen Spitzenverbände und ihre Mitglieder, die Bezirksregierungen, die staatlichen und kommunalen Untersuchungsämter und das MUNLV besetzt war. Der Leiter des Chemischen Untersuchungsamtes des Kreises Recklinghausen (CEL) war Mitglied dieser 18-köpfigen Arbeitsgruppe und hat an allen Beratungen teilgenommen.

Auf der 1. Sitzung am 21.06.2002 vereinbarte die Arbeitsgruppe folgendes Ziel: „Ziel ist das Abstellen bestehender Defizite und die Optimierung der Strukturen einer qualitativ und quantitativen guten Lebensmittel- und Bedarfsgegenständeuntersuchung, die die Einhaltung von rechtlich verbindlichen Vorgaben in NRW hinreichend gewährleistet, ein hohes Verbraucherschutzniveau auch in der Zukunft sicherstellt und verhindert, dass NRW im bundesweiten Vergleich schlecht abschneidet. Dabei ist auf eine möglichst wirtschaftliche Aufgabenerfüllung und Struktur zu achten, die die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Beteiligten berücksichtigt.“

Ausgehend von diesem Ziel wurde ein zukunftsorientierter Pflichtenkatalog für die Probenuntersuchung im Rahmen der amtlichen Lebensmittelüberwachung und Modellvarianten erarbeitet, mit deren Hilfe eine Neustrukturierung möglich sein sollte.

Im Ergebnis standen schließlich vier Modelle zur Diskussion, die alle eine Reduzierung der bisherigen 22 Standorte in allerdings unterschiedlichem Umfang vorsehen:

- Modell 1: 4 staatliche Untersuchungsämter, 9 kommunale Einrichtungen
(1 kommunales Untersuchungsamt je 2 Mio. EW) in zusammen 13
Standorten
- Modell 2: 4 staatliche Untersuchungsämter und 5 kommunale Einrichtungen
(1 kommunales Untersuchungsamt je Regierungsbezirk) in 9 Stand-
orten
- Modell 3: 5 integrierte Untersuchungsämter
(1 integriertes Untersuchungsamt je Regierungsbezirk)
- Modell 4: 3 integrierte Untersuchungsämter unter Berücksichtigung des sog.
Düsseldorfer Signals

Unter integrierten Untersuchungsämtern wurde dabei für eine vereinfachte Modellfassung die Zusammenführung von staatlichen Veterinär- und kommunalen Lebensmitteluntersuchungsämtern verstanden. Damit verbunden wäre eine Aufhebung der Trennung von Untersuchungen von Lebensmitteln tierischer und pflanzlicher Herkunft, die bislang getrennt in staatlichen Veterinär- und kommunalen Chemischen Untersuchungsämtern durchgeführt wird. Erkenntnisse darüber, wie dies bezüglich Trägerschaft und Finanzierung zukünftig organisiert werden soll, liegen heute noch nicht vor.

4. Wirtschaftlichkeitsuntersuchung durch BDO

Im März 2003 hat das MUNLV der BDO Unternehmensberatung GmbH den Auftrag zur Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung erteilt; die Zielsetzung dieser Wirtschaftlichkeitsuntersuchung im Rahmen der Neuorganisation der Untersuchungsämter NRW bestand in der Schaffung einer transparenten Ist-Situation und in der Erarbeitung einer Empfehlung zur Neuorganisation der Untersuchungseinrichtungen, die ein hohes Verbraucherschutzniveau in NRW bei einer wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung und Struktur sicherstellt. Der Untersuchungsauftrag an die Firma BDO beinhaltete jedoch keine Leistungsanalyse der vorhandenen Untersuchungseinrichtungen, in denen die Stärken und Schwächen der einzelnen Ämter oder Kooperationen festgestellt und betrachtet wurden.

Das Beratungsunternehmen hat im Zuge des Untersuchungsauftrags in allen kommunalen und staatlichen Untersuchungseinrichtungen umfangreiche Daten zur Personal- und Geräteausstattung, zu Gebäudekosten, Abschreibungen u. ä. erhoben und anschließend auf Basis einer Nutzwert- und Sensitivitätsanalyse die o. g. 4 Modelle für eine Neustrukturierung der Untersuchungseinrichtungen durchgerechnet.

BDO kommt hierbei zu dem Ergebnis, dass das Modell 4 (nur noch 3 integrierte Untersuchungseinrichtungen in NRW) im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit den höchsten Nutzwert hat, dicht gefolgt von Modell 3 (5 integrierte Untersuchungseinrichtungen in NRW).

BDO empfiehlt abschließend eine Stufenlösung, bei dem zunächst das Modell 3 mit 5 integrierten Untersuchungsämtern in NRW umgesetzt werden sollte.

Die vom MUNLV eingesetzte Arbeitsgruppe hat kein abschließendes bzw. einheitliches Votum zu dieser Wirtschaftlichkeitsuntersuchung abgegeben; ein Abschlußbericht oder eine Empfehlung der Arbeitsgruppe zu ihrem eigentlichen Arbeitsauftrag und formuliertem Ziel ist nicht mehr zu Stande gekommen.

5. Politische Pläne des MUNLV

Frau Ministerin Höhn hat auf einer Pressekonferenz am 15.12.2003 in Düsseldorf anlässlich der Übergabe des BDO - Gutachtens zur Neuorganisation der Untersuchungsämter in NRW u. a. folgendes ausgeführt:

- „BDO hat die vier Modellvarianten berechnet und ausgewertet. Die Auswertung ergab, dass die Modelle 3 und 4 bei den jährlichen Kosten am wirtschaftlichsten abschnitten.“
- „Nun müssen wir, die politisch Verantwortlichen, entscheiden, ob und wie den Schlussfolgerungen der Empfehlung im Gutachten gefolgt werden soll. Das weitere Vorgehen werde ich deshalb in enger Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden, den Hauptverwaltungsbeamten und dem Landtag vornehmen.“
- „Ich kann Ihnen jetzt schon meine persönliche Meinung hierzu mitteilen und habe dies ja auch bereits öffentlich getan.
Ich halte es für dringend geboten, die Untersuchungsämter zu konzentrieren und auf insgesamt 5 besser noch 3 Standorte zu reduzieren. Dafür werde ich mich einsetzen.“

6. Einschätzung des Fachamtes

- Im Gegensatz zu anderen kommunalen Trägern hat der Kreis Recklinghausen seine Pflicht stets ernst genommen, ein Untersuchungsamt zu unterhalten, in dem die Untersuchung amtlich entnommener Proben der Lebensmittelüberwachung angemessen, d. h. mit der gebotenen Tiefe, erfolgt.
- Im Gegensatz zu anderen kommunalen Untersuchungsämtern wird das CEL als kostenrechnende Einrichtung geführt, dessen Gesamtaufwand nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen berechnet wird und das nach Abrechnung mit den beteiligten Auftraggebern (Kreise Borken, Coesfeld und Recklinghausen, Städte Gelsenkirchen und Bottrop) kostendeckend arbeitet. Zusätzlich ist im CEL ein Controlling installiert. Die Wirtschaftlichkeit der Aufgabenwahrnehmung wurde durch eine externe Organisationsuntersuchung mit nachgeschalteter Erfolgskontrolle in 2002 überprüft. Art und Umfang der Aufgabenwahrnehmung sowie die hierfür erforderliche Personalbemessung (40,5 Stellen) wurden bestätigt.

- Das CEL konnte sich in den zurück liegenden Jahren auch bei schwierigen Haushaltslagen leistungsstark weiter entwickeln und weist keine signifikanten Defizite in personeller und apparativer Hinsicht auf.
Der Kreis Recklinghausen hat auf neu hinzugekommene Überwachungsaufgaben stets angemessen reagiert, um die notwendige Qualität in der Untersuchung zu gewährleisten; dies geschah zum Beispiel organisatorisch durch Fusion der Untersuchungsämter Recklinghausen und Gelsenkirchen, durch Etablierung eines molekularbiologischen Labors zur Untersuchung gentechnisch veränderter Lebensmittel und durch Anschaffung modernster Messgeräte für die Nitrosamin-, Tierarzneimittel- und Pestizidanalytik (TEA-Detektor, LC-MS-MS). Insofern sind die o.g. Defizite in der Probenuntersuchung auf das CEL pauschal nicht übertragbar.

7. Denkbare Umsetzungen

Die von Frau Ministerin Höhn empfohlene Konzentrierung auf drei bis fünf Untersuchungsämter in NRW könnte im Regierungsbezirk Münster zu folgenden Veränderungen/Umsetzungsvorschlägen führen:

Das CEL wird als kommunales Untersuchungsamt aufgegeben und geht in ein integriertes Untersuchungsamt aus CEL und CVUA Münster über. Trägerschaft, Struktur, Organisation und Finanzierung eines integrierten Amtes sind zur Zeit völlig offen und ungeklärt. Ebenso ungeklärt ist, ob auch der Standort Recklinghausen aufgegeben wird oder als Außenstelle weiterhin Bestand hätte. Es ist fraglich, ob die vorhandenen Raumkapazitäten im Neubau des CVUA Münster ausreichen, um die Gesamtprobenzahl und das hierfür erforderliche Personal aufzunehmen.

Verbleib bzw. Übernahme des im CEL vorhandenen Fachpersonals (12 Beamte, 32 Angestellte, 3 Arbeiter) sind bei diesen Überlegungen zur Neuorganisation ebenfalls zur Zeit völlig offen.

8. Empfehlung des Fachamtes

Der Kreis Recklinghausen sollte bei politischen Gesprächen zur Neustrukturierung der Untersuchungsämter darauf verweisen, dass angesichts der Defizite in anderen Regionen des Landes im Regierungsbezirk Münster zunächst kein Handlungsbedarf für Umstrukturierung besteht.

Bei den vorhandenen Stärken im Regierungsbezirk Münster könnte eine Optimierung der Wirtschaftlichkeit schon dadurch erzielt werden, dass eine Spezialisierung und Schwerpunktbildung bei der Untersuchung amtlicher Proben der Lebensmittelüberwachung durch Kooperation mit dem CVUA Münster angestrebt wird.

Derartigen Gesprächen, möglicherweise auch mit benachbarten kommunalen Untersuchungsämtern außerhalb des Regierungsbezirks Münster, steht das CEL offen gegenüber.

Düsseldorf, 15.12.2003

Verbraucherschutzministerin Bärbel Höhn: Neuorganisation der Lebensmitteluntersuchung verbessert deren Qualität und Wirtschaftlichkeit – Gutachten empfiehlt Konzentrierung auf drei bis fünf Untersuchungsämter

Ein heute vorgestelltes Gutachten, das im Auftrag des Verbraucherschutzministeriums erstellt wurde, empfiehlt, die Lebensmitteluntersuchung in Nordrhein-Westfalen neu zu strukturieren und auf einige wenige Standorte zu konzentrieren. Das Gutachten entstand auf Basis von Vorgaben einer Arbeitsgruppe, die Verbraucherschutzministerin Bärbel Höhn im letzten Jahr gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden ins Leben gerufen hat, und die sich mit der Zukunft der Lebensmittelüberwachung befasst. Die Arbeitsgruppe, die sich aus 18 Vertreterinnen und Vertretern der Kommunen, der staatlichen Untersuchungsämter, der Bezirksregierungen sowie des Innen- und des Verbraucherschutzministeriums zusammensetzt, hat sich zum Ziel gesetzt, auch in Zukunft ein hohes Verbraucherschutzniveau sicherzustellen.

Zurzeit sind in NRW 18 kommunale Chemische und Lebensmitteluntersuchungsämter sowie vier Staatliche Untersuchungsämter für die Untersuchung von Lebensmitteln, Kosmetika, Bedarfsgegenständen und Tabakerzeugnissen zuständig. Insgesamt rund 450 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter untersuchen etwa 100.000 amtliche Proben pro Jahr. Gesetzliche Bestimmung machen zudem immer wieder bisher noch nicht durchgeführte Tests notwendig. Nordrhein-Westfalen ist damit das einzige Bundesland mit einer so zersplitterten Struktur der Untersuchungsämter. In allen anderen Ländern erfolgen die Untersuchungen in der Regel in ein bis maximal vier Untersuchungsämtern.

Verbraucherschutzministerin Bärbel Höhn: "Langfristig können wir die Lebensmitteluntersuchung in ihrer jetzigen Form nicht aufrechterhalten. Skandale wie etwa erhöhte Pestizidwerte in Obst und Gemüse oder hohe Acrylamidwerte unter anderem in Gebäck und Pommes frites zeigen, dass die Arbeitsbelastung der Ämter kontinuierlich zunimmt, da immer komplexere und aufwändigere Untersuchungen durchgeführt werden müssen. Viele Untersuchungsämter stoßen schon heute an ihre personellen und technischen Grenzen. Da ist es nur sinnvoll, für die Zukunft auf einige wenige, aber dafür optimal ausgestattete Standorte zu setzen. Das heute vorgestellte Gutachten empfiehlt genau dies. Es besagt, dass sowohl für eine größtmögliche Qualität als auch Wirtschaftlichkeit der Untersuchungen eine Reduzierung der Untersuchungsämter auf drei bis fünf Ämter optimal ist."

Im Rahmen des Gutachtens hat ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen bei allen 22 Untersuchungsämtern eine Ist-Erhebung durchgeführt und auf Basis dieser Daten verschiedene mögliche Modelle einer Neustrukturierung untersucht. Zwei der Modelle sahen den Erhalt der vier staatlichen Ämter sowie eine Konzentrierung der kommunalen Ämter auf neun bzw. fünf Standorte vor. Zwei weitere Modelle gingen von der Zusammenführung der staatlichen und kommunalen Ämter zu integrierten Untersuchungsämtern aus, deren Zahl läge entweder bei fünf oder bei drei. Die letzten beiden Modelle sind nicht nur wirtschaftlicher, durch die Aufhebung der heute üblichen Trennung in der Untersuchung von Lebensmitteln tierischer und pflanzlicher Herkunft lässt sich so auch die Qualität der Lebensmittelüberwachung steigern.

Zusätzlich wurde von der Arbeitsgruppe eine so genannte Nutzwertanalyse durchgeführt. Dabei wurden die vier beschriebenen Modelle nach zehn Kriterien benotet, darunter der Zugang zu moderner Gerätetechnik, der Koordinationsaufwand, die Reaktionsfähigkeit oder die Möglichkeit einer Untersuchung nach dem Prinzip "from the stable to the table". Auch hier schlossen die beiden letztgenannten Varianten mit fünf bzw. drei konzentrierten Untersuchungsämtern mit Abstand am besten ab.

Das Gutachten soll nun allen 54 Kommunen, den Amtsleitungen der Untersuchungsämter sowie dem Landtag zur Verfügung gestellt werden. **Verbraucherschutzministerin Bärbel Höhn: "Es ist notwendig, die Konsequenzen zu ziehen und die Lebensmittelüberwachung in Nordrhein-Westfalen neu zu strukturieren und zu konzentrieren."**

Sprechzettel zur Pressekonferenz von Verbraucherschutzministerin Bärbel Höhn