Gefördert durch:

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages

Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog

beim Institut für Wirtschaftsforschung und Politikberatung

Agrarpolitischer Bericht APD/APB/06/2016

„Deutsche Erfahrungen in der veterinärmedizinischen Verwaltung - Optionen für die Organisation der Lebensmittelsicherheit und –qualität in der Ukraine“

Vitaliy Bashynskiy
Prof. Dr. Eberhard Haunhorst

Kiew, Mai 2016

Über das Projekt „Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog (APD)“

Das Projekt Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog (APD) wird vom Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) seit 2006 zunächst bis 2018 gefördert und in dessen Auftrag über den Mandatar GFA Consulting Group GmbH sowie eine Arbeitsgemeinschaft bestehend aus IAK AGRAR CONSULTING GmbH (IAK), Leibniz-Institut für Agrarentwicklung in Transformationsökonomien (IAMO) und AFC Consultants International GmbH durchgeführt. Projektträger ist das Institut für Wirtschaftsforschung und Politikberatung in Kiew. Der APD kooperiert mit der BVVG Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH bei der Umsetzung wichtiger Komponenten zur Entwicklung einer effektiven und transparenten Bodenverwaltung in der Ukraine. Benefiziar ist das Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung der Ukraine.

In Übereinstimmung mit marktwirtschaftlichen und ordnungspolitischen Grundsätzen und unter Berücksichtigung der sich aus dem EU-Ukraine-Assoziierungsabkommen ergebenden Entwicklungspotentiale soll das Projekt die Ukraine bei der Entwicklung einer nachhaltigen Landwirtschaft, einer effektiven Verarbeitungsindustrie und bei der Steigerung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit unterstützen. Dazu sollen vor allem deutsche, hier u.a. ostdeutsche, aber auch internationale, insbesondere EU-Erfahrungen bei der Gestaltung agrarpolitischer Rahmenbedingungen sowie bei der Organisation von entsprechenden Institutionen bereitgestellt werden.

Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog

www.apd-ukraine.de

Autoren

Prof. Dr. Eberhard Haunhorst eberhard.haunhorst@laves.niedersachsen.de

Vitaliy Bashynskiy iytr@ukr.net

© 2016 Deutsch-Ukrainischer Agrarpolitischer Dialog
Alle Rechte vorbehalten.

INHALT

1 Reform der Staatlichen Verwaltung für phytosanitäre und Veterinärangelegenheiten der Ukraine 5

1.1 Einführung 5

1.2 Historische Hintergründe 5

1.3 Staatliche Aufsicht der Ukraine vor der Reform 7

1.4 Struktur der staatlichen Verwaltung für phytosanitäre und Veterinärangelegenheiten der Ukraine - Reformvoraussetzungen 9

1.5 Öffentliches Audit der staatlichen Verwaltung zur Sicherheit von Lebensmitteln 10

1.6 Umwandlung des staatlichen Aufsichtssystems 11

1.7 Aktuelle Lage der Reform, Situation in der Veterinärverwaltung - Befugnisse und Personalpolitik 12

1.8 Struktur und Befugnisse des neuen Staatlichen Dienstes für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz 14

1.9 Reformrisiken 15

1.10 Einfluss der Umwandlung des ukrainischen Kontrollsystems auf den Außenhandel 15

1.11 Empfehlungen 16

Anhang 18

2 Deutsche Erfahrungen in der Verwaltung und Überwachung der Lebensmittel- und Veterinärüberwachung 31

2.1 Präambel 31

2.2 Grundlagen zum EU-Lebensmittelrecht und der Verbraucherpolitik 31

2.3 Überblick - EU-Binnenmarkt und Außengrenzen 34

2.4 Deutschland als EU-Mitgliedsstaat, welche Vorgaben gibt es? 35

2.5 Aufbau und Organisation der Lebensmittel- und Veterinärüberwachung in Deutschland 35

2.6 Föderativer Aufbau der deutschen Verbraucherpolitik - Lebensmittelüberwachung ist Verantwortung der einzelnen Bundesländer 41

2.7 Organisation der Lebensmittel- und Veterinärüberwachung in Niedersachsen 43

2.8 Politikoptionen für die Ukraine 48

2.9 Quellen 50

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

BfR	Bundesinstitut für Risikobewertung
BIP	veterinäre Grenzkontrollstellen (veterinary Boder Inspection Point)
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BSE	Bovine Spongiforme Enzephalopathie
BVL	Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit
CVO	Chief Veterinary Officer
DAKKS	Deutsche Akkreditierungsstelle GmbH
DCFTA	Tiefgreifendes und umfassendes Freihandelsabkommen (EU und Ukraine)
EFSA	Behörde für Lebensmittelsicherheit und Risikobewertung (European Food Safety Authority)
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FLI	Friedrich-Löffler Institut
FVO	Food and Veterinary Office
HACCP	Qualitätsmanagementsystem (Hazard Analysis Critical Control Point)
ISO	Internationale Organisation für Standardisierung
LANUV	Landesamt für Natur, Umwelt, und Verbraucherschutz
LAVES	Landesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit Niedersachsen
LFGB	Lebens- und Futtermittelgesetzbuch
MANCP	Mehrjähriger Nationaler Kontrollplan (Multiannual National Control Plan)
Nr.	Nummer
NRL	Nationale Referenzlaboratorien
Oblast	regionale Verwaltungseinheiten (ähnlich den Bundesländern)
OIE	Weltorganisation für Tiergesundheit
PCB	Polychlorierte Biphenyle
RASFF	EU-Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel (Rapid Alert System for Food and Feed)
Rayon	lokale Verwaltungseinheiten (ähnlich den Landkreisen)
SKUVA	Staatliche Komitee der Ukraine für Veterinärangelegenheiten
VO	Verordnung(en)
VPVU	Verwaltung für phytosanitäre und Veterinärangelegenheiten der Ukraine
SDLVU	Staatlicher Dienst für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz der Ukraine
WHO	Weltgesundheitsorganisation (World Health Organisation)

1 REFORM DER STAATLICHEN VERWALTUNG FÜR PHYTOSANITÄRE UND VETERINÄRANGELEGENHEITEN DER UKRAINE

1.1 Einführung

Die Reform der staatlichen Aufsicht über die Produktion und den Vertrieb von Lebensmitteln in der Ukraine wurde bereits 2007 initiiert. Zu den wichtigsten Reformanliegen der Regierung im Bereich der Kontrolle in diesem Bereich gehören:

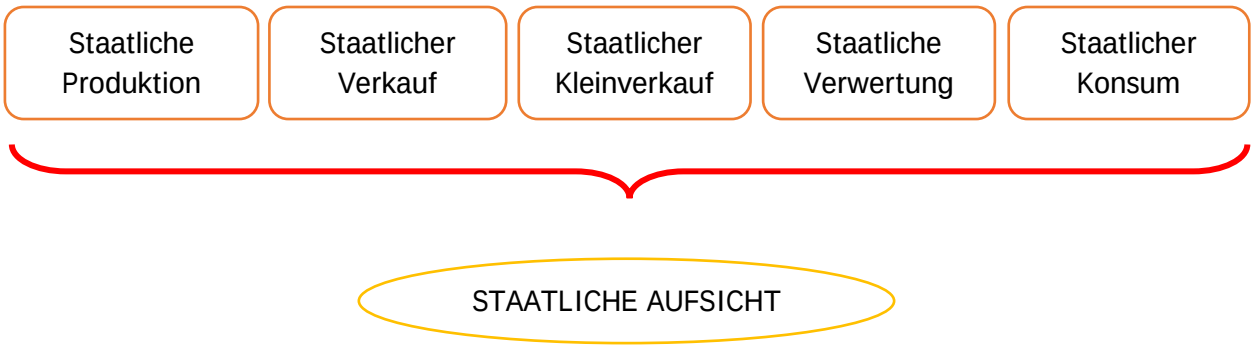
- Senkung der öffentlichen Ausgaben;
- Reduktion von Aufsichtsbehörden, Beseitigung der Funktionsüberschneidungen von Behörden;
- Senkung der Belastung für die Wirtschaft, Erleichterung der Wirtschaftstätigkeit, Reduzierung der Anzahl von Zulassungsverfahren und Zulassungsurkunden;
- Korruptionsbekämpfung;
- Anpassung von Prinzipien und Gesetzen an die Anforderungen führender Länder im Bereich der staatlichen Aufsicht für die Tier- und Pflanzengesundheit;
- Diversifizierung von Außenmärkten (Export) für ukrainische Lebensmittel, mit Schwerpunkt auf verarbeitete, veredelte Produkte;
- Privatisierung von staatlichen Betrieben, u.a. auch von denen, die mit der Ausstellung von Zulassungsurkunden beauftragt sind;
- Erfüllung der Verpflichtungen der Ukraine zuerst als Kandidat, dann als Mitglied der Welthandelsorganisation (16. Mai 2008, 152. Mitglied der WHO);
- Erfüllung der Verpflichtungen der Ukraine des bevorstehenden Freihandelsabkommens mit der EU (DCFTA);
- Anpassung im Inland an die Anforderungen der Importländer – der wichtigsten Handelspartner der Ukraine (im Rahmen der strategischen Partnerschaft „Russland, EU, USA“).

Diese Reform ist, nach nunmehr 9 Jahren, nur in wenigen Teilen abgeschlossen. Die EU und die USA haben der Ukraine eine Reihe von Projekten der technischen Hilfe zur Beschleunigung und Verbesserung dieses Prozesses angeboten. Infolge der komplizierten politischen und wirtschaftlichen Prozesse im Land konnten die Reformen nicht konsequent und ungehindert durchgeführt werden. Die Regierung schwankte zwischen Fortschritt und Rückschritten, was zur Abwanderung qualifizierter Fachkräfte und zur Verzögerung der Umsetzung der Reformen führte. Die Reformbestrebungen zur Konsolidierung verschiedener zuständiger Behörden sind gescheitert. Das politische System der Legislative und Exekutive hat den Reformprozess blockiert.

1.2 Historische Hintergründe

Das sowjetische System bildet die historische Grundlage der Aufsicht über phytosanitäre und Veterinärangelegenheiten in der Ukraine.

Abbildung 1.1: Die staatliche Aufsicht in postsozialistischen Ländern



Quelle: Autor

Damals vereinte der Staat in sich beide Funktionen: die des Auftraggebers und des Auftragnehmers. Gleichzeitig entstanden verschiedene Aufsichtsbehörden mit teilweisen Funktionsüberschneidungen.

Nach dem Fall des sowjetischen Systems und nach der Einführung marktwirtschaftlicher Verhältnisse wurden viele zuvor unsichtbare Probleme, unter anderem viele Funktionsüberschneidungen, deutlich. Die Finanzierung der zahlreichen Aufsichtsbehörden war nicht abgesichert. Die Mitarbeiter dieser Behörden, die eine Kluft zwischen ihren Einkommen und denen der Unternehmer beobachteten, widersetzten sich den Reformen. Die Anzahl der staatlichen Kontrolleure wuchs an; gleichzeitig degradierte die staatliche Aufsicht zu einer Art „Eintreiber von Abgaben". Damit hatte die Aufsicht ihren eigentlichen Sinn verloren; Qualität und Lebensmittelsicherheit spielten nur noch eine untergeordnete Rolle. Vordergründiges Ziel waren Korruptionsabgaben gegen Nachsicht bei Kontrollvorgängen. Weil die beschriebene Situation nicht nur diesen, sondern alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens betraf, hat kaum jemand den Verfall bemerkt. Öffentliche Güter, Naturschätze und Produktionsmittel wurden zum Gegenstand einer massiven Privatisierung.

Diese Periode dauerte bis in die 2000er Jahre. Es entstand die Notwendigkeit, Kontrollaufgaben wieder an den Staat zurückzugeben. Im Ergebnis entwickelte sich das Kontrollsystem der Ukraine in diesem Bereich zu einer komplexen Struktur (s. Anlage 1) mit zahlreichen Überschneidungen der Funktionen und Befugnisse der einzelnen Akteure.

Dieses System wurde von der Weltorganisation für Tiergesundheit und entsprechender Abteilungen der Europäischen Kommission (DG SANCO FVO) bewertet.

Dieses System gilt als Grundlage für Überprüfungen durch die Inspektoren der Verifikationsmissionen des Büros für Veterinärmedizin und Nahrungsmittel der EU-Kommission (FVO). Beim Strukturwechsel wird auch eine Überprüfung des Kontrollsystems durchgeführt, welches den Export in die EU (und noch ca. 50 weiterer Länder) von Geflügelfleisch, Trockenmilch, Nebenprodukten tierischen Ursprungs, die nicht für den Verzehr durch Menschen gedacht sind, Fisch, Honig etc., unterstützen soll.

Die Effizienz des Veterinärkontrollsystems in der Ukraine wird durch Drittländer anerkannt. In der Ukraine sind die folgenden Tierkrankheiten nicht verbreitet: Afrikanische Schweinepest, Blauzungenkrankheit, Maul- und Klauenseuche, Schmallenberg-Virus, etc.

Der Bereich der Lebensmittelsicherheit ist prinzipiell unabhängig und soll durch eigene Aufgaben von der Marktüberwachung getrennt werden. Die Reform soll zur Verteilung der Aufgaben beitragen.

Vor der aktuellen Reform verfügte die Veterinäraufsicht der Ukraine über ein umfassendes System staatlicher Kontrollen und genoss die Anerkennung internationaler tiergesundheitlicher Einrichtungen. Zu dieser Zeit verfügte das „Staatliche Komitee der Ukraine für Veterinärangelegenheiten“ (SKUVA) über 25 Labore, die im internationalen System ISO 17025 akkreditiert waren. Sieben davon hatten eine doppelte Akkreditierung (eine nationale und eine internationale - DAKKS, Deutschland).

Die regionale Struktur der staatlichen Veterinäraufsicht der Ukraine begann auf der Ebene von Landkreisen. Eine analoge Struktur hatte die Polizei und teilweise der Gesundheitsschutz. Das SKUVA arbeitete mit den Direktoraten der Europäischen Kommission und der Weltorganisation für Tiergesundheit (OIE) zusammen. Außerdem hatte diese Behörde zum Zeitpunkt der Entscheidung über die vollständige Umbildung (Verordnung des Ministerkabinetts der Ukraine Nr. 442[1]) bereits positive Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit dem Büro der FVO der Europäischen Kommission gemacht. Diese Tatsache war einer der Gründe dafür, dass die staatliche Verwaltung für phytosanitäre und Veterinärangelegenheiten der Ukraine als Grundlage für die Bildung einer neuen umfassenden Behörde für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz diente.

1.3 Staatliche Aufsicht der Ukraine vor der Reform

Der Bereich der Aufsicht für Veterinärwesen und phytosanitäre Angelegenheiten wurde und wird teilweise weiterhin durch folgende Gesetze und Verordnungen geregelt:

- Kodex der Ukraine über Verletzungen des Verwaltungsrechts
- Strafgesetzbuch der Ukraine
- Wirtschaftsgesetzbuch der Ukraine
- Gesetz über Sicherheit und Qualität der Lebensmittel
- Gesetz über Kindernahrung
- Gesetz über Veterinärmedizin
- Gesetz über Trinkwasser und Trinkwasserversorgung
- Gesetz über das staatliche System der Biosicherheit bei der Entwicklung, Prüfung, Transport und Nutzung von genetisch veränderten Organismen
- Verordnung des Ministerkabinetts der Ukraine: Über die Standardisierung und Zertifizierung
- Gesetz über den Ausschluss von gefährlichen und minderwertigen Produkten aus Handel, Verarbeitung, Verwertung, Zerstörung oder weiterer Nutzung

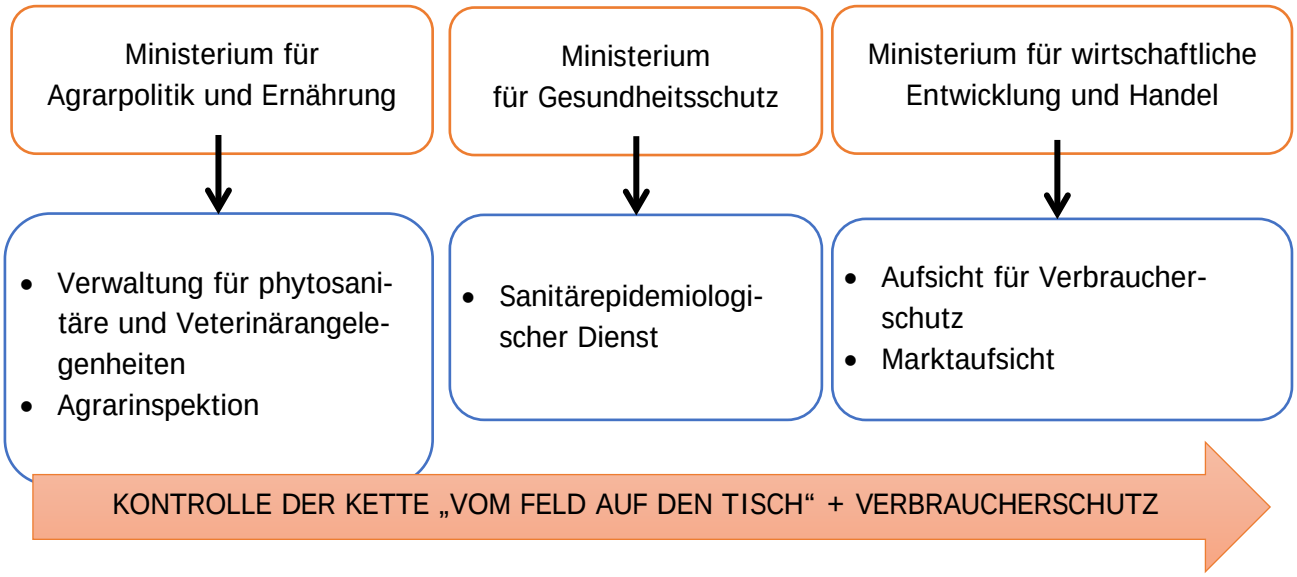
Außerdem wurde die Tätigkeit der einzelnen Aufsichtsbehörden durch eine besondere Rechtsvorschrift geregelt. Weil ihre Tätigkeit durch drei verschiedene Ministerien (Agrarministerium, Ministerium für Gesundheitsschutz, Wirtschafts- und Handelsministerium) koordiniert wurde, gab es in den Vorschriften viele Unstimmigkeiten.

In der ersten Phase der Reform, ab Dezember 2012, sollte eine komplexe Behörde den Gesamtbereich der Aufsicht über die Lebensmittelsicherheit ausüben. Dafür wurden Befugnisse des sa-

[1] http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/442-2014-%D0%BF

nitär-epidemiologischen Dienstes an der neu gegründeten staatlichen Verwaltung für phytosanitäre und Veterinärangelegenheiten der Ukraine (als Nachfolgebehörde des Staatlichen Komitees der Ukraine für Veterinärangelegenheiten) übergeben (Anlage 2). Dieses System der staatlichen Aufsicht basierte auf drei Elementen.

Abbildung 1.2: Das System der staatlichen Verwaltung für phytosanitäre und Veterinärangelegenheiten der Ukraine (ab Dezember 2012)



Quelle: Autor

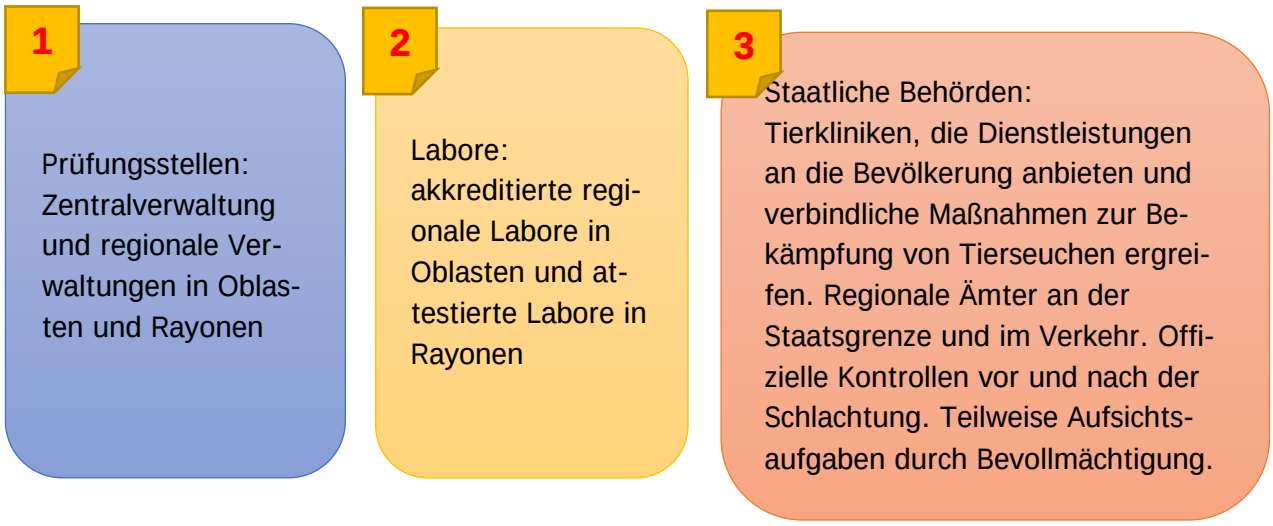
Die Befugnisse aller fünf Aufsichtsbehörden überschnitten sich (Alage 1). Die Tätigkeit jeder Aufsichtsbehörde wurde durch ein besonderes Gesetz geregelt, das als das Wichtigste in dem jeweiligen Bereich galt. Unter diesen Bedingungen war es fast unmöglich bei Kontrollen, Verantwortlichkeiten für Missachtungen zu identifizieren. Alle Probleme der Arbeit der Aufsichtsbehörden wurden intern beurteilt und nicht gemeinsam besprochen. Das führte zur Bildung von Interessengruppen, zu einer Blockade des Informationsaustausches sowie zu einer teilweise bewussten Verzerrung von Informationen.

Im Ergebnis ähnelte die Aufsicht über die Produktion von Lebensmitteln eher einem Geschäftsmodell von drei Ministerien. Die Kontrollen von Unternehmen wurden oft ohne den Einsatz von Fragebögen durchgeführt. Die Form der Prüfungsprotokolle war nicht einheitlich definiert und abgestimmt. Häufig widersprachen die Kontrollergebnisse einer Behörde den Bemerkungen einer anderen Behörde, was häufig durch die Korruption der Verwaltungen begründet war. Das System wurde sehr intransparent und begann in vielen Bereichen für die Unternehmer (insbesondere für klein und mittelständischen) untragbar zu werden.

1.4 Struktur der staatlichen Verwaltung für phytosanitäre und Veterinärangelegenheiten der Ukraine - Reformvoraussetzungen

Die staatliche Verwaltung für Veterinärangelegenheiten der Ukraine bestand aus drei miteinander verbundenen Struktureinheiten.

Abbildung 1.3: Struktur der Verwaltung für Veterinärangelegenheiten



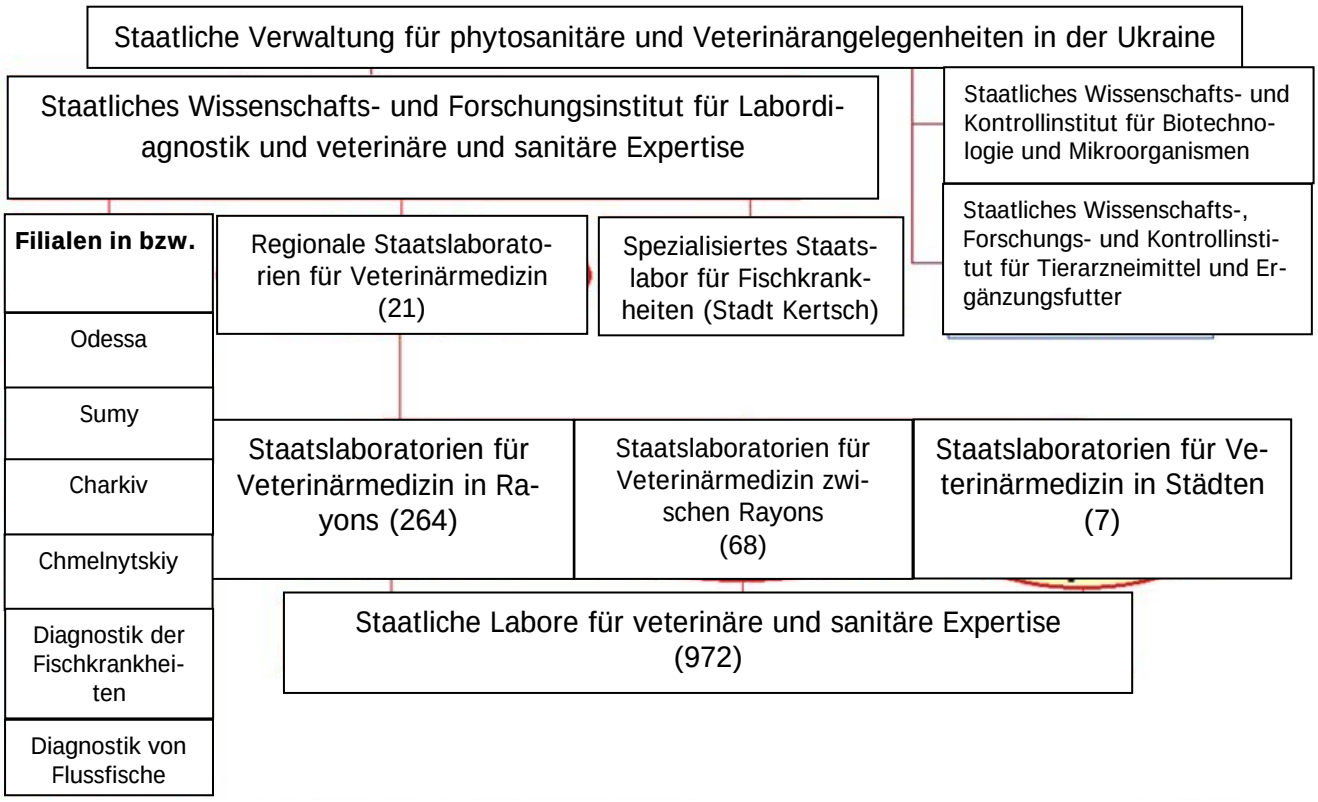
Quelle: Autor

Alle Arbeitsrichtungen Verwaltung für Veterinärangelegenheiten waren miteinander nicht nur institutionell, sondern auch wirtschaftlich, verbunden. An Finanzmitteln mangelte es der Verwaltung weil ihre Finanzierung innerhalb der Struktur über die staatlich finanzierten Einrichtungen (tierärztliche Kliniken, seltener Labore) erfolgte. Sie wurden zur wichtigsten Quelle der Finanzierung der Verwaltung für Veterinärangelegenheiten in den Regionen. Sie stellten ein Instrument dar, das alle staatlichen Maßnahmen zur Bekämpfung von Tierseuchen ergriff.

Es gab nur sehr wenige private Tierärzte in der Ukraine (ungefähr 1.800 lizenzierte Fachpersonen). Unter diesen Bedingungen waren die an private Tierärzte übergebenen Befugnisse marginal.

Die Struktur der Verwaltung für phytosanitäre und Veterinärangelegenheiten ist den Anlagen 3, 4 und 5 dargestellt. Die Struktur einer Regionalabteilung der Verwaltung für phytosanitäre und Veterinärangelegenheiten ist im Anhang 6 dargestellt. Die Gesamtanzahl des Personals des staatlichen Aufsichtsdienstes schwankte zwischen 32.000 und 34.000 Angestellten. Ein solches System ist nicht überlebensfähig, weil es zu komplex und zu teuer (auch wenn vom Staatshaushalt unterfinanziert) ist. Dies war einer der Gründe für die Reform. Das System der Labore der staatlichen Veterinärbehörde der Ukraine hatte und hat immer noch eine postsowjetische Struktur. Sie wird seit Jahren optimiert, aber die Ergebnisse dieser Optimierung sind marginal.

Abbildung 1.4: System der Labore der Verwaltung für Veterinärangelegenheiten*



Quelle: Autor

* in Klammern Anzahl der Einrichtungen

Anlass für die Reform des Systems waren zahlreiche Beschwerden der Agrarunternehmen aufgrund der schlechten Ergebnisse dieser Behörde. Die meisten Beschwerden betrafen den Sanitärepidemiologischen Dienst, deren Kontrollen zu einer formellen Sammlung von Abgaben wurden. Selbstverständlich waren an diesen Vorgehensweisen auch Aufsichtsbehörden für phytosanitäre und Veterinärangelegenheiten, wie auch die Prüfer des Dienstes für Verbraucherschutz beteiligt. Viele Besitzer von Großunternehmen brachten die Reformen auf die Tagesordnung. Eine Initiative von europäischen Gebern hat die Reform vorangetrieben.

1.5 Öffentliches Audit der staatlichen Verwaltung zur Sicherheit von Lebensmitteln

Die Ukraine exportiert Agrarprodukte in über 100 Länder der Welt. Dabei ist der Zugang zu europäischen Märkten der anspruchsvollste.

Folgende tierische Erzeugnisse wurden einer Außenbewertung unterzogen und erhielten Anfang 2016 eine Zulassung für die Einfuhr in die EU: Bienenhonig, Seefisch und Aquakultur, Geflügel, Milch und Milchprodukte (die für den menschlichen Konsum nicht bestimmte).

Der ukrainische Dienst für Veterinärwesen erstellt jährliche Pläne der staatlichen Aufsicht für die Kontrolle von Restmengen von Tierarzneimitteln und anderen Fremdstoffen im Rindfleisch. Derartige Pläne liegen auch für Schweinfleisch vor, bleiben aber mangels Finanzierung unberücksichtigt. Die Ukraine hat eine Verifikation des Kontrollsystems für die Produktionsstätten von

Rindfleisch, der Rückverfolgbarkeit und der Identifizierbarkeit initiiert. Das Verfahren ist derzeit in Bearbeitung.

Des Weiteren wurde ein Verfahren zur Bewertung des Gesundheitskodex für Landtiere durch die Weltorganisation für Tiergesundheit initiiert und erfolgreich abgeschlossen. Das Profil der Ukraine schließt den Beschluss aus dem Jahr 2007 ein, welcher das Ergebnis der Expertenkontrollen (Ivan Bojkov, Teamleiter, Sloboden Cokrevski, Experte, Véronique Bellemain, Experten der Weltorganisation für Tierseuchen) darstellt. Entsprechende Ergebnisse der Bewertung des Dienstes der Ukraine für Tiergesundheit liegen vor. Diese Bewertungsergebnisse wurden aufgrund der mangelnden Kompetenz der Amtsträger ignoriert. Erreichten Vorteile und Errungenschaften werden durch die neu gegründeten Strukturen nivelliert.

Außerdem ist zu erwähnen, dass die Ukraine das Aufsichtssystem der EU sofort nach der Erleichterung von Zulassungsverfahren für importierte Produkte (Abschaffung von bestimmten Zulassungsurkunden für Importe) einseitig gleichwertig anerkannt hat (Verordnung des Ministeriums für Ernährung und Landwirtschaft der Ukraine Nr. 118[2]). Auf diese Weise ist der Zugang dieser Produkte auf den ukrainischen Markt erleichtert worden, da nur noch die Zollkontrollen und Verbote aufgrund der Tierseuchen oder Pflanzenquarantänen in bestimmten Regionen ein Hindernis für die Einfuhr darstellen können.

1.6 Umwandlung des staatlichen Aufsichtssystems

Die Umwandlung des staatlichen Aufsichtssystems für die Sicherheit der Produktion und des Verkaufs von Lebensmitteln, erfolgte auf zwei verschiedenen, voneinander unabhängigen Wegen und wurde durch zwei verschiedene Gruppen von Personen initiiert. Der Umwandlungsprozess bedeutet eine konsequente Änderung der Rechtsvorschriften. Der optimale Weg wird durch den Wunsch, alle vorhandenen Probleme in wenigen Schritten auf einmal zu lösen, gebremst. Im Umwandlungsprozess wurden Änderungen zu Gesetzen und Verordnungen erarbeitet. Ein positives Merkmal des Umwandlungsprozesses ist die eindeutige Definition von gesetzlich geregelten Funktionen und Zuständigkeiten. Trägheit, Inhomogenität und Widersprüchlichkeit von Meinungen, unzureichende Kürzungen bei Aufsichtsbehörden, sind Nachteile des Umwandlungsprozesses, was zur Unzufriedenheit radikaler politischer Kräfte führte.

Der optimale Weg war für viele unerwartet und wurde durch die Verabschiedung der Verordnung des Ministerkabinetts der Ukraine Nr. 442 „Über die Optimierung des Systems von Exekutivorganen“ vom 10. September 2014 umgesetzt. Durch diese Verordnung wurde eine Reihe von Aufsichtsbehörden aufgelöst (Agraraufsicht, Sanitär-epidemiologischer Dienst, Staatliche Aufsicht für Verbraucherschutz, Staatliches Edelmetallkontrollamt, Staatliches Büro für Tourismus und Kurorte, Staatlicher Dienst für Preiskontrolle usw. (Anlage 7)). Ihre Aufgaben wurden an den neu gegründeten „Staatlichen Dienst für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz der Ukraine“ (SDLVU) übergeben. Dabei wurden inkompetente Entscheidungen getroffen, die einen Interessenkonflikt provozierten (Anlage 8).

Die Koordinierung dieser Behörde durch das Ministerkabinett führte zum Verlust der ursprünglichen Ideen. Die Reform verzögerte sich und wurde nur teilweise umgesetzt. Das Ministerkabinett der Ukraine erhielt, in Anwesenheit des Präsidenten und der Vertreter der entsprechenden Direktorate der Europäischen Kommission sowie der zuständigen Kommissarin, Frau Malström, eine scharfe Mitteilung darüber, dass der Fortschritt der Reform nicht nur unbefriedigend sei, sondern

[2] http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z0431-14

seitens der ukrainischen Regierung sabotiert werde. Nach dieser Beurteilung hat das Ministerkabinett der Ukraine, vertreten durch den Ministerpräsidenten, entschieden, die Verwaltung der neu gegründeten Behörde an das Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung der Ukraine zurückzugeben, die Arbeit der Leiter des Staatlichen Dienst für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz als unbefriedigend zu bewerten und sie zu entlassen. Die Reform war für unhaltbar erklärt worden und das Abweichen vom geplanten Kurs in bestimmten Punkten wurde konstatiert.

Der Zusammenschluss von Kompetenzen initiierte eine Reihe von Besonderheiten und Problemen. Mehrere Zweige der staatlichen Aufsicht, deren Befugnisse zuvor nicht verbunden waren, wurden auf der regionalen Ebene im unterschiedlichen Maß integriert (Anlage 9). Die Zusammenarbeit der Zentralverwaltung und der regionalen Abteilungen des Dienstes für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz wurde kompliziert. Die Frage der ukrainischen Vertretung bei den internationalen Organisationen blieb ungelöst (Chief Veterinary Officer (CVO) als Vertreter in der Weltorganisation für Tiergesundheit und im Internationalen Pflanzenschutzübereinkommen usw.). Der CVO soll vor allem fachliche Kompetenz und Arbeitserfahrungen mitbringen.

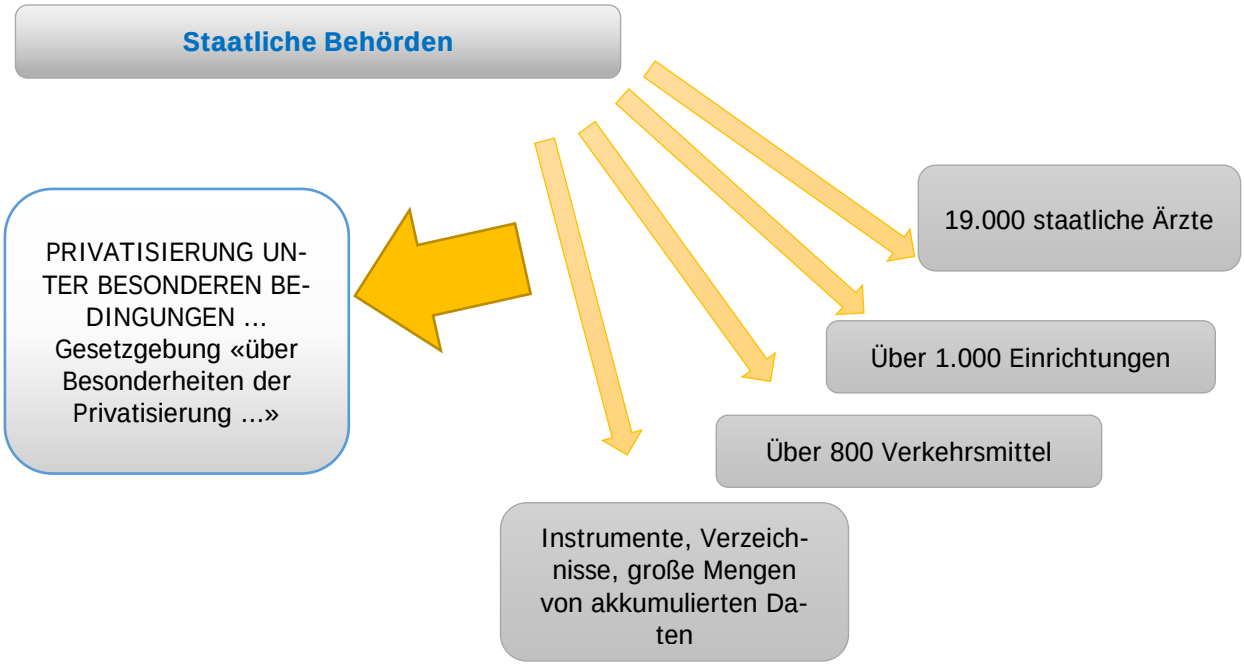
1.7 Aktuelle Lage der Reform, Situation in der Veterinärverwaltung - Befugnisse und Personalpolitik

Wie oben bereits erwähnt, diente der Dienst für Tiergesundheit und seine Struktur als Reformgrundlage. Dabei erhielt der Dienst zusätzliche Aufgaben, was sich auf sein funktionales und fachliches Potential auswirkte.

Die wichtigsten funktionalen Änderungen betreffen die Finanzierung der Verwaltung im Bereich des Veterinärwesens. Die Finanzierung von staatlichen Veterinärkliniken und Laboren in den Oblasten und Rayonen wurde vom staatlichen Haushalt in die Verantwortlichkeit der Oblasthaushalte überführt. Diese Entscheidung hatte eine ungleichmäßige Finanzierung des Veterinärwesens von Behörden in verschiedenen Oblasten zur Folge: einige Oblaste haben die Finanzierung in diesem Bereich auf 50 % gegenüber dem Vorjahr gesenkt. Viele Oblastverwaltungen forderten die Überführung der tiergesundheitlichen Einrichtungen in ihren Verwaltungsbereich, obwohl dies nach geltendem Recht nicht möglich ist. Dies wurde mit der Notwendigkeit der Haushaltkontrolle durch die finanzierende Behörde begründet. Vor diesem Hintergrund entstanden in vielen Oblasten Konflikte. Ohne die Unterstützung der Zentralverwaltung, die selbst durch die Reformprozesse geschwächt war, führte dies zur Reduzierung der Finanzierung der staatlichen Veterinärkliniken und Laboren. Infolgedessen wurden die Anzahl der öffentlichen Angestellten sowie deren Löhne in 20 % der Oblaste drastisch gekürzt. Im Oblast Odessa wurden z.B. bestimmte staatliche Befugnisse ohne gesetzliche Grundlage an private Tierkliniken übergeben. Die staatliche Aufsicht zur Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen wurde dadurch gefährdet.

Parallel zu den beschriebenen Prozessen auf regionaler Ebene vollzog sich die Reform der Zentralverwaltung. Im Laufe der letzten zwei Jahre wurden die Leiter der staatlichen Verwaltung für phytosanitäre und Veterinärangelegenheiten infolge der Lustrationsprozesse entlassen. Die wirtschaftliche Verwaltung und die Befugnisse des obersten staatlichen Prüfers wurden an die Abteilungsleiter übergeben, die Stelle des stellvertretenden Leiters des Dienstes wurde durch eine Verordnung der Regierung wiederhergestellt. Diese wurde von einem Abteilungsleiter besetzt, was die Bewahrung des institutionellen Gedächtnisses der Behörde ermöglichte.

Abbildung 1.5: Prozesse der Reform der Zentralverwaltung



Quelle: Autor

Am 24. Februar 2016 wurde der stellvertretende Minister der Agrarpolitik und Ernährung der Ukraine, Wladimir Iwanowitsch Lapa, zum ersten stellvertretenden Leiter des Staatlichen Dienstes für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz der Ukraine ernannt.

Mit Stand vom 1. März 2016 ist die Frage der Finanzierung des Staatlichen Dienstes für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz ungelöst. Bezüglich des Gesetzes der Ukraine „Über den Staatshaushalt der Ukraine“ müssen alle Entscheidungen zur Änderung der Finanzierungspositionen mit dem Haushaltsausschuss der Werchowna Rada der Ukraine abgestimmt werden. Eine Entscheidung darüber soll in Kürze getroffen werden. Fehlende Koordinierung und mangelnde Kompetenz des Ausschusses gefährden jedoch den gesamten Vorgang.

Sollte die Finanzierungsfrage in nächster Zeit nicht gelöst werden, kann - wegen Überschreitung der Fristen – die Zentralverwaltung des Staatlichen Dienstes für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz nicht mit Fachkräften aus den Regionalverwaltungen besetzt werden. Erst nach all diesen Verfahren kann das Ministerkabinett der Ukraine eine Entscheidung über die Befugnisse der abgeschafften Behörden, an den neu gegründeten Dienst, treffen. Dieser wird dann die Aufgaben und die Verantwortung des neuen Personals übernehmen.

Die Situation verschlechterte sich zusätzlich nach der Einführung eines Moratoriums zur Kontrolle aller Wirtschaftssubjekte, welches durch das Ministerkabinett zur Korruptionsbekämpfung eingeführt wurde. Der Mangel an Kontrollen in der Biosicherheit, hat die landesweite Situation der Tiergesundheit in der Ukraine verschlechtert.

Die Verwertung der tierischen Nebenerzeugnisse und der Tierkörper ist bislang nicht geregelt. Eine Reihe von Gesetzen wurde, entsprechend den Anforderungen der EU, angepasst. Gleichzeitig wurden aber keine Verwertungsbetriebe für die Privatisierung vorgesehen, obwohl Staatsunternehmen Verlustbetriebe sind. Im Falle einer Privatisierung benötigen die ehemals staatlichen Unternehmen keine staatliche Förderung mehr und könnten viel profitabler wirtschaften.

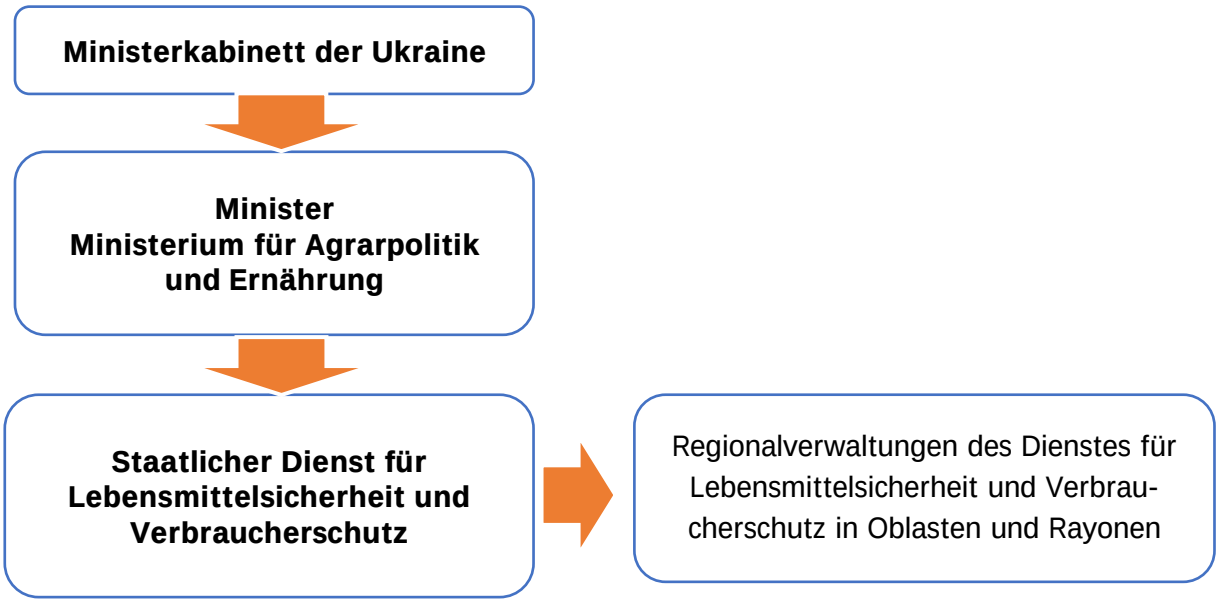
1.8 Struktur und Befugnisse des neuen Staatlichen Dienstes für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz

Ein halbes Jahr nach der Etablierung des Staatlichen Dienstes für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz wurde die Organisationsstruktur der Hauptverwaltung abgestimmt (Anlage 10). Die Struktur der regionalen Behörden wurde festgelegt und hängt nun in einem hohen Maße von der Bewilligung durch den Haushaltsausschuss der Werchowna Rada ab. Der äußere Aufbau der regionalen Behörde auf Oblastebene wird dem Aufbau der regionalen Behörde ähneln. Die Rayonbehörden werden die Befugnisse der Verwaltung für Veterinärwesen und des sanitär-epidemiologischen Dienstes erhalten.

Offen bleibt die Frage, ob die Rayonverwaltungen des Staatlichen Dienstes für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz den Status von gesonderten juristischen Personen bewahren werden. Die Integration der des Staatlichen Dienstes für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz auf Rayoneben in die Struktureinheiten der Oblastverwaltungen könnte zur Kürzung des Personals (Buchhalter, technische Angestellte etc.) um über 1.000 Personen führen.

Das Organigramm sieht nach den letzten Änderungen folgendermaßen aus.

Abbildung 1.6: Behördliche Unterstellung des Staatlichen Dienstes für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz



Quelle: Autor

Die Verordnung über den Staatlichen Dienst für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz (Verordnung des Ministerkabinetts Nr. 667[3]) widerspricht in wesentlichen Teilen den Verordnungen anderer Ministerien, die daher noch zu ändern sind. Dies ist durch den ursprünglichen Ansatz begründet, der die Unterstellung der Behörde beim Ministerkabinett vorsah.

[3] http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/667-2015-%D0%BF

1.9 Reformrisiken

Zu den wichtigsten Reformrisiken gehören:

- Widerstand von Behörden und Systemen, die abgeschafft oder an neu gegründete Behörden angeschlossen werden;
- mangelnde Kompetenz und Erfahrungen von Leitern; Verlust von „institutionellen“ Erfahrungen;
- Vertrauensverlust in die Unabhängigkeit der Bewertung durch außenstehende Dritte des Aufsichtssystems der Ukraine;
- mit der Anerkennung der Ukraine als Mitglied der WHO können Sanktionen bei verspäteten Mitteilungen über systemische Gesetzesänderungen bzw. die Verschleppung staatlicher Bekämpfungsmaßnahmen verhängt werden;
- Nichteinhaltung bestimmter Anforderungen an die Tierseuchenbekämpfung, aufgrund der Destabilisierung der Veterinärbehörden;
- Konflikte und Gerichtsklagen gegen den neuen Dienst als Rechtsnachfolger der früheren Behörden, die mit vielen Verstößen gegen die Arbeitsgesetzgebung abgeschafft wurden;
- politische Intrigen bei der Ernennung von Leitern, bei Gerichtsurteile usw.;
- Konflikte zwischen den Ministerien, deren Befugnisse durch den neuen Dienst insbesondere nach seiner Unterstellung unter das Ministerium für Agrarpolitik und Ernährung der Ukraine, übernommen wurden;
- Schwierigkeiten bei der Abstimmung von Gesetzentwürfen in der Zuständigkeit mehrerer Ministerien;
- Mangel an qualifizierten Fachkräften in der Zentral- und in den Regionalverwaltungen aufgrund langer Reformprozesse und der Abwanderung von Spezialwissen;
- mangelnde Kompetenz im Bereich der Grundlagen der europäischen Gesetzgebung im Bereich der Lebensmittelsicherheit und des Verbraucherschutzes;
- Verlust von „institutionellen“ Erfahrungen bei der Erfüllung der Verpflichtungen nach dem Freihandelsabkommen mit der EU (DCFTA);
- Kursänderung in der Planung und in der Zusammenarbeit mit internationalen Geberorganisationen; Verlust von bereits erarbeiteten Projekten und Streichung vorgesehener Projekte;
- Entstehung von Konflikten zwischen Fachleuten verschiedener Profile; Konkurrenzkampf um Leitungsstellen – Weiterführung von historisch bedingten Meinungsverschiedenheiten;
- Deregulierungsinitiativen zur Abschaffung von Zulassungsverfahren im Rahmen der Überwachung von phytosanitären und Veterinärangelegenheiten t, die eine große Rolle bei der Rückverfolgbarkeit spielen;
- die umzubildenden, abzuschaffenden und an den neuen Dienst anzuschließenden Behörden verfügen zum Zeitpunkt ihrer Zusammenführung über keine materiellen Güter, da diese in den ehemals zuständigen Ministerien verbleiben sollen.

1.10 Einfluss der Umwandlung des ukrainischen Kontrollsystems auf den Außenhandel

Schwierigkeiten und Missverständnisse der Reformierung des Systems der staatlichen Aufsicht in der Ukraine sind unmittelbar nach der Mitteilung über die Reformen entstanden. Die Folgen dieser Missverständnisse kann man bei trilateralen Verhandlungen mit der Russischen Föderation und der EU beobachten. Jede Verhandlungsrunde endet mit wechselseitigen Anschuldigungen

über die Verletzung der Grundprinzipien der WHO hinsichtlich der Mitteilung über Änderungen der Gesetze und Kontrollsysteme der Mitgliedsländer. Offiziell gilt, dass die Verhandlungen nun in eine Sackgasse geraten sind.

Die komplizierte politische Situation in Europa führte zur Lockerung des Monitorings der Ukraine als Teilnehmerin des internationalen Handels.

Die Folgen, die indirekt durch die Reform des staatlichen Systems der Aufsicht über die Produktion und den Umlauf von Lebensmitteln verursacht worden sind, sind offensichtlich. Die Ukraine hat über das Schnellwarnsystem (RASFF) eine Reihe von Warnungen wegen der Überschreitung von Grenzwerten u.a. über Reste von antibiotischen Stoffen im ukrainischen Honig, über krankheitserregende Salmonellen im ukrainischen Geflügel usw. erhalten. Die festgestellten Mängel verweisen auf Probleme bei der Rückverfolgbarkeit und bei der Umsetzung von geltenden Rechtsvorschriften sowie neuer Gesetze, die mit Übergangsphasen von 2015 über 2016 bis 2017 in Kraft treten werden. Das Moratorium über die Durchführung von Kontrollen und das gleichzeitige Absinken des Qualifikationsniveaus der Mitarbeiter, der durch die Abwanderung von Fachkräften verursacht wurde, hat die Situation bei der Vorbeugung und Bekämpfung von Tierseuchen verschlechtert.

Im Laufe der letzten zwei Jahre ist die Kontrolle über die über die Verbreitung der afrikanischen Schweinepest verloren gegangen. Die Veterinärpolizei wurde abgeschafft, die Begleitpapiere für tierische Erzeugnisse werden nicht mehr abgefordert. Die Situation bei der Identifizierung und Registrierung von Tieren ist degradiert. Gleichzeitig ist das Risiko des unkontrollierten Transports von Tieren mit unklarem Gesundheitsstatus gestiegen, was die Grundprinzipien des internationales Rechts (Gesundheitskodex für Landtiere der Weltorganisation für Tiergesundheit) verletzt. Diese Aspekte werden von den zuständigen Behörden der Handelspartner der Ukraine nicht unbemerkt bleiben, was sich auf die Handelsbedingungen der Ukraine auswirken kann.

Die Schwierigkeiten bei der Organisation von Kontrollen und Untersuchungen, der Feststellung von Kontaminierungen und der Rückverfolgung zeugen, vor dem Hintergrund der Abschaffung vieler begleitender Verfahren, von einer Schwächung der Möglichkeiten einer schnellen Handlungsfähigkeit des Staates, wie es von der Gesetzgebung über die Anwendung des staatlichen Kontrollsystems gefordert wird. Das Fehlen einer schnellen korrigierenden Reaktion kompetenter Behörden der Ukraine belegt die Schattenseite der Reformprozesse. Der menschliche Faktor ist die wichtigste Ursache von Irrtümern. Das Exportpotential der Ukraine hängt auch wesentlich vom Vertrauen der internationalen Partner in die Kompetenz und die Fähigkeiten der ukrainischen Kontrollbehörden ab.

1.11 Empfehlungen

Auf der Grundlage der Analyse der aktuellen Situation lassen sich folgende Empfehlungen ableiten:

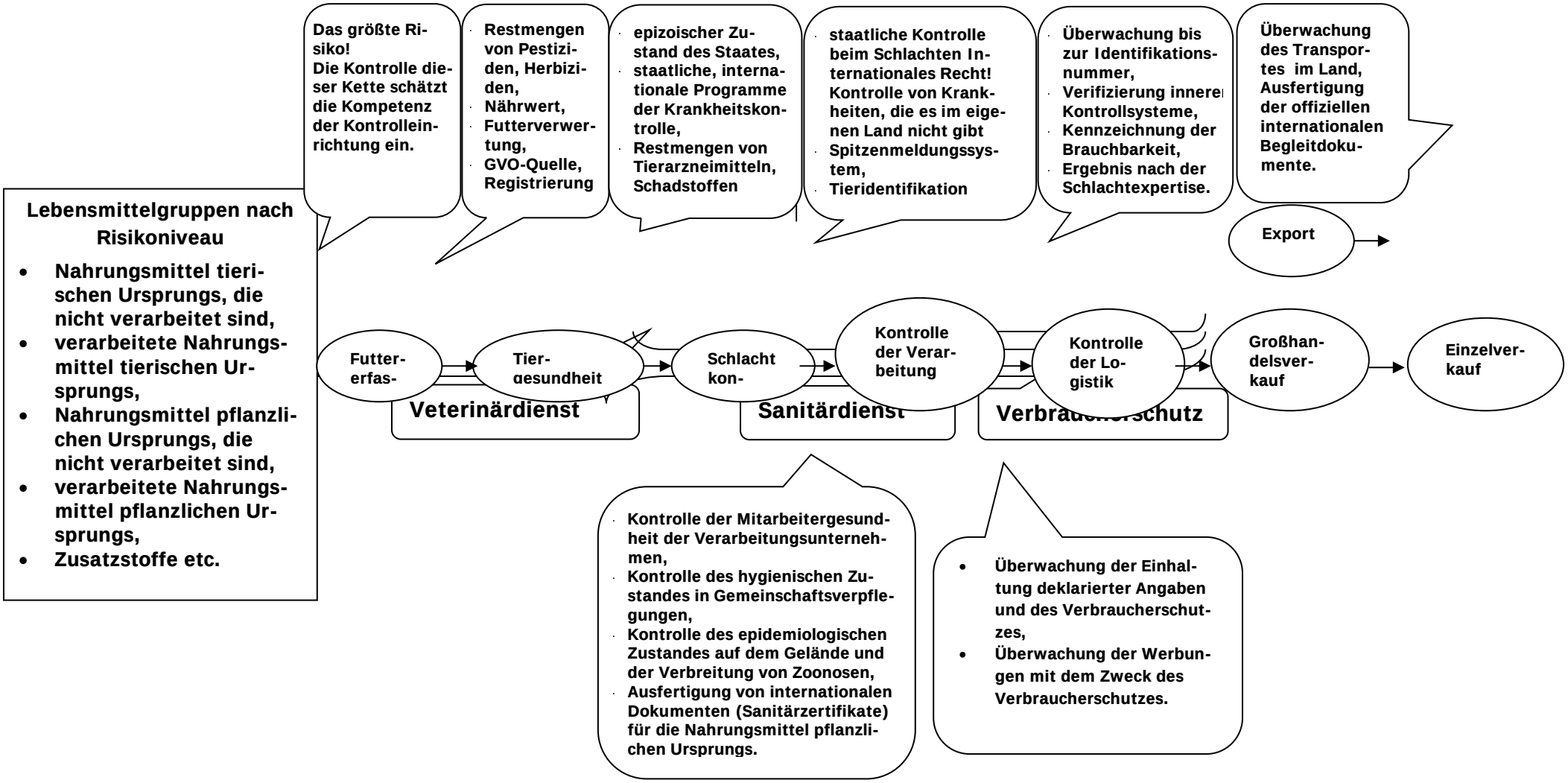
1. Zur Erhaltung der Kompetenz der Behörden der staatlichen Überwachung der Lebensmittelsicherheit und zur Vermeidung von Plünderungen materieller Güter und Immobilien des Staatlichen Dienstes für Tier- und Pflanzengesundheit sollten regionalen Abteilungsleiter zunächst auf ihren Stellen bleiben. Parallel sollten offene Ausschreibungen für die Positionen als Dienststellenleiter initiiert werden.
2. Die Budgetierung des Staatlichen Dienstes für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz sollte kurzfristig abgeschlossen, die Mitarbeiter an neue Stellen versetzt und neu gegründete regionale Verwaltungen registrieren werden. Der Wirkungsbeginn des Staatlichen Dienstes

für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz, mit allen Verpflichtungen und Befugnissen als Rechtsnachfolger, sollte mit einer Verordnung des Ministerkabinetts vorbereitet werden.

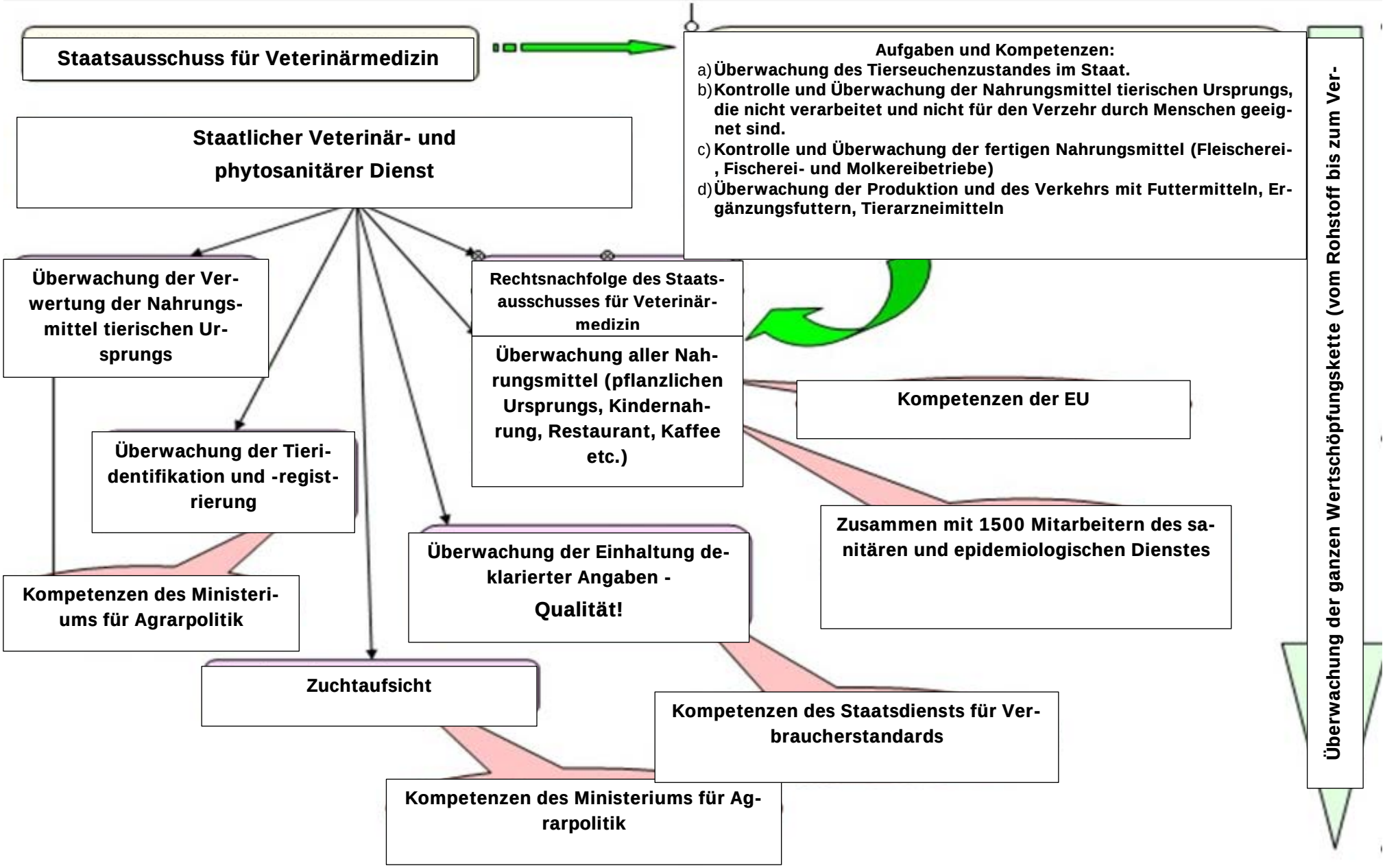
3. Ein öffentliches Audit des staatlichen Aufsichtssystems für phytosanitäre und Veterinärangelegenheiten sollte initiiert werden. Die Deregulierungsmaßnahmen des staatlichen Aufsichtssystems müssen dabei mithilfe von EU-Experten analysiert werden. EU-konforme Mechanismen zur Identifizierung und Rückverfolgbarkeit sind zu erarbeiten und einzuführen.
4. Die fachliche Aus- und Weiterbildung des Personals des Staatlichen Dienstes für Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz muss den Anforderungen der neuen Gesetzgebung und der Gesetzgebung der EU entsprechen.
5. Den Rayonverwaltungen sollte der Status von unabhängigen juristischen Personen abgesprochen und damit das technische Personal gekürzt werden. Die Anzahl von Prüfern des Dienstes sollte gleichzeitig gesteigert werden.
6. Auf der Ebene des stellvertretenden Ministerpräsidenten, zuständig für die Reform der tier- und pflanzengesundheitlichen Maßnahmen in der Ukraine, sollte kompetentes und verantwortungsvolles Fachpersonal angestellt werden.
7. Ein Gesetz über die Bedingungen der Privatisierung von Einrichtungen der Veterinärmedizin (staatliche Tierkliniken) sollte erarbeitet und verabschiedet werden. Private Tierärzte und Eigentümer von Tieren sollten zur Bekämpfung von Tierseuchen verpflichtet werden. Vom Staat beauftragte private Tierärzte erhalten die Möglichkeit zur Erstattung ihrer Leistungen.
8. Die Lohnskala der Mitarbeiter der zuständigen Behörde sollte überarbeitet werden. Durch die Freisetzung von Mitarbeitern und die Möglichkeit entgeltlicher Dienstleistungen, sollten die Löhne der Prüfer (die in der neuen Gesetzgebung über Lebensmittel vorgesehen sind) signifikant erhöht werden.
9. Die Reduzierung der staatlichen Labore sollte, wie geplant, abgeschlossen werden. Eine Verordnung zur Bevollmächtigung von nichtstaatlichen, akkreditierten Laboren sollte verabschiedet werden. Die Anzahl staatlicher Labore, sollte während der ersten Phase auf ein Drittel gesenkt werden.
10. Das Personal der zuständigen Behörde sollte jährlich weitergebildet und durch unabhängige Prüfer attestiert werden.

Anhang

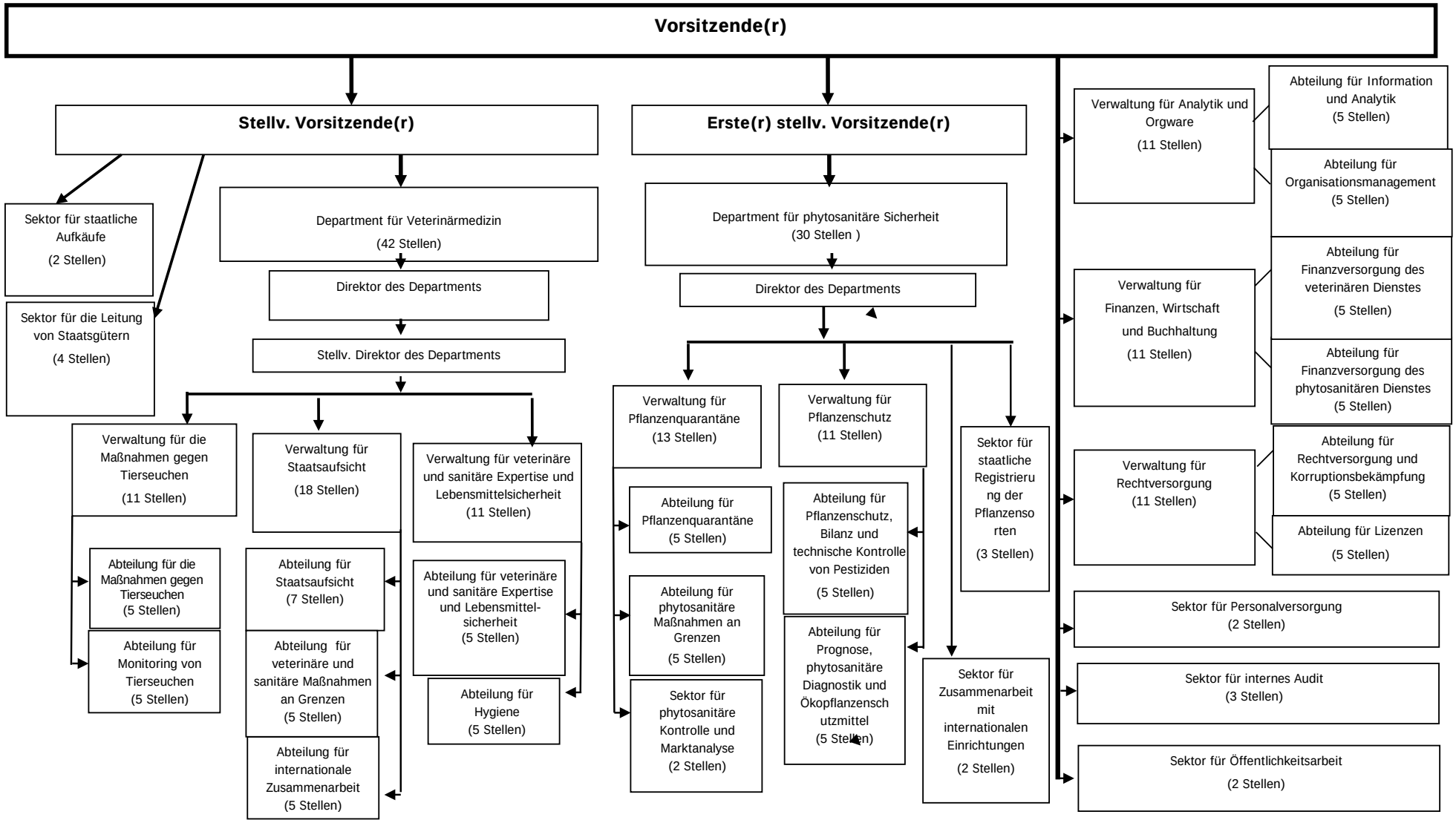
Anlage 1. Kontrollsystem der Ukraine im Bereich



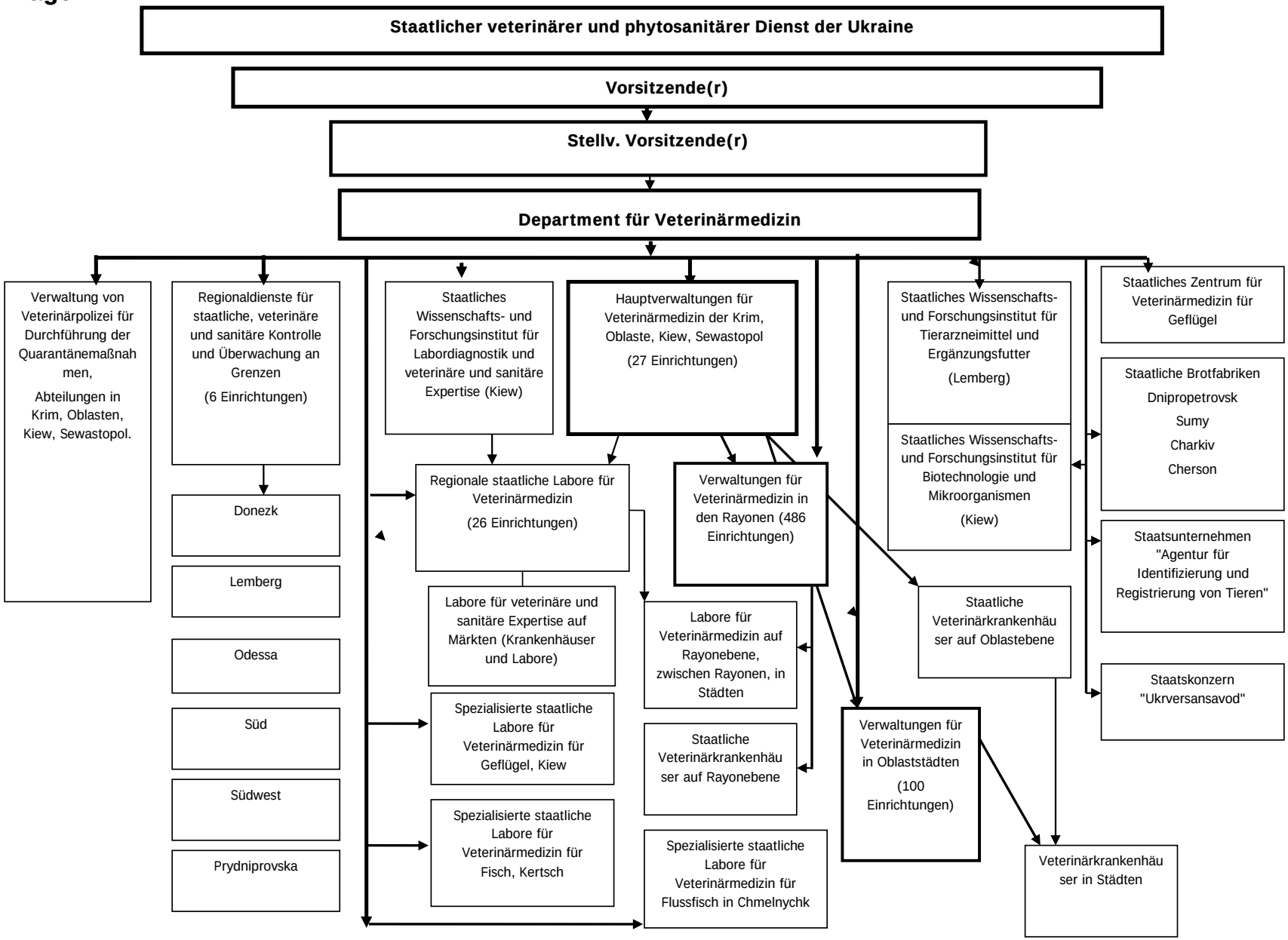
Anlage 2.


Staatsausschuss für Veterinärmedizin
Aufgaben und Kompetenzen:
a) Überwachung des Tierseuchenzustandes im Staat.
b) Kontrolle und Überwachung der Nahrungsmittel tierischen Ursprungs, die nicht verarbeitet und nicht für den Verzehr durch Menschen geeignet sind.
c) Kontrolle und Überwachung der fertigen Nahrungsmittel (Fleischerei-, Fischerei- und Molkereibetriebe)
d) Überwachung der Produktion und des Verkehrs mit Futtermitteln, Ergänzungsfuttern, Tierarzneimitteln
Staatlicher Veterinär- und phytosanitärer Dienst
Überwachung der Verwertung der Nahrungsmittel tierischen Ursprungs
Rechtsnachfolge des Staatsausschusses für Veterinärmedizin
Überwachung aller Nahrungsmittel (pflanzlichen Ursprungs, Kindernahrung, Restaurant, Kaffee etc.)
Kompetenzen der EU
Überwachung der Tieridentifikation und -registrierung
Zusammen mit 1500 Mitarbeitern des sanitären und epidemiologischen Dienstes
Überwachung der Einhaltung deklarierter Angaben - Qualität!
Kompetenzen des Ministeriums für Agrarpolitik
Zuchtaufsicht
Kompetenzen des Staatsdiensts für Verbraucherstandards
Kompetenzen des Ministeriums für Agrarpolitik
Überwachung der ganzen Wertschöpfungskette (vom Rohstoff bis zum Ver-

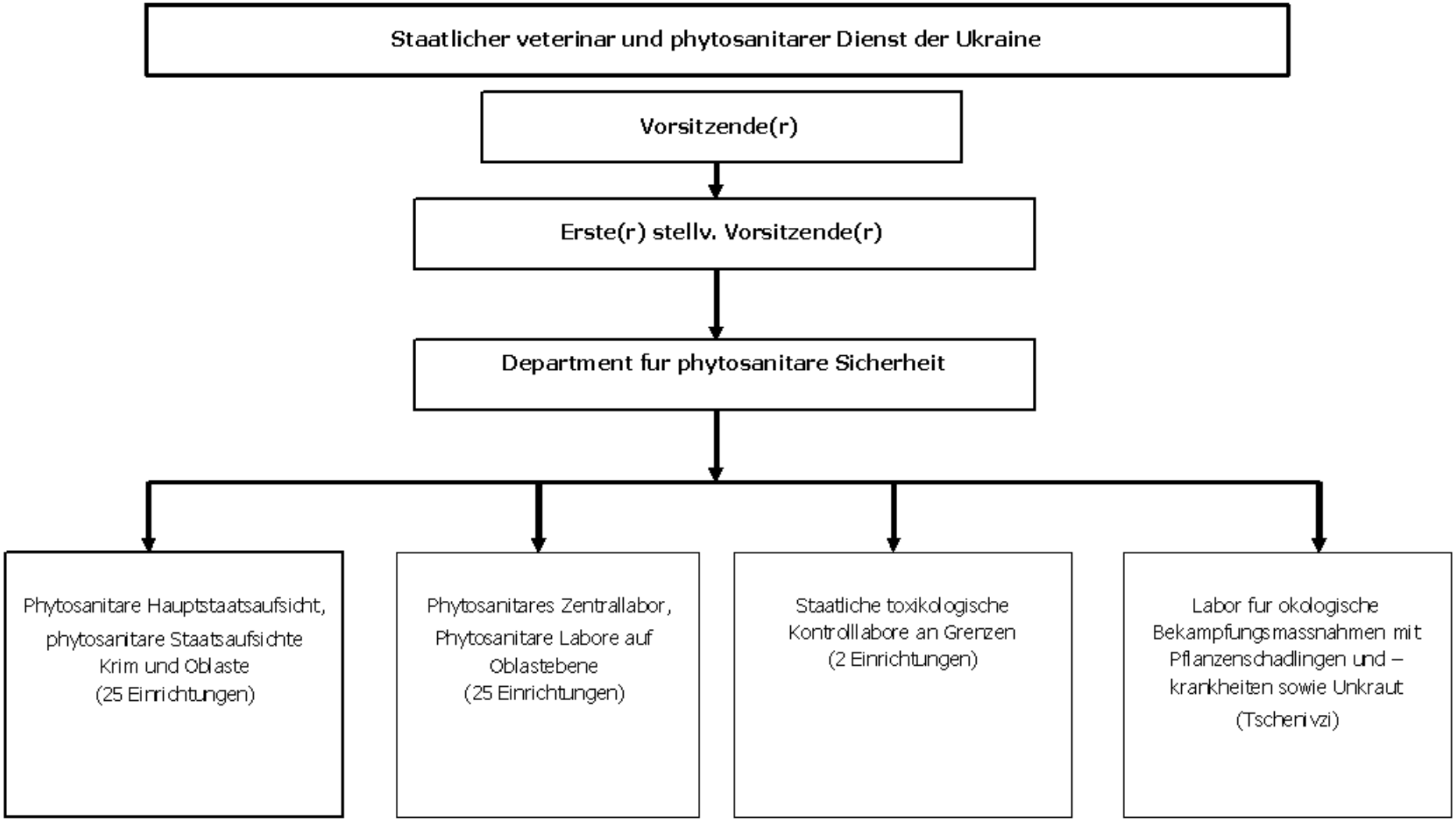
Anlage 3. Organigramm des Zentralorganes des staatlichen veterinären und phytosanitären Dienstes der Ukraine



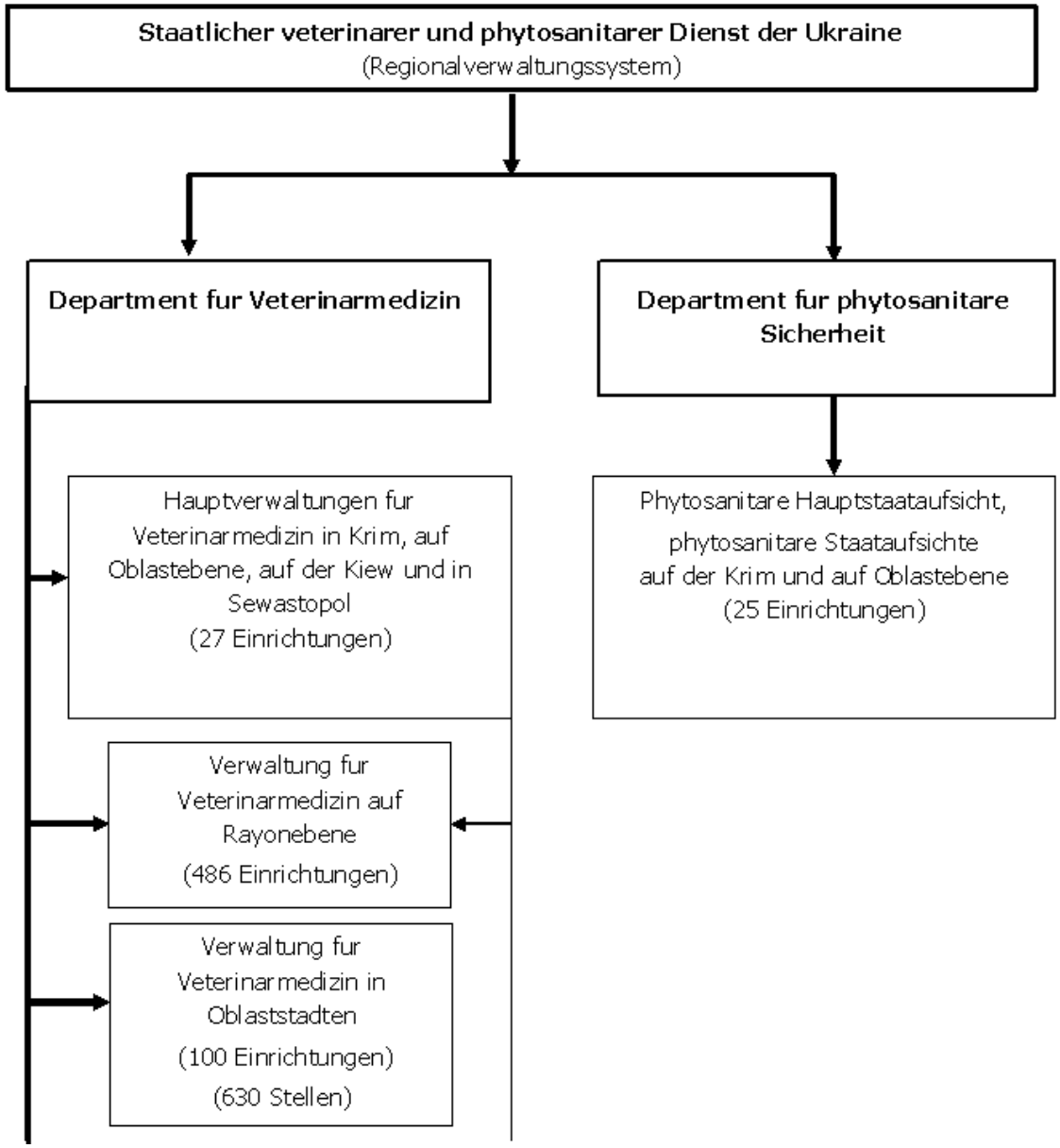
Anlage 4.


Staatlicher veterinärer und phytosanitärer Dienst der Ukraine
Vorsitzende(r)
Stellv. Vorsitzende(r)
Department für Veterinärmedizin
Verwaltung von Veterinärpolizei für Durchführung der Quarantänemaßnahmen,
Abteilungen in Krim, Oblasten, Kiew, Sewastopol.
Regionaldienste für staatliche, veterinäre und sanitäre Kontrolle und Überwachung an Grenzen
(6 Einrichtungen)
Donezk
Lemberg
Odessa
Süd
Südwest
Prydniprovska
Staatliches Wissenschafts- und Forschungsinstitut für Labordiagnostik und veterinäre und sanitäre Expertise (Kiew)
Hauptverwaltungen für Veterinärmedizin der Krim, Oblaste, Kiew, Sewastopol
(27 Einrichtungen)
Regionale staatliche Labore für Veterinärmedizin
(26 Einrichtungen)
Labore für veterinäre und sanitäre Expertise auf Märkten (Krankenhäuser und Labore)
Spezialisierte staatliche Labore für Veterinärmedizin für Geflügel, Kiew
Spezialisierte staatliche Labore für Veterinärmedizin für Fisch, Kertsch
Verwaltungen für Veterinärmedizin in den Rayonen (486 Einrichtungen)
Labore für Veterinärmedizin auf Rayonebene, zwischen Rayonen, in Städten
Staatliche Veterinärkrankenhäuser auf Rayonebene
Spezialisierte staatliche Labore für Veterinärmedizin für Flussfisch in Chmelnychk
Staatliches Wissenschafts- und Forschungsinstitut für Tierarzneimittel und Ergänzungsfutter
(Lemberg)
Staatliches Wissenschafts- und Forschungsinstitut für Biotechnologie und Mikroorganismen
(Kiew)
Staatliche Veterinärkrankenhäuser auf Oblastebene
Verwaltungen für Veterinärmedizin in Oblaststädten
(100 Einrichtungen)
Veterinärkrankenhäuser in Städten
Staatliches Zentrum für Veterinärmedizin für Geflügel
Staatliche Brotfabriken
Dnipropetrovsk
Sumy
Charkiv
Cherson
Staatsunternehmen "Agentur für Identifizierung und Registrierung von Tieren"
Staatskonzern "Ukrversansavod"

Anlage 5.


Staatlicher veterinar und phytosanitarer Dienst der Ukraine
Vorsitzende(r)
Erste(r) stellv. Vorsitzende(r)
Department fur phytosanitare Sicherheit
Phytosanitare Hauptstaatsaufsicht, phytosanitare Staatsaufsichte Krim und Oblaste (25 Einrichtungen)
Phytosanitares Zentrallabor, Phytosanitare Labore auf Oblastebene (25 Einrichtungen)
Staatliche toxikologische Kontrolllabore an Grenzen (2 Einrichtungen)
Labor fur okologische Bekampfungsmassnahmen mit Pflanzenschadlingen und –krankheiten sowie Unkraut (Tscherivzi)

Anlage 6.


Staatlicher veterinarer und phytosanitarer Dienst der Ukraine
(Regionalverwaltungssystem)
Department fur Veterinarmedizin
Department fur phytosanitare Sicherheit
Hauptverwaltungen fur Veterinarmedizin in Krim, auf Oblastebene, auf der Kiew und in Sewastopol
(27 Einrichtungen)
Phytosanitare Hauptstaataufsicht,
phytosanitare Staataufsichte auf der Krim und auf Oblastebene
(25 Einrichtungen)
Verwaltung fur Veterinarmedizin auf Rayonebene
(486 Einrichtungen)
Verwaltung fur Veterinarmedizin in Oblaststadten
(100 Einrichtungen)
(630 Stellen)

Anlage 7.

Liste der exekutiven Zentralorgane, die aufgrund der Verordnung des Ministerkabinetts der Ukraine (10. September 2014, Nr. 442) „Über Optimierung des exekutiven Zentralorgansystems“ umstrukturiert (liquidiert) werden sollen

1. Staatlicher Veterinär- und phytosanitärer Dienst
2. Staatsaufsicht für Sicherheit des Stadt- und Flussverkehrs
3. Staatsaufsicht für Sicherheit des Landtransports
4. Staatsaufsicht für Preiskontrolle
5. Staatsaufsicht für Verbraucherschutz
6. Staatsaufsicht für Arbeit
7. Staatsaufsicht für Landwirtschaft
8. Staatlicher Testdienst
9. Staatlicher sanitärer und epidemiologischer Dienst
10. Staatsdienst für Bergbauaufsicht und Industriesicherheit
11. Staatsdienst für Drogenkontrolle
12. Staatsdienst für Arzneimittel
13. Staatsdienst für Widerstand gegen HIV/AIDS und anderen sozialgefährlichen Krankheiten
14. Staatsagentur für Ökoinvestitionen
15. Staatsagentur für Investitionen und Projektleitung
16. Staatsagentur für Tourismus und Kurorte
17. Staatsagentur für Bodenressourcen

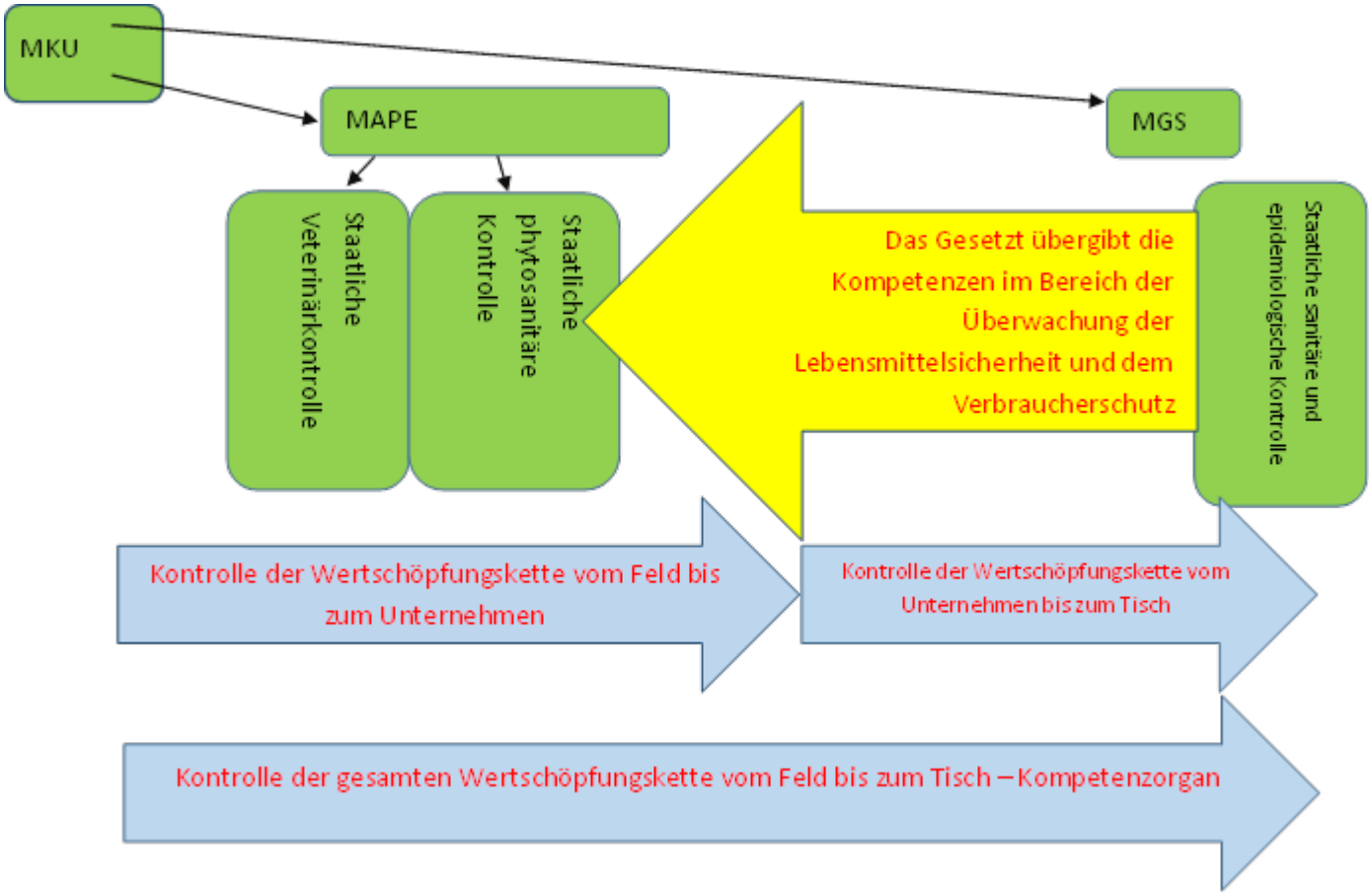
Liste der exekutiven Zentralorgane, die aufgrund der anderen Verordnungen umstrukturiert (liquidiert) werden sollen

1. Ministerium für Umweltschutz
2. Staatsausschuss für regulative Politik und Unternehmertum
3. Staatsausschuss für Nationalität und Religionen
4. Ministerium für Notfälle
5. Staatsaufsicht für technologische Sicherheit
6. Hauptamt des Staatsdienstes
7. Ministerium für Einkommen und Einziehungen
8. Staatsdienst für Invaliden und Veterane
9. Staatlicher Registrierungsdienst
10. Staatliches Exekutivamt

Anlage 8.

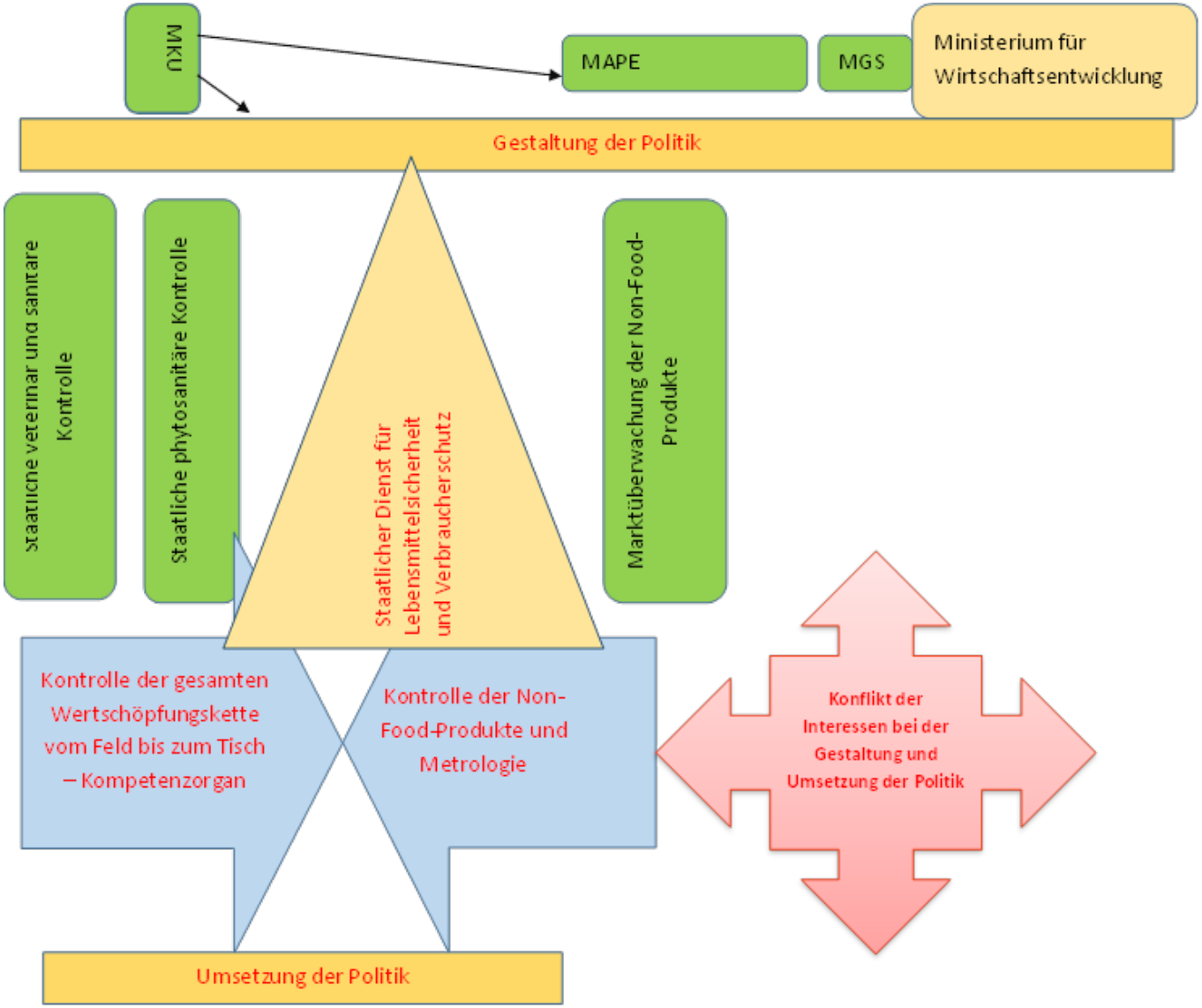
Schema der Verteilung der Kompetenzen und Risiken der Überlagerung nicht eigener Kompetenzen und Tätigkeiten in den Staatseinrichtungen für Kontrolle und Überwachung.

Umstrukturierung in Bezug auf das Gesetz der Ukraine „Über Nahrungsmittel“, welches von der Werchovna Rada der Ukraine verabschiedet wurde.



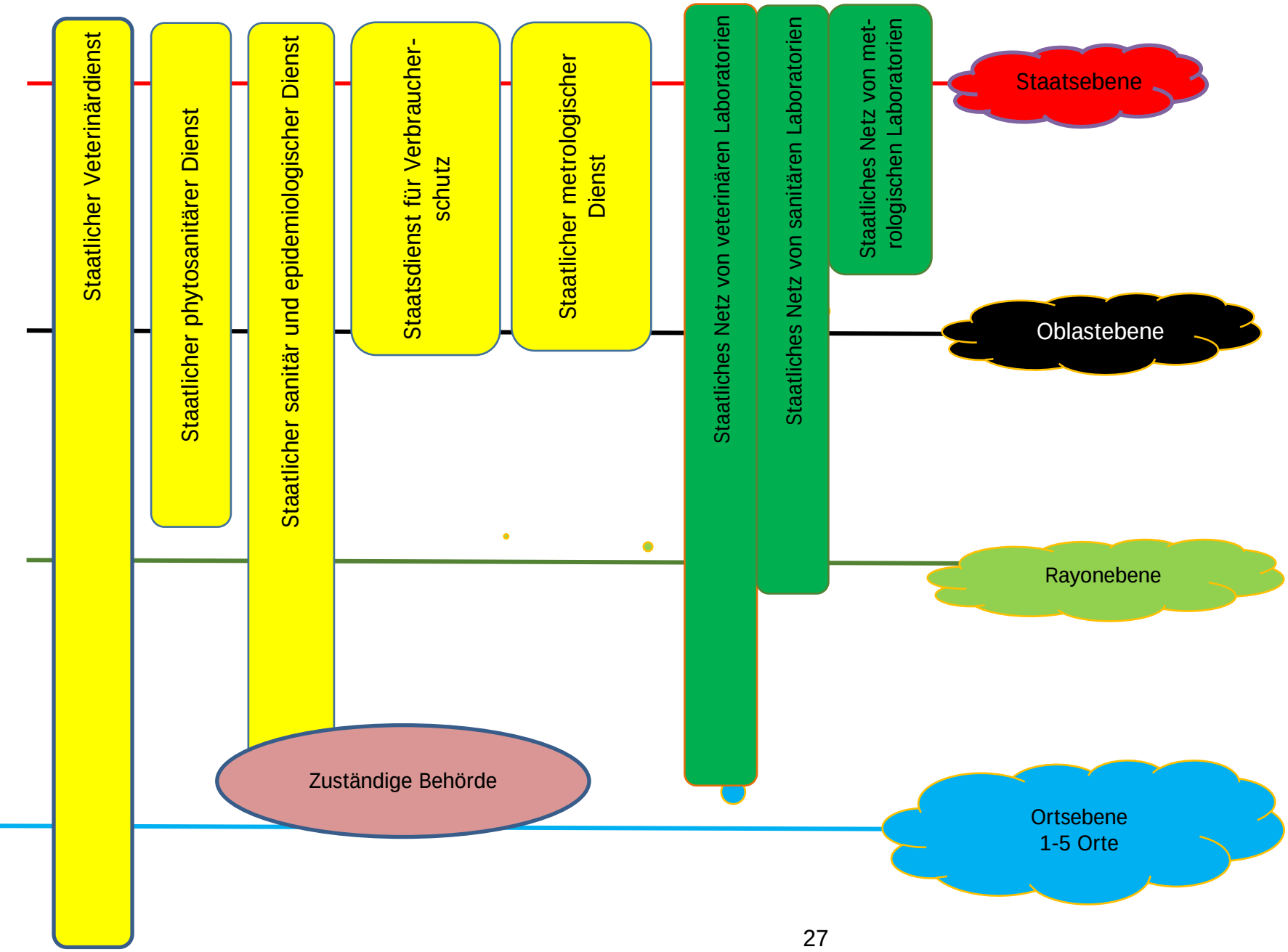
Ein Gründungsprozess des Kompetenzorgans mit einem solchen Ansatz ist anerkannt und von offizieller EU-Vertretung in der Ukraine und von anderen Gebern empfohlen. Ein ähnliches System ist in Dänemark etabliert worden und wird als eines der effizientesten beurteilt.

Umstrukturierung in Bezug auf die Verordnung vom Ministerkabinett Nr. 442.



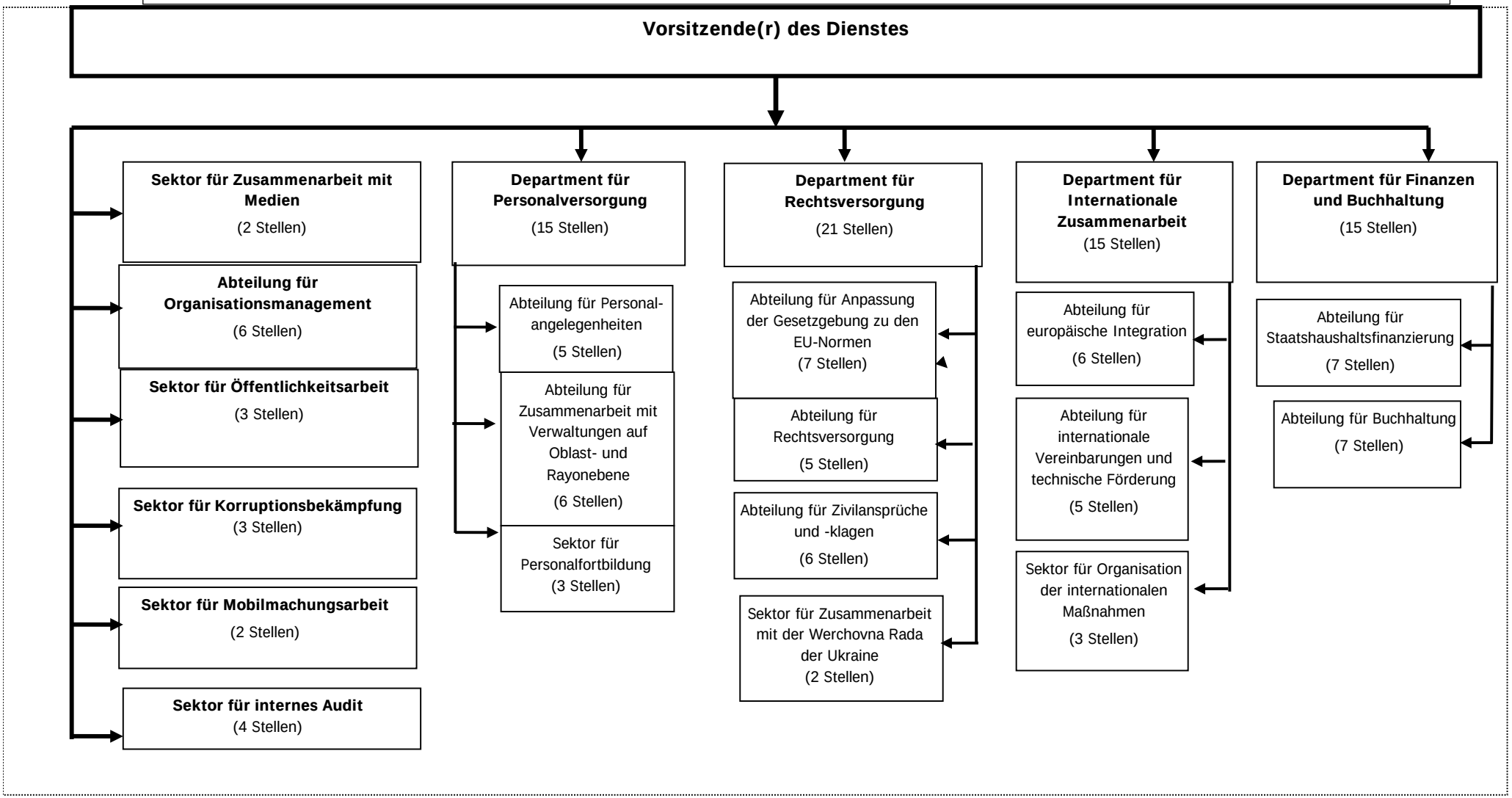
Die Gründung eines Zentralorgans, welches **wie die veterinäre und sanitäre Kontrolle** arbeitet**, die phytosanitäre Kontrolle sowie die Marktüberwachung vereinigt, wird zum Interessenskonflikt bei der Gestaltung und Umsetzung der Politik führen.** Ein derartiges Organ, kann aufgrund der Bereichsspezifika in Marktüberwachung und Lebensmittelsicherheit (Kontrolle), nicht nur von einer Person geleitet werden.

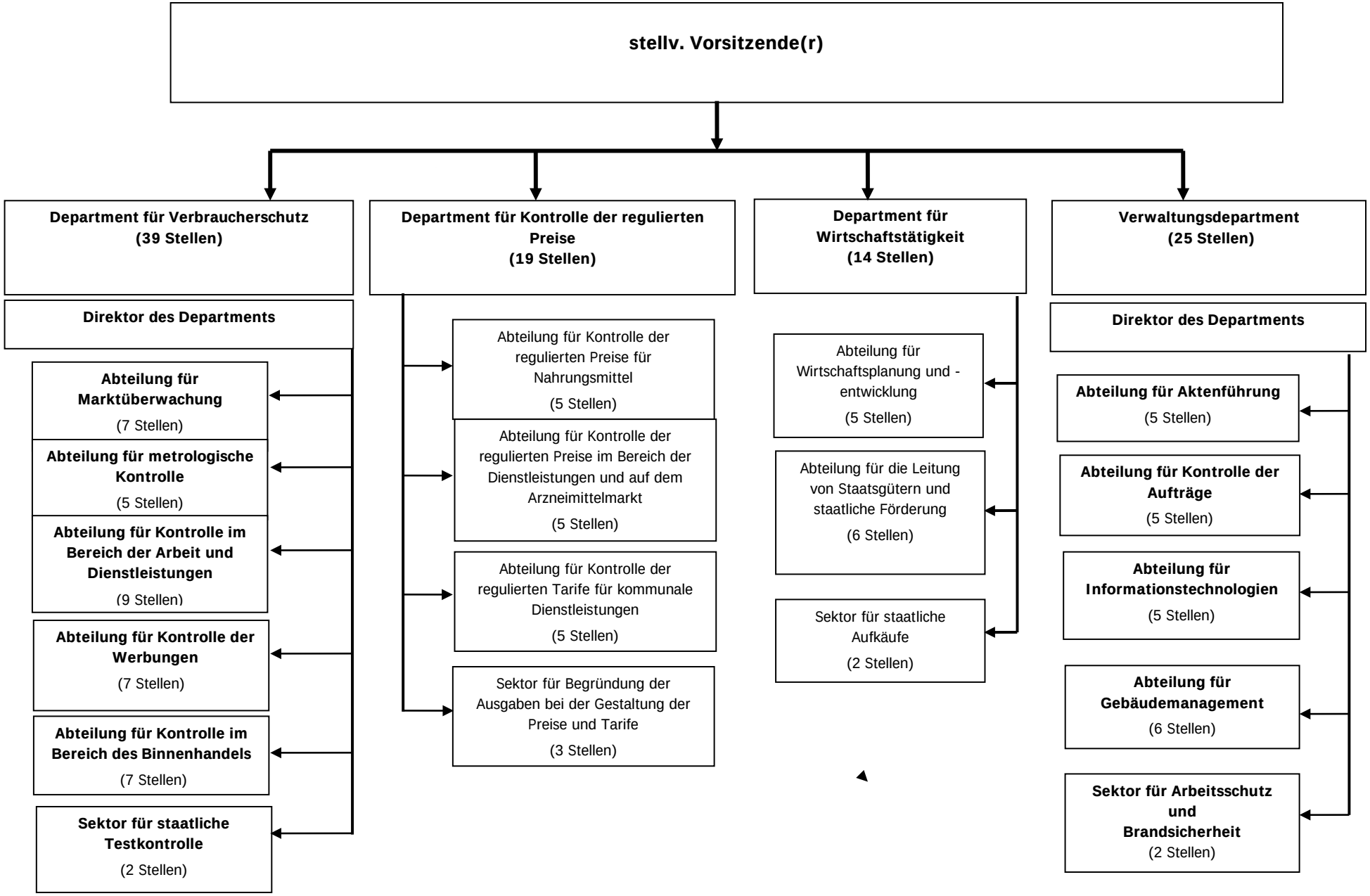
Anlage 9. Vertikale Integration der zuständigen Behörde auf verschiedenen Ebenen

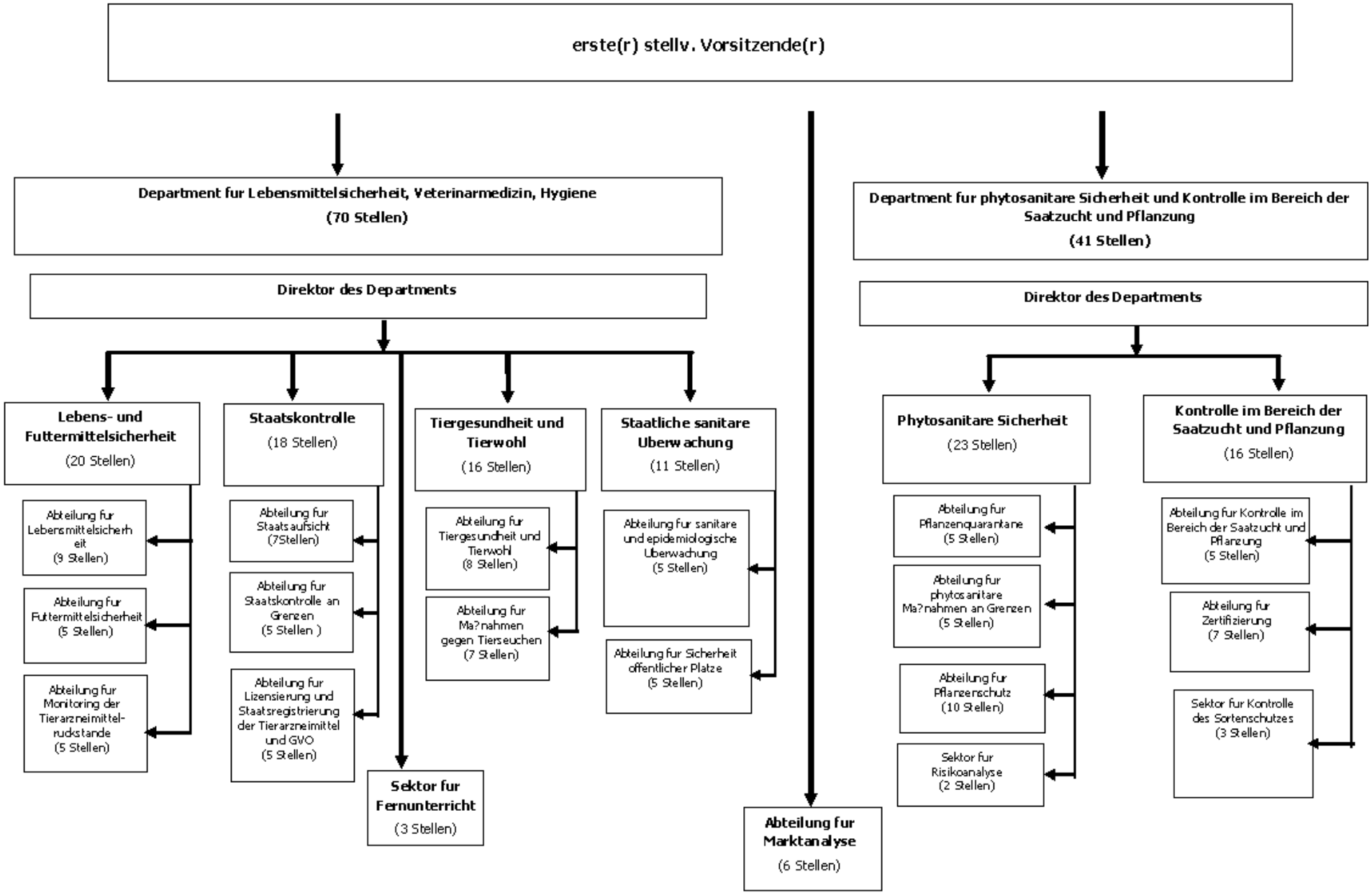


Anlage 10.

Organigramm der Hauptverwaltung
303 Stellen




stellv. Vorsitzende(r)
Department für Verbraucherschutz (39 Stellen)
Direktor des Departments
Abteilung für Marktüberwachung (7 Stellen)
Abteilung für metrologische Kontrolle (5 Stellen)
Abteilung für Kontrolle im Bereich der Arbeit und Dienstleistungen (9 Stellen)
Abteilung für Kontrolle der Werbungen (7 Stellen)
Abteilung für Kontrolle im Bereich des Binnenhandels (7 Stellen)
Sektor für staatliche Testkontrolle (2 Stellen)
Department für Kontrolle der regulierten Preise (19 Stellen)
Abteilung für Kontrolle der regulierten Preise für Nahrungsmittel (5 Stellen)
Abteilung für Kontrolle der regulierten Preise im Bereich der Dienstleistungen und auf dem Arzneimittelmarkt (5 Stellen)
Abteilung für Kontrolle der regulierten Tarife für kommunale Dienstleistungen (5 Stellen)
Sektor für Begründung der Ausgaben bei der Gestaltung der Preise und Tarife (3 Stellen)
Department für Wirtschaftstätigkeit (14 Stellen)
Abteilung für Wirtschaftsplanung und -entwicklung (5 Stellen)
Abteilung für die Leitung von Staatsgütern und staatliche Förderung (6 Stellen)
Sektor für staatliche Aufkäufe (2 Stellen)
Verwaltungsdepartment (25 Stellen)
Direktor des Departments
Abteilung für Aktenführung (5 Stellen)
Abteilung für Kontrolle der Aufträge (5 Stellen)
Abteilung für Informationstechnologien (5 Stellen)
Abteilung für Gebäudemanagement (6 Stellen)
Sektor für Arbeitsschutz und Brandsicherheit (2 Stellen)


erste(r) stellv. Vorsitzende(r)
Department fur Lebensmittelsicherheit, Veterinarmedizin, Hygiene
(70 Stellen)
Direktor des Departments
Lebens- und Futtermittelsicherheit
(20 Stellen)
Abteilung fur Lebensmittelsicherheit
(9 Stellen)
Abteilung fur Futtermittelsicherheit
(5 Stellen)
Abteilung fur Monitoring der Tierarzneimittel-rudkstande
(5 Stellen)
Staatskontrolle
(18 Stellen)
Abteilung fur Staatsaufsicht
(7Stellen)
Abteilung fur Staatskontrolle an Grenzen
(5 Stellen)
Abteilung fur Lizensierung und Staatsregistrierung der Tierarzneimittel und GVO
(5 Stellen)
Tiergesundheit und Tierwohl
(16 Stellen)
Abteilung fur Tiergesundheit und Tierwohl
(8 Stellen)
Abteilung fur Ma?nahmen gegen Tierseuchen
(7 Stellen)
Staatliche sanitare Uberwachung
(11 Stellen)
Abteilung fur sanitare und epidemiologische Uberwachung
(5 Stellen)
Abteilung fur Sicherheit offentlicher Platze
(5 Stellen)
Sektor fur Fernunterricht
(3 Stellen)
Abteilung fur Marktanalyse
(6 Stellen)
Department fur phytosanitare Sicherheit und Kontrolle im Bereich der Saatzucht und Pflanzung
(41 Stellen)
Direktor des Departments
Phytosanitare Sicherheit
(23 Stellen)
Abteilung fur Pflanzenquarantane
(5 Stellen)
Abteilung fur phytosanitare Ma?nahmen an Grenzen
(5 Stellen)
Abteilung fur Pflanzenschutz
(10 Stellen)
Sektor fur Risikoanalyse
(2 Stellen)
Kontrolle im Bereich der Saatzucht und Pflanzung
(16 Stellen)
Abteilung fur Kontrolle im Bereich der Saatzucht und Pflanzung
(5 Stellen)
Abteilung fur Zertifizierung
(7 Stellen)
Sektor fur Kontrolle des Sortenschutzes
(3 Stellen)

2 DEUTSCHE ERFAHRUNGEN IN DER VERWALTUNG UND ÜBERWACHUNG DER LEBENSMITTEL- UND VETERINÄRÜBERWACHUNG

2.1 Präambel

In dem folgenden Bericht wird das System der Verwaltung und Überwachung im Bereich Veterinärmedizin, Lebensmittelsicherheit und –qualität in Deutschland dargestellt. Dabei werden die Aufgaben und die Ausstattung der für die Lebensmittel- und Veterinärüberwachung zuständigen Behörden und Institutionen erläutert. Aufgrund der föderalen Strukturen in Deutschland, wird das Thema sowohl für die Ebene des Bundes als auch für die Bundesländer (am Beispiel Niedersachsen) beleuchtet. Einleitend werden Grundlagen des EU-Lebensmittelrechts und der Verbraucherpolitik aufgeführt.

2.2 Grundlagen zum EU-Lebensmittelrecht und der Verbraucherpolitik

Mit Abschaffung der Binnengrenzen innerhalb der Europäischen Union (EU) ist seit dem 01.01.1993 ein gemeinsamer Markt für Güter und Dienstleistungen entstanden. Dies schließt ausdrücklich den freien Verkehr von Lebensmitteln, tierischen Produkten und Tieren mit ein.

Schon seit den 1960er Jahren des vorigen Jahrhunderts hat es Bestrebungen gegeben, durch die Inkraftsetzung verschiedener Richtlinien auf dem Gebiet der Lebensmittelsicherheit gemeinsame Rechtsgrundlagen für die Herstellung, den Handel und das Inverkehrbringen, - insbesondere leichtverderblicher Lebensmittel - zu schaffen. So wurden erstmals durch die Richtlinie 64/433 EWG des Rates über die gesundheitlichen Bedingungen für die Gewinnung und das Inverkehrbringen von frischem Fleisch [1] gemeinsame Grundlagen für die Hygieneanforderungen an Schlacht- und Zerlegebetriebe sowie die Durchführung der Schlachttier- und Fleischuntersuchung innerhalb Europas geschaffen.

Spätestens seit den 1970er und 1980er Jahren des vorherigen Jahrhunderts wurde allerdings deutlich, dass eine komplette Harmonisierung des Verbraucherschutzrechtes innerhalb der EU nur zu erreichen ist, wenn der Gesetzgeber direkt anwendbare Regelungen auf europäischer Ebene schafft und Vorgaben der EU nicht mehr erst in nationales Recht der Mitgliedsstaaten umgesetzt werden müssen. So werden seit Inkrafttreten des gemeinsamen EU-Binnenmarktes (01.01.1993) fast ausschließlich Verordnungen auf europäischer Ebene erlassen, die die Sicherheit und Qualität von Lebensmitteln, tierischen Produkten und Fragen der Tiergesundheit sowie des Tierschutzes direkt regeln und unmittelbar in jedem Mitgliedstaat anzuwenden sind.

Der Rechtsrahmen der Europäischen Union regelt allerdings nicht den Vollzug der Rechtsvorschriften, d. h. die Mitgliedsstaaten selbst müssen dafür Sorge tragen, dass das EU-Recht durchgesetzt wird und notwendige Verwaltungsmaßnahmen bei Mängelfeststellungen durchgesetzt werden.

Hat man sich in den früheren Jahren in der EU vorrangig damit auseinander gesetzt gemeinsame Grundlagen im Lebensmittel- und Futtermittelsektor zu schaffen (insbesondere durch die „Basisverordnung“ zur Lebensmittelsicherheit: Verordnung (EG) Nr. VO 178/2002 [2], und das sog. EU-Hygienepaket mit den Verordnungen (EG) Nr. 852-854/2004 [3,4,5]), werden heute Anstrengungen unternommen, letzte Regelungslücken im Bereich des Tierschutzes und der Tiergesundheit durch Verabschiedung eines gemeinsamen Tiergesundheitsgesetzes zu schließen. Damit ist davon

auszugehen, dass spätestens ab 2015 in einem gemeinsamen Markt von 28 EU-Mitgliedsstaaten und mehr als 500 Millionen Verbrauchern grundsätzlich die gleichen gesetzlichen Regelungen gelten. Dabei gelten die Vorgaben nicht nur für die Lebensmittel produzierenden Unternehmen, sondern auch für Art und Umfang der amtlichen Kontrollen durch die zuständigen Behörden (Verordnung (EG) Nr. 882/2004 6) Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz [6]).

Das EU-Recht auf dem Gebiet der Lebensmittelsicherheit und des Verbraucherschutzes ist durch wenige klare Grundsätze gekennzeichnet:

1) Lebensmittel, die nicht sicher sind, dürfen nicht in den Verkehr gebracht werden (Verordnung (EG) Nr. VO 178/2002, Artikel 14).
   Dabei gilt grundsätzlich das Vorsorgeprinzip (Verordnung (EG) Nr. VO 178/2002, Artikel 7). Das heißt, wenn die Möglichkeit einer gesundheitsschädigenden Wirkung durch Lebensmittel besteht, werden bereits vorbeugend Risikomanagementmaßnahmen zur Sicherstellung des Gesundheitsschutzniveaus getroffen, bis weitere Informationen zur endgültigen wissenschaftlichen Klärung vorliegen.
   Dabei sind beispielsweise Grenzwerte für viele Rückstände und Kontaminanten in Lebensmitteln fortlaufend minimiert worden (z.B. Rückstände von Arzneimitteln in tierischen Lebensmitteln, Mykotoxine oder Dioxine in Lebensmitteln etc.) [2].
2) Die Unternehmer selbst sind für die Lebensmittelsicherheit und –qualität verantwortlich. Sie sorgen auf allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen dafür, dass die Lebensmittel die Anforderungen des Lebensmittelrechts erfüllen. Die Unternehmer überprüfen die Einhaltung dieser Anforderungen durch Eigenkontrollen. Der Staat überprüft durch stichprobenartige, regelmäßige und unangekündigte Kontrollen, ob die Unternehmer ihre Verantwortung ordnungsgemäß wahrnehmen (amtliche Kontrolle der Eigenkontrollen) [2]. Sowohl für die Eigenkontrollen der Lebensmittelunternehmer, als auch für die amtlichen Kontrollen durch die Behörden gilt das Prinzip „From stable to table“, d.h. es sollen Kontrollen auf allen Ebenen der Produktion, der Verarbeitung und des Vertriebes durchgeführt werden.
3) In den Verordnungen des am 1. Januar 2006 in Kraft getretenen EU-Hygienepaketes [3,4,5] wird festgelegt, dass nur Lebensmittel, die nach den sog. HACCP-Standards hergestellt wurden, in der Europäischen Union gehandelt und in die EU eingeführt werden - so wie es schon seit vielen Jahren aus dem anglo-amerikanischen Recht bekannt ist. Das bedeutet, dass Unternehmen, die Lebensmittel herstellen oder mit Lebensmitteln in irgendeiner Weise umgehen, ein HACCP-Konzept haben und umsetzen müssen (Festlegung von *critical control points* im Produktionsablauf und kontinuierliche Kontrolle und Dokumentation dieser Punkte). Dieses HACCP-Verfahren muss dokumentiert werden und wird im Rahmen der amtlichen Überwachung des Betriebes kontrolliert.

   HACCP-Grundsätze sind die Folgenden [3]:

   a) Ermittlung von Gefahren, die vermieden, ausgeschaltet oder auf ein akzeptables Maß reduziert werden müssen
   b) Bestimmung der kritischen Kontrollpunkte, auf den Prozessstufen, auf denen eine Kontrolle notwendig ist, um eine Gefahr zu vermeiden, auszuschalten oder auf ein akzeptables Maß zu reduzieren,

c) Festlegung von Grenzwerten für diese kritischen Kontrollpunkte, anhand deren im Hinblick auf die Vermeidung, Ausschaltung oder Reduzierung ermittelter Gefahren zwischen akzeptablen und nicht akzeptablen Werten unterschieden wird
d) Festlegung und Durchführung effizienter Verfahren zur Überwachung der kritischen Kontrollpunkte
e) Festlegung von Korrekturmaßnahmen für den Fall, dass die Überwachung zeigt, dass ein kritischer Kontrollpunkt nicht unter Kontrolle ist
f) Festlegung von regelmäßig durchgeführten Verifizierungsverfahren, um festzustellen, ob den Vorschriften gemäß den Buchstaben a bis e entsprochen wird
g) Erstellung von Dokumenten und Aufzeichnungen, die der Art und Größe des Lebensmittelunternehmens angemessen sind, um nachweisen zu können, dass den Vorschriften gemäß den Buchstaben a bis f entsprochen wird.

4) Die Rückverfolgbarkeit von Lebensmitteln (und Futtermitteln und der Lebensmittelgewinnung dienenden Tieren und allen sonstigen Stoffen) ist durch die Unternehmer auf allen Ebenen der Produktion der Verarbeitung und des Vertriebs sicherzustellen. Die Unternehmen richten Systeme und Verfahren ein, mit denen die Betriebe, an sie Lebensmittel geliefert oder von denen sie Lebensmittel erhalten haben, festgestellt werden können. Die Informationen zur Rückverfolgbarkeit müssen den zuständigen Behörden auf Aufforderung mitgeteilt werden (Verordnung (EG) Nr. VO 178/2002, Artikel 18)
5) Von Seiten der behördlichen Überwachung sollen Fragen der Risikobewertung und des Risikomanagements voneinander getrennt werden, d. h. die Einstufung der Gefährlichkeit einer Belastung soll unabhängig von den sich daraus ergebenden, möglicherweise notwendigen Vollzugsmaßnahmen, geschehen.
6) Durch eine transparente Verbraucherinformationspolitik sollen alle Erkenntnisse der Überwachung den Verbrauchern zugänglich gemacht werden.
7) Die strategische Weiterentwicklung des Verbraucherschutzes auf europäischer Ebene erfolgt auf Grundlage mehrjähriger Kontrollpläne, die zunächst auf der Ebene der Mitgliedsstaaten aggregiert werden und dann zu mehrjährigen Berichten über den Stand der Umsetzung in den Mitgliedsstaaten zusammengeführt werden.
8) Die Basisverordnung zur Lebensmittelsicherheit (VO (EG) Nr. 178/2002) schreibt vor, dass die Mitgliedsstaaten das Lebensmittelrecht umsetzen und die Umsetzung überwachen und überprüfen. Hierzu müssen sie nach den Artikeln 41 – 43 der Kontrollverordnung (VO (EG) Nr. 882/2004) [6], einen Mehrjährigen Nationalen Kontrollplan (Multiannual National Control Plan, MANCP) aufstellen. Jeder mehrjährige nationale Kontrollplan enthält allgemeine Informationen über Aufbau und Organisation der amtlichen Überwachungssysteme in den Bereichen Lebensmittel und Futtermittel sowie Tiergesundheit und Tierschutz in dem betreffenden Mitgliedstaat. Die MANCP werden regelmäßig überarbeitet und aktualisiert. Zusätzlich muss jeder Mitgliedstaat gemäß Art. 44 der EU-Kontrollverordnung (Verordnung (EG) Nr. 882/2004) [6] einen Jahresbericht für die EU-Kommission erstellen, in dem umfassend erläutert wird, wie die im MANCP aufgeführten strategischen Ziele im Vorjahr in den Bereichen Lebensmittel- und Futtermittelkontrolle, Tiergesundheit, Tierschutz und Pflanzengesundheit verfolgt und umgesetzt wurden.
   Die Gemeinschaftskontrollen der Kommission konzentrieren sich auf die Überprüfung der Umsetzung des MANCP.

2.3 Überblick - EU-Binnenmarkt und Außengrenzen

Der schon genannte gemeinsame EU-Binnenmarkt mit über 500 Mio. Verbrauchern meint das Bestehen eines freien Warenverkehrs innerhalb der Europäischen Union. Dies hat zum einen eine wesentliche Harmonisierung innerhalb der 28 Mitgliedstaaten der EU zur Voraussetzung. Auf der anderen Seite muss sichergestellt werden, dass Tiere und Produkte von außerhalb der EU (aus sog. Drittländern) nur dann in die EU eingeführt werden dürfen, wenn sie den europäischen Qualitäts- und Sicherheitsstandards genügen. Länder, aus denen tierische Lebensmittel in die EU importiert werden sollen, müssen auf einer „Drittlandsliste" der Europäischen Kommission aufgeführt sein (Liste der Drittlandsbetriebe unter http://ec.europa.eu/food/food/-biosafety/establishments/third_country/index_de.htm).

An den Außengrenzen der EU wurden ca. 300 Grenzkontrollstellen eingerichtet (sog. veterinary border inspection ports (BIPs)), an denen die Einhaltung dieser Standards risikoorientiert durch Veterinäre überprüft wird. In Abhängigkeit der Regelungen des importierenden Drittlandes werden an den Außengrenzen Dokumenten- und Nämlichkeitskontrollen durchgeführt oder ggf. Warenuntersuchungen vor Eintritt in die EU veranlasst. So reicht die Kontrolle von einer 100 %-Überwachung bis hin zu einer Überprüfung nur jeder 100. Sendung. Letzteres ist allerdings nur dann möglich, wenn das entsprechende Drittland weitgehend mit der EU harmonisierte rechtliche Vorgaben hat, die Betriebe in diesen Drittländern den Standards der EU entsprechen und diese Standards wiederum auch entsprechend kontrolliert werden. Analoge Regelungen gelten im Übrigen auch für den phytosanitären Bereich, d.h. für die Einfuhr von Pflanzen und pflanzlichen Produkten.

Die Regelungen der EU zur Einfuhr entbinden den Importeur jedoch ausdrücklich nicht vor der Verantwortung für die Sicherheit und Qualität der importierten Produkte. Insbesondere in den Bereichen, in denen es keine systematischen Kontrollen auf Gemeinschaftsebene gibt, muss der Importeur durch Eigenkontrollen sicherstellen, dass er die Standards der EU erfüllt. Der gemeinsame Markt sieht keine Kontrollen zwischen den Mitgliedsstaaten vor. So dürfen z. B. Fleischsendungen aus Frankreich an der Grenze nach Deutschland nur überprüft werden, wenn der begründete Verdacht besteht, dass gegen das EU-Recht verstoßen wird (Gebot der Nichtdiskriminierung).

Im Gegensatz zum Import, ist der Export aus der EU in ein Drittland nur teilweise harmonisiert. Nach wie vor werden hauptsächlich durch bilaterale Abkommen die Bedingungen für Einfuhr in das jeweilige Drittland geregelt. Schwierigkeiten entstehen oftmals dadurch, dass nicht in jedem Fall festgelegt ist, wer gegenüber einem Drittland Ansprechpartner ist, wenn Produkte aus der EU verbracht werden sollen.

EU-Schnellwarnsystem für Lebens- und Futtermittel (RASFF)

Für die schnelle grenzüberschreitende Weitergabe von Informationen über Lebens- oder Futtermittel, von denen Risiken für Verbraucher ausgehen können, sorgt ein europäisches Schnellwarnsystem: RASFF (Rapid Alert System for Food and Feed). Das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) hat die Funktion der nationalen Kontaktstelle für das Schnellwarnsystem RASFF in Deutschland. Entsprechende Kontaktstellen gibt es in den anderen Mitgliedsstaaten. Das System trägt dazu bei, dass möglicherweise gesundheitsschädliche Produkte nicht in Verkehr gebracht werden oder gezielt vom Markt genommen werden können. http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/index_en.htm.

2.4 Deutschland als EU-Mitgliedsstaat, welche Vorgaben gibt es?

Deutschland ist seit 1952 Mitglied der EU (zunächst Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, EWG) und gehört zu den sechs Gründungsstaaten. Dies hat zur Folge, dass man sich in Deutschland schon sehr frühzeitig, insbesondere in Zusammenarbeit mit Frankreich, darum bemüht hat, den europäischen Harmonisierungsprozess voranzutreiben.

Als Mitgliedsstaat der EU ist Deutschland verpflichtet, das gemeinsame Recht im Lebensmittel- und Veterinärbereich anzuwenden und durchzusetzen. Es wurde bereits erwähnt, dass es zwar ein gemeinsames Recht mit unmittelbarer Wirkung auf europäischer Ebene gibt, allerdings die Anordnung von Maßnahmen und Sanktionierungen nur auf nationaler Ebene möglich sind. Aus diesem Grund gibt es in Deutschland neben den einschlägigen EU-Verordnungen zur Lebensmittelsicherheit und -hygiene, ein nationales Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) [7]. Darin werden die Befugnisse von Behörden und die Durchführung von Kontrollen, sowie die Sanktionierungsmöglichkeiten bei Beanstandungen geregelt. Dies passiert analog in den anderen Mitgliedsstaaten.

Deutschland vertritt seine Interessen im Lebensmittel- und Veterinärsektor auf europäischer Ebene durch die Mitwirkung im Gesetzgebungsverfahren sowie durch die Präsenz bei der Generaldirektion Gesundheit und Verbraucher (kurz DG SANCO) der EU-Kommission in Brüssel. Als Mitgliedsstaat ist Deutschland ebenso verpflichtet zahlreiche Berichtsvorgaben der Union zu erfüllen. So werden jährlich umfassende Reporte über die durchgeführten Kontrollen, Probenuntersuchungen und veranlassten Maßnahmen von der Kommission eingefordert. Auch im Hinblick auf die wissenschaftliche Beratung zur Weiterentwicklung der Lebensmittelsicherheit ist Deutschland gut vertreten. So werden deutsche Experten in diversen Gremien, insbesondere der europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und Risikobewertung (EFSA) tätig. Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (European Food Safety Authority - EFSA) berät die Europäische Kommission in allen Bereichen der Lebens- und Futtermittelsicherheit, der Tiergesundheit und des Pflanzenschutzes sowie der Ernährung und erstellt dazu wissenschaftliche Gutachten. Die Behörde liefert wissenschaftlich basierte Analysen und Informationen, die Organisationen, Behörden und politischen Entscheidern bei der Rechtsetzung in der Europäischen Gemeinschaft Orientierung bieten. Die EFSA hat ihren Sitz in Parma (Italien).

Die EU-Kommission wiederum überwacht die Einhaltung ihrer Vorgaben in den Mitgliedsstaaten mit Hilfe des Europäischen Lebensmittel- und Veterinäramtes (Food and Veterinary Office, FVO) mit Sitz in Grange-Dublin (Irland). Die mehr als 200 Beschäftigten des FVO auditieren fortlaufend die Überwachungsbehörden in den Mitgliedsstaaten und in den Drittländern, welche in die EU importieren.

2.5 Aufbau und Organisation der Lebensmittel- und Veterinärüberwachung in Deutschland

Seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland im Jahr 1949 ist die Zuständigkeit für alle Aufgaben des gesundheitlichen Verbraucherschutzes auf Länderebene angesiedelt. Dies bedeutet, dass die derzeit 16 Bundesländer für alle Angelegenheiten der Lebensmittelüberwachung und des Ve-

terinärwesens zuständig sind und nicht der Bund. Alle Überwachungs- und Untersuchungsleistungen die i.R. der Lebensmittel- und Veterinärüberwachung erbracht werden, werden vom Staat (Steuergelder) finanziert.

Abbildung 2.1: Deutschland - Bundesländer

Quelle: compass-deutschland.net

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL)

Trotzdem gibt es Einrichtungen, die die Tätigkeit der Länder maßgeblich koordinieren und unterstützen. Im Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) ist eine Abteilung „Gesundheitlicher Verbraucherschutz“ etabliert, die auf Bundesebene, insbesondere im Rechtssetzungsverfahren, das Aufgabengebiet vertritt. Darüber hinaus nimmt das BMEL das Außenvertretungsrecht gegenüber den anderen Mitgliedsstaaten, der EU-Kommission aber auch gegenüber Drittländern wahr. In der Abteilung „Gesundheitlicher Verbraucherschutz“ arbeiten etwa 40 Tierärzte, Lebensmittelchemiker, Juristen u.a.

Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR)

Dem Bundesministerium direkt unterstellt sind das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) sowie das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL). Spätestens seit Auftreten der BSE-Krise zu Beginn des 21. Jahrhunderts hat sich auf europäischer Ebene die Forderung durchgesetzt, Aufgaben der Risikobewertung und des Risikomanagements strikt voneinander zu trennen. Dies führte auf Bundesebene zur Einrichtung des BfR, einer Behörde mit mehr als 700

Beschäftigten, deren einzige Aufgabe es ist, weisungsunabhängig die für die Überwachung zuständigen Behörden im Hinblick auf die Einschätzung eines gesundheitlichen Risikos zu beraten. So werden fortlaufend jedes Jahr mehrere hundert Risikobewertungen zu den verschiedensten Stoffen und Kontaminanten herausgegeben. Zu diesem Zweck betreibt das BfR eigene Forschungslabore.

Darüber hinaus sind im BfR 17 sog. Nationale Referenzlaboratorien (NRL) aus den Bereichen Lebensmittelsicherheit, Lebensmittelhygiene und Futtermittelsicherheit angesiedelt (z.B. NRL für Campylobacter, Mykotoxine, Dioxine und PCB´s, Antibiotikaresitenzen etc.). Solche nationalen Referenzlaboratorien gibt es in sämtlichen EU-Mitgliedsstaaten. Hier werden Standards für die Lebensmittelüberwachung erarbeitet, um die Sicherheit von Lebensmitteln im gesamten EU-Raum sicherzustellen.

Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL)

Das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) wirkt an der Vorbereitung allgemeiner Verwaltungsvorschriften und Überwachungsprogramme mit und koordiniert die Tätigkeit der 16 Bundesländer, d. h. es sorgt dafür, dass die Lebensmittel- und Veterinärkontrollen in den Bundesländern nach einheitlichen Kriterien durchgeführt und dokumentiert werden. Jedes Bundesland liefert in regelmäßigen Abständen die Ergebnisse und Maßnahmen der Lebensmittelüberwachung an das BVL. Hier werden die 16 Länderberichte zu einem Jahresbericht zusammengeführt, der an die EU-Kommission weitergeleitet wird – so wie auch aus den anderen Mitgliedstaaten. Ein Weisungsrecht des BVL gegenüber den Bundesländern ist allerdings nicht damit verknüpft. Darauf wird noch einmal zu einem späteren Zeitpunkt näher eingegangen.

Für Fragen zu Diagnostik und Risikobewertung im Bereich der Tiergesundheit ist auf Bundesebene das Bundesforschungsinstitut für Tiergesundheit (Friedrich-Löffler-Institut, FLI) verantwortlich. Dieses ist gleichzeitig Referenzlabor für viele anzeigepflichtige Tierseuchen.

Die Zuständigkeit der Länder für alle Fragen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes kommt allein schon dadurch zum Ausdruck, dass das Thema jeweils in einem entsprechendem Landesministerium fachlich angesiedelt ist (siehe Abb. 2).

Abbildung 2.2: Oberste Behörden für die Lebensmittel- und Veterinärüberwachung in den Bundesländern

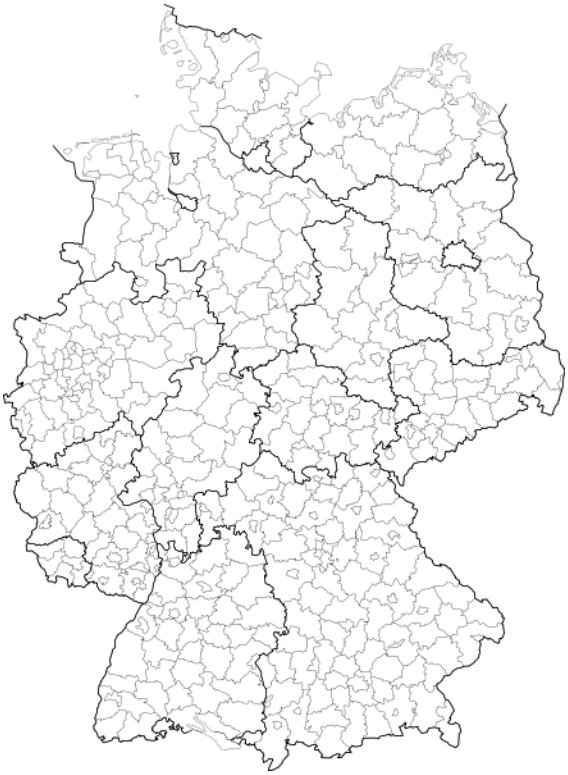
Bundesland	Zuständige Obere Behörde
1. Baden-Württemberg	Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz
2. Bayern	Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit
3. Berlin	Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz
4. Brandenburg	Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz
5. Bremen	Senator für Gesundheit
6. Hamburg	Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz
7. Hessen	Ministerium für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

Bundesland	Zuständige Obere Behörde
8. Mecklenburg-Vorpommern	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz
9. Niedersachen	Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
10. Nordrhein-Westfalen	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz
11. Rheinland-Pfalz	Ministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
12. Saarland	Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz
13. Sachsen	Staatsministerium für Soziales und Verbraucherschutz
14. Sachsen-Anhalt	Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt
15. Schleswig-Holstein	Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume
16. Thüringen	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie

Quelle: Autor

Die jeweils zuständigen Ministerien der Bundesländer stehen unter Leitung einer Fachministerin bzw. eines Fachministers. Im Ministerium werden die Aufgaben der Lebensmittelüberwachung und des Veterinärwesens auf Landesebene koordiniert, Gesetzesvorhaben initiiert und Ergebnisse gebündelt und verwaltet. Zuständig für die eigentlichen Überwachungsaufgaben vor Ort sind im Regelfall die Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsämter der Kreise und kreisfreien Städte. In Deutschland gibt es insgesamt mehr als 400 solcher lokalen Lebensmittel- und Veterinärbehörden. Die lokalen Behörden führen nach einem risikoorientierten Ansatz Kontrollen in allen Betrieben durch, veranlassen Probenahmen und im Falle von Beanstandungen auch Maßnahmen zur Mängelbeseitigung.

Abbildung 2.3: Lokale Behörden für Lebensmittel- und Veterinärüberwachung (ca. 430 Kreisveterinärbehörden)



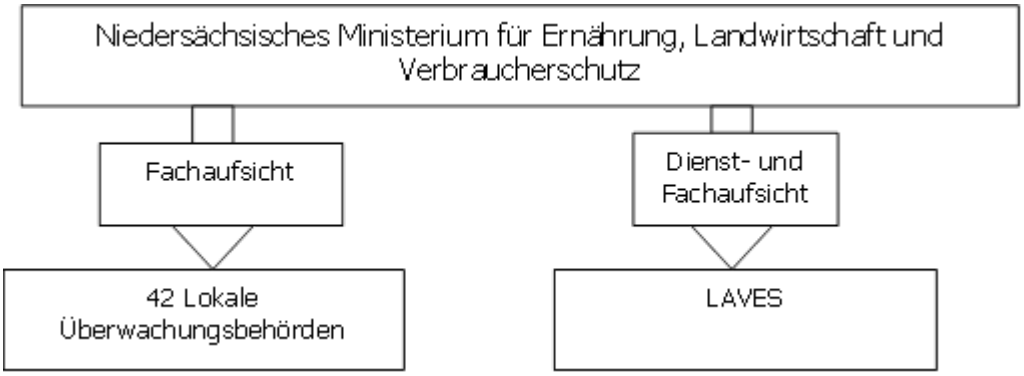
Quelle: Autor

Amtliche Untersuchungsleistungen erfolgen in akkreditierten staatlichen Laboratorien, die auf Ebene der Bundesländer organisiert sind. Sie untersuchen alle amtlichen Proben im Lebensmittel- und Tiergesundheitsbereich und erstellen Gutachten mit einer rechtlichen Einschätzung des Befundes. Kommt es zu einer Beanstandung, sind normalerweise wieder die lokalen kommunalen Ämter, die die dazugehörige Probe entnommen haben, für die Veranlassung von Maßnahmen zuständig.

Die Tätigkeit der kommunalen Ämter in einem Bundesland muss koordiniert werden, um ein einheitliches Handeln sicherzustellen. Dies erfolgt durch die entsprechenden Länderministerien (z.B. in Niedersachsen dem Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz) oder durch Bündelungsbehörden wie Bezirksregierungen oder Landesämter für den Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (z.B. in Nordrhein-Westfalen das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV)).

Die Organisation und der Aufbau der Veterinärverwaltung variiert von Bundesland zu Bundesland. Die folgende Abbildung zeigt den Aufbau und die Organisation der Lebensmittelüberwachung am Beispiel Niedersachsen.

Abbildung 2.4: Organisation der Lebensmittelüberwachungsbehörden in Niedersachsen



Quelle: Autor

Die EU schreibt eine Kontroll- und Überwachungstätigkeit nach einem risikoorientierten Ansatz vor, d. h. z. B. in Niedersachsen werden alle überwachungspflichtigen Betriebe der Lebensmittelwirtschaft (ca. 100.000) nach verschiedenen Kriterien klassifiziert und daraus eine Kontrollfrequenz errechnet.

Abbildung 2.5: Risikoorientierte Betriebsüberwachung (risikobasierte Ermittlung der Kontrollfrequenz von Lebensmittelbetrieben)

Risiko-klassen	Punkte	Risikokategorie des Betriebes						Kontroll-frequenzen
		1	2	3	4	5	6	
1	200 – 181	200–						Täglich
2	180 – 161		180-					Wöchentlich
3	160 – 141			160-				Monatlich
4	140 – 121				140-			Vierteljährlich
5	120 – 101					120-		Halbjährlich
6	100 – 81	100					100-	Jährlich
7	80 – 61		80					1,5- jährlich
8	60 – 41			60				Zweijährlich
9	40 – 0				40	20	0	Dreijährlich

Quelle: Autor

In Abhängigkeit der verschiedenen Kriterien kann die Kontrollfrequenz zwischen einmal im Abstand von mehreren Jahren und einem wöchentlichen Kontrollintervall liegen. Auch das Probenmanagement soll risikoorientiert erfolgen, d. h. Proben sind problemorientiert beim Hersteller zu entnehmen und weniger auf Handelsebene.

Kommt es zu Beanstandungen, stehen den Überwachungsorganen verschiedene Instrumentarien zur Reglementierung zur Verfügung. Verstöße können mit Geldbuße oder in schweren Fällen auch Geldstrafe geahndet werden. Auf der anderen Seite können Maßnahmen zur Mängelbeseitigungen angeordnet bzw. in schweren Fällen auch Schließungen von Betrieben veranlasst werden.

Verbraucherinformationsgesetz

Als neues Instrument des Verbraucherschutzes hat sich in Deutschland in den vergangenen Jahren zunehmend die aktive und passive Verbraucherinformation herausgestellt. Durch die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 [2] ist in Artikel 10 grundsätzlich geregelt, dass die zuständigen Behörden die Verbraucher über die Ergebnisse und Überwachung und Untersuchung informieren müssen. Die Regelungen werden in Deutschland durch die §§ 40 ff des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches [7] sowie durch das sog. Verbraucherinformationsgesetz [8,9] ergänzt. Die Regelungen sind derzeit rechtlich umstritten und stehen in der Diskussion, insbesondere deswegen, weil sie Behörden verpflichten auch schon dann Ergebnisse zu veröffentlichen, wenn lediglich der Verdacht eines Verstoßes gegen das Lebensmittelrecht vorliegt (§ 40 1a LFGB). Weiter unten wird noch ausführlicher auf die Verbraucherinformation in Deutschland eingegangen.

2.6 Föderativer Aufbau der deutschen Verbraucherpolitik - Lebensmittelüberwachung ist Verantwortung der einzelnen Bundesländer

Es wurde bereits erwähnt, dass aufgrund des föderativen Aufbaus der Bundesrepublik Deutschland die Zuständigkeit für die Lebensmittelkontrolle, alle Angelegenheiten der Tiergesundheit, des Tierschutzes, der Futtermittelüberwachung und der Pflanzengesundheit, Aufgabe und Verantwortung jedes einzelnen der 16 Bundesländer ist.

Allein schon auf Grund der unterschiedlichen Größe der Bundesländer sowie der sehr differenzierten Betriebsstruktur je nach Region, führt dies zu einer heterogenen Verwaltungslandschaft in Deutschland. Im Regelfall ist in allen Bundesländern die Kontrolle vor Ort bei den Veterinärämtern der Kreis- und kreisfreien Städte angesiedelt. Das heißt eine sehr kleinteilige Struktur mit über 400 zuständigen Behörden steht einer immer weiter vernetzt wirkenden Lebensmittelbranche mit internationalen Handelsbeziehungen gegenüber. Dies führte in den vergangenen Jahren zu steigenden Problemen in Hinblick auf die EU-Vorgaben.

Koordiniert wird die Tätigkeit der unteren Verwaltungsebene je nach Größe eines Bundeslandes entweder direkt durch die zuständigen Fachministerien oder aber durch Bündelungsbehörden, wie Landesämtern oder Bezirksregierungen. Je nach politischer Ausrichtung eines Bundeslandes sind die obersten zuständigen Behörden für den Verbraucherschutz in verschieden Ministerien angesiedelt, häufig in Zusammenhang mit der Landwirtschaft aber auch in anderen Konstellationen zugehörig zur Gesundheitsverwaltung. Auch diese Zuordnungen führen zu einer erschwerten Zusammenarbeit da die Zuständigkeiten für die Lebensmittelkontrolle und veterinärhygienische Überwachung durchaus auf verschieden Ministerien verteilt sein können. Allen Bundesländern gemein ist mittlerweile, dass die amtlichen Untersuchungsleistungen fast ausschließlich auf Einrichtungen auf Landesebene vorgenommen werden und diese Landeseinrichtungen normalerweise nur amtliche Proben untersuchen dürfen, also nicht im Auftrage der Wirtschaft tätig werden. Das gesamte Spektrum der Analytik ist dabei mit zunehmender Tendenz nur noch selten in einem Bundesland zu finden, vielmehr gibt es zunehmende Kooperationen, auch zwischen den Untersuchungsämtern. Ein Beispiel ist die Zusammenarbeit der norddeutschen Bundesländer Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein im Bereich der Untersuchung von Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen und der Veterinärdiagnostik (Norddeutsche Kooperation).

Abbildung 2.6: Norddeutsche Kooperation

Quelle: Autor

Die Ministerien der Bundesländer arbeiten in entsprechenden Gremien auf Länderebene fortlaufend zusammen, koordiniert wird dieses Zusammenwirken im Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL). Weder das Bundesministerium noch das Bundesamt haben allerdings die Möglichkeit direkt auf den Vollzug der Überwachung in den Ländern einzuwirken. Auch das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) entwickelt lediglich Handlungsempfehlungen und berät die zuständigen Behörden der Länder im Hinblick auf die Risikobewertung. Während in den früheren Jahrzehnten durchaus auch noch auf Länderebene spezifische gesetzliche Regelungen auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes erlassen wurden, spielt dies heute kaum noch eine Rolle. Auch die Möglichkeiten des Bundes sind stark eingeschränkt, da die meisten Gesetze und Verordnungen direkt von der EU verabschiedet werden. Der Zuschnitt der Behörden, aber auch die unterschiedliche Betriebsstruktur führt auch dazu, dass nicht in jeder Behörde gleiche Zuständigkeitsregelungen existieren. So werden z.B. Futtermittelkontrollen in vielen Bundesländern nicht von der Veterinärverwaltung, sondern von der Landwirtschaftsseite durchgeführt.

Bündelungsfunktionen werden in Flächenbundesländern wie Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen oder auch Bayern von Landesbehörden bzw. Regierungspräsidien wahrgenommen. In kleineren Bundesländern erfolgt diese Aufgabe direkt durch das zuständige Fachministerium. Die Zuständigkeit der Länder für alle Fragen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes bedingt je nach politischer Konstellation und Zuordnung zu den verschiedensten Fachministerien eine sehr differierende Festlegung von Schwerpunkten in der Verbraucherschutzpolitik. Während in ländlich geprägten Regionen Themen der Tiergesundheit und der Agrarwirtschaft im Vordergrund stehen, liegt der Fokus der Politik in Stadtstaaten wie Bremen, Hamburg und Berlin deutlich näher beim

Verbraucher. D. h. die Politik ist darauf ausgerichtet, jegliche Belastung des Verbrauchers mit möglicherweise unsicheren Lebensmitteln zu vermeiden bzw. ihn entsprechend umfassend zu informieren.

Die unterschiedliche politische Ausrichtung der einzelnen Bundesländer führt zwangsläufig auch immer wieder zu konträren Haltungen in Bezug auf neue Gesetzen und Verordnungen im Bundesrat. Dies führt dann insgesamt zu häufig langwierigen und schwierigen Abstimmungsprozessen bzw. zu konsensualen Lösungen auf niedrigstem Niveau. Als aktuelles Beispiel kann hierzu die derzeitige Diskussion um die Novellierung des Arzneimittelgesetzes herangeführt werden.

Der föderative Aufbau hat auch zur Folge, dass die Strukturen in den Ländern nicht kongruent und vergleichbar sind. Gibt es z. B. keine Landesämter für den gesundheitlichen Verbraucherschutz stellt sich schnell die Frage, mit welcher Ebene in anderen Bundesländern ein Austausch erfolgt bzw. wer Ansprechpartner ist. Auch auf kommunaler Ebene sind die zuständigen Behörden nur schwer zu vergleichen, da Zuständigkeiten und Personalausstattung zum Teil deutlich variieren.

2.7 Organisation der Lebensmittel- und Veterinärüberwachung in Niedersachsen

Niedersachsen als Teil der Bundesrepublik Deutschland hat im Hinblick auf die landwirtschaftliche Produktion und Ernährungswirtschaft eine sehr große Bedeutung. In diesem Bundesland gibt es die größte Viehdichte und landwirtschaftliche Produktion (z.B. Futtermittel).

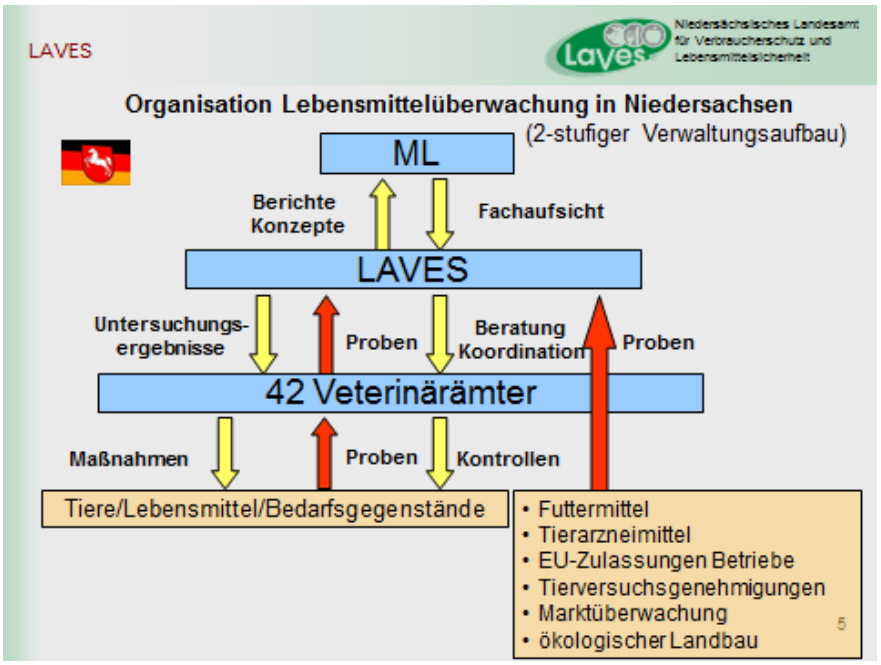
Abbildung 2.7: Übersicht über die Betriebs- und Tierartenstruktur in Niedersachsen

2,7 Millionen Rinder
10,7 Millionen Schweine
106 Millionen Stück Geflügel
113.144 überwachungspflichtige Betriebe (hauptsächlich Lebensmittelbetriebe)
30.400 landwirtschaftliche Betriebe mit Tierhaltung
43 % der Futtermittelproduktion in Deutschland erfolgt in Niedersachsen

Quelle. Autor

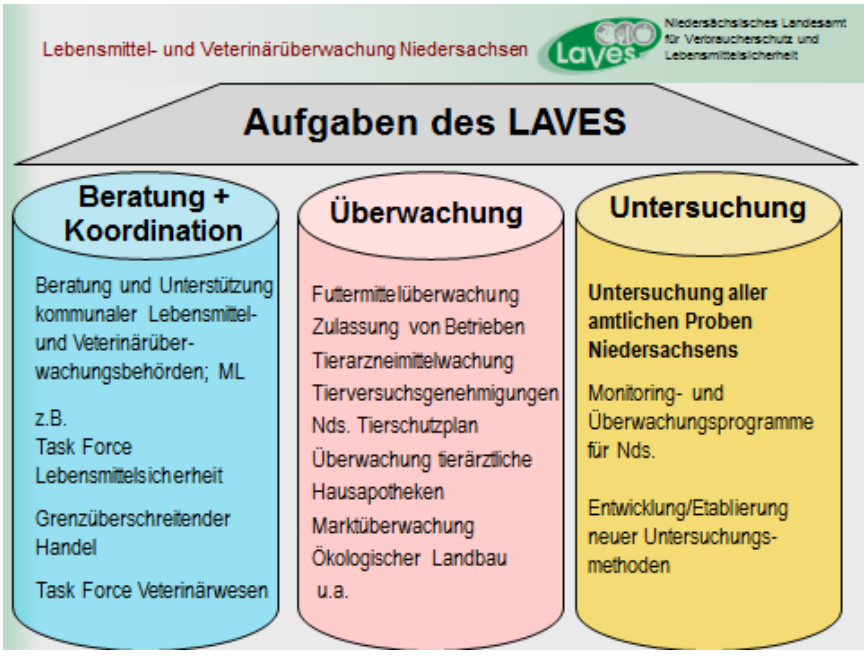
Die große Bedeutung des Agrar- und Lebensmittelsektors spiegelt sich in der behördlichen Struktur des Landes wieder. So war Niedersachsen eines der ersten Bundesländer, die nach Auftreten der ersten BSE-Fälle in Deutschland im Jahr 2002 mit dem Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES) eine Behördenstruktur geschaffen haben, bei der auf Landesebene alle Untersuchungs-, Beratungs- und Vollzugsfunktionen der Landesregierung gebündelt werden.

Abbildung 2.8: Struktur der Lebensmittelkontrolle und Veterinärüberwachung in Niedersachsen



Quelle: Autor

Abbildung 2.9: Themengebiete des Landesamtes (LAVES)

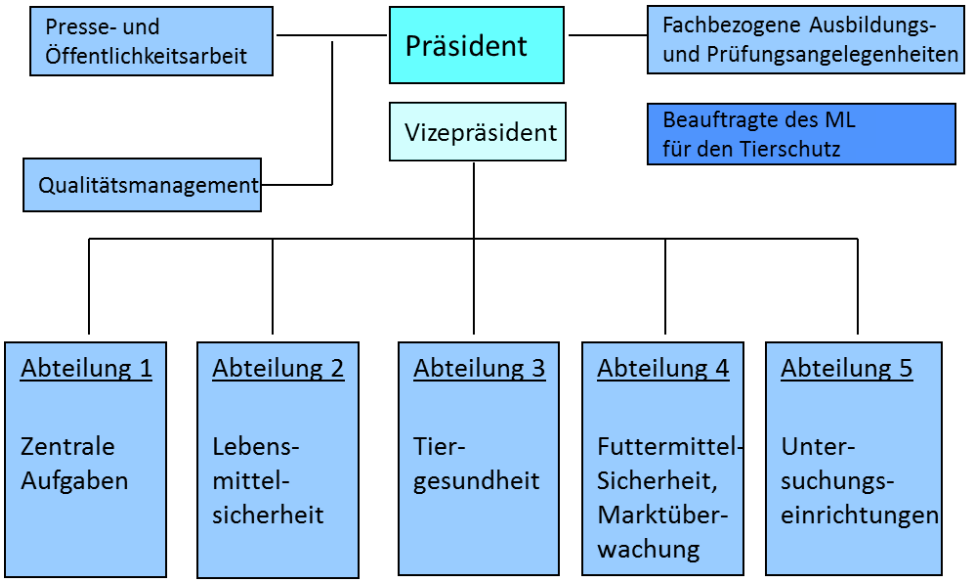


Quelle: Autor

Alle Untersuchungen sind bisher durch Steuergelder finanziert. Die sechs Institute des LAVES arbeiten nicht im Auftrag der Wirtschaft, sondern nur für die 42 kommunalen Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsämter Niedersachsens. In den Fachdezernaten der Abteilungen 2 – 4

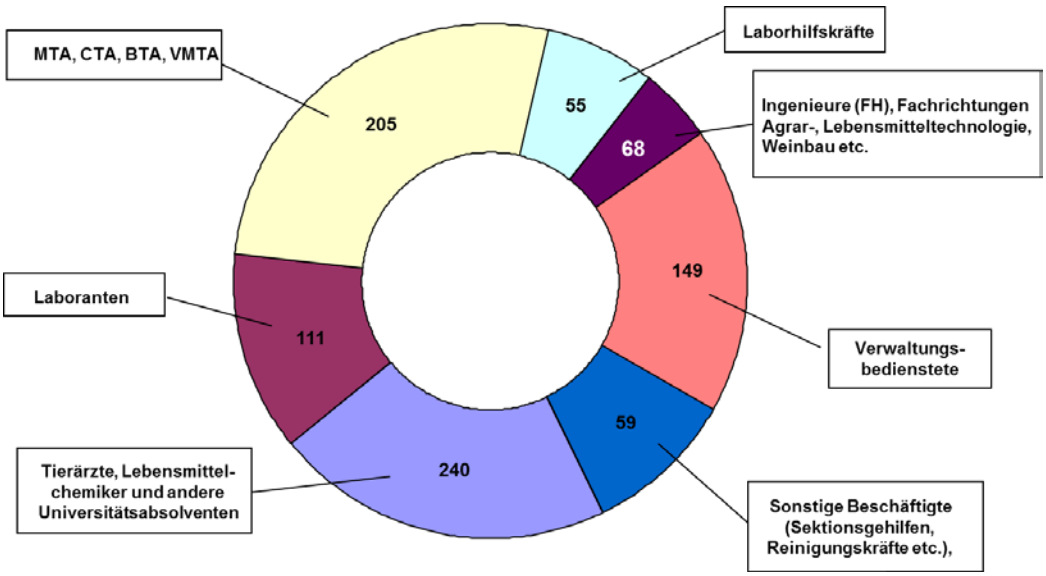
des LAVES werden umfangreiche Beratungs- und Servicefunktionen für die kommunalen Veterinärämter wahrgenommen. Darüber hinaus hat das Landesamt aber auch eigene direkte Vollzugsaufgaben wie z. B. die Futtermittel- oder Tierarzneimittelkontrolle (z.B. Antibiotika in der Nutztierhaltung) vor Ort. Mit einem Budget von ca. 63 Mio. Euro und ca. 975 Beschäftigten ist das Landesamt sowohl für die Kommunen als auch für das zuständige Fachministerium ein wichtiger Berater.

Abbildung 2.10: Organisationsstruktur des Niedersächsischen Landesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES) mit seinen fünf Abteilungen



Quelle: Autor

Abbildung 2.11: LAVES Personalstruktur - 887 Mitarbeiter + 88 Auszubildende (Stand: 31.12.2014)



Quelle: Autor

Die Untersuchungen im Landesamt erfolgen spezialisiert, d. h. Proben werden nicht nach dem Regionalprinzip verteilt, vielmehr führt jedes Labor spezialisiert für alle kommunalen Ämter Untersuchungen durch. Die folgende Abbildung zeigt die Schwerpunktbildung in den LAVES-Laboren und einiger Labore aus anderen Bundesländern, die Untersuchungen für Niedersachsen durchführen [11].

Abbildung 2.12: Schwerpunkte in LAVES-Laboren nach Warengruppen

	Zuständige Institute							
Warengruppen/Schwerpunkte	LVI OL	LVI BS/H	IFF CUX	LUA HB	IfB LG	LL B/BB	LALLF MV	HU HH
Milch	■							
Milchprodukte	■							
Käse	■							
Butter		■						
Eier und Eiprodukte		■						
Fleisch, Fleischerzeugnisse und Wurstwaren	■							
Fische und Fischereierzeugnisse, Krebs- und Weichtiere			*1	*2				
Öle und Fette		■						
Suppen, Soßen, Mayonnaise, Salatdressings		■						
Feinkostsalate, Salatmischungen		■						
Getreide und -erzeugnisse, Brot und Backwaren		■						
Honig, süße Brotaufstriche		■						
Konfitüren und Fruchtaufstriche							■	
Obst-, Gemüse- und Kartoffelerzeugnisse, Hülsenfrüchte und Erzeugnisse daraus		■						
Frisches Obst, Gemüse und Kartoffeln	■							
Frischpilze und Pilzerzeugnisse		■						
Nüsse, Ölsamen und Erzeugnisse daraus		■						
Fruchtsäfte und alkoholfreie Erfrischungsgetränke		■						
Wein, Bier, Spirituosen		■						
Wein, -erzeugnisse, weinähnliche Getränke		■						
Speiseeis	■	■						
Pudding, Cremespeisen, süße Suppen und Soßen		■						
Süßwaren, Kaugummi						■		
Zucker							■	
Kakao, Schokoladen und -erzeugnisse				■				
Kaffee, Tee				■				
Säuglings- und Kleinkindernahrung	■							
Diätetische Lebensmittel, Nahrungsergänzungsmittel		■						
Fertiggerichte		■						
Gewürze, Würzmittel		■						
Essenzen, Aromen		■						
Mineral- und Tafelwasser		■						
Proben mit Erkrankungsvorbericht	■	■						
Bedarfsgegenstände mit Lebensmittelkontakt, Spielwaren					■			
Bedarfsgegenstände mit Körperkontakt						■		
Kosmetische Mittel, Wasch- und Reinigungsmittel					■			
Tabakerzeugnisse								■
Nachweis der Bestrahlung								■

*1) chemisch, parasitologisch, virologisch *2) bakteriologisch

Quelle: Autor

Die Beratungsfunktion des Landesamtes ist sehr gut ausgebaut und geht häufig über eine reine Beratung deutlich hinaus. So werden kommunale Behörden häufig durch Spezialisten des LAVES bei ihren Kontrollen unterstützt. Auch finden fortlaufend Fortbildungen und Auditierungen durch LAVES- Experten statt.

Die Mitarbeiter der Einrichtungen werden in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis beschäftigt, im Regelfall als Beamte. Aufgrund ihrer weitreichenden Unabhängigkeit können somit die Kontrollpersonen unabhängig von politischen Einflüssen, die ihnen übertragenen hoheitlichen Aufgaben wahrnehmen. Vorrangiges Kriterium für die Auswahl des Personals ist die fachliche und persönliche Eignung für das Amt. So sind die Leiter der Überwachungs- und Untersuchungseinrichtungen im Regelfall hinsichtlich ihrer Qualifikation Tierärzte oder Lebensmittelchemiker, die sich nach ihrem Studium weiter für die Aufgaben zur Durchführung im öffentlichen Dienst qualifiziert haben. Auch als Beschäftigte sind sie nach mehrjähriger Dienstzeit unkündbar, als Beamte besteht ein Dienstverhältnis auf Lebenszeit. Dies gilt auch für Spitzenpositionen wie z.B. der des Präsidenten des Niedersächsischen Landesamtes, wodurch dessen starke Positionierung und Unabhängigkeit in fachlichen Entscheidungen unterstrichen wird.

Natürlich gibt es den Versuch politischer Einflussnahmen auf die Tätigkeit der Ämter auf allen Ebenen. Allerdings im Regelfall doch sehr beschränkt. Auf politischer Ebene besteht eher eine Einflussmöglichkeit über Fragen des Budgets der Behörden sowie der generellen Personalausstattung. Der Zuständigkeitszuschnitt der unteren Veterinärbehörden in Deutschland und insbesondere in Niedersachsen ist unterschiedlich. Allen über 400 kommunalen Ämtern gemein ist der Sachverhalt, dass im Regelfall die gesamte Überwachung der Tiergesundheits- und Tierschutzvorschriften sowie der Lebensmittelkontrolle von Produkten tierischer und nichttierischer Herkunft in einer Hand, das heißt in der Zuständigkeit dieser Ämter liegt. In den letzten Jahren gibt es allerdings eine Tendenz, Spezialaufgaben des Veterinärwesens und der Lebensmittelüberwachung eher in Sonderbehörden zu konzentrieren. Dies erfolgt im Wesentlichen vor dem Hintergrund einer effizienten Ressourcenverwaltung. Spezialbehörden können auch in einem Flächenland Spezialaufgaben, wie z. B. die Futtermittelkontrolle, effektiver und effizienter wahrnehmen, als solche Behörden, die in der Breite des Aufgabenspektrums tätig sein müssen.

Task-Force Veterinärwesen

Darüber hinaus hat es sich bewährt, größere Fallkonstellationen (z. B. bei Ausbruch einer Tierseuche in großen Teilen Niedersachsens) durch sogenannte Spezialeinheiten oder Task-Forces zu regulieren. So gibt es beispielweise im LAVES seit mehr als 10 Jahren eine Spezialeinheit „ Task-Force Veterinärwesen“, die in Krisenzeiten die lokalen Veterinärämter bei ihrer Aufgabenerledigung tatkräftig unterstützt und in sogenannten Friedenszeiten fortlaufend Strategien zur Tierseuchenbekämpfung weiterentwickelt.

<u>Aufgaben der Task Force Veterinärwesen des LAVES:</u>

- Entwicklung von Seuchenbekämpfungsstrategien;
- Erstellung und Pflege von Handlungsanweisungen;
- Merkblättern und Checklisten;
- Fortbildungen und Übungen zur Tierseuchenbekämpfung;
- In Seuchenfällen: Mitwirkung auf verschiedenen Bekämpfungsebenen;
- Koordination Krisenzentren etc.

Task Force Verbraucherschutz (Lebensmittel)

Seit 2014 ist im LAVES eine Task Force Verbraucherschutz für den Bereich Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit eingerichtet worden. Hier ist ein interdisziplinäres Team aus ca. 25 Veteri-

närmedizinern, Lebensmittelchemikern, Lebensmittelkontrolleuren, Ökotrophologen und Verwaltungsmitarbeitern aktiv. Im Falle einer Krise im Lebensmittel- (oder Futtermittel-) bereich übernimmt die Task Force Verbraucherschutz die Koordination der notwendigen Maßnahmen und Untersuchungen, rekonstruiert Warenströme, bündelt Daten und bedient die Verbraucher-Hotline.

Im Vorfeld einer Krise unterstützt führt die Task Force Verbraucherschutz die kommunalen Lebensmittelüberwachungsämter bei der Planung des Krisenmanagements, führt Krisenübungen mit den kommunalen Behörden durch und unterhält die Geschäftsstelle des Krisenmanagementhandbuches (Krisenmanagementhandbuch = Praxishandbuch zur Zusammenarbeit der Behörden in Niedersachsen im Krisenfall).

2.8 Politikoptionen für die Ukraine

Das Ziel ist die Anpassung der Standards der Ukraine im Bereich Lebensmittelsicherheit und-hygiene, - Futtermittelsicherheit, Pflanzengesundheit und Tiergesundheit an die gesetzlichen Vorgaben der EU. Dadurch sollen die Voraussetzungen für den Export von tierischen Lebensmitteln aus der Ukraine in die EU geschaffen werden.

Aus verbraucherschutzpolitischer Sicht hängt die wirtschaftliche Entwicklung des Landes in Zusammenarbeit mit der Europäischen Union im Wesentlichen von folgenden drei Grundsatzfaktoren ab:

1) Etablierung von EU-konformen Standards im Bereich der Tiergesundheit und Lebensmittelsicherheit, sowie Aufbau entsprechender Verwaltungsstrukturen
2) Entwicklung EU-konformer Betriebe im Lebensmittelsektor einschließlich der Etablierung von Eigenkontrollsystemen
3) Anpassung der Qualitätsstandards in der Ausbildung von Tierärzten an das Niveau in der europäischen Union

Um dies zu erreichen sollten:

- die politische Rahmenbedingungen für eine positive Entwicklung im Lebensmittel- und Agrarsektor optimiert werden
- die Lebensmittel- und Veterinärgesetzgebung in der Ukraine angepasst werden an EU-Standards
- entsprechende Strukturen der Veterinärverwaltung geschaffen werden:
  - Durchführung der amtlichen Lebensmittel- und Veterinärüberwachung sollte EU-konform durchgeführt werden
  - rechtliche und personelle Voraussetzungen müssen vorhanden sein, um exportorientierte Unternehmen EU-konform in der Umsetzung und amtlichen Kontrolle zu begleiten ➔ Unterstützung der ukrainischen Veterinärverwaltung z.B. durch EU-Twinning Projekte, bilaterale Kooperationsprojekte etc.
- auch die Wirtschaft an die europäischen Standards/gesetzlichen Vorgaben herangeführt werden (Trainingsmaßnahmen und Schulungen, (Hygiene, HACCP etc.))
- die tierärztliche Hochschulausbildung in der Ukraine verbessert werden
  - Curriculum und die tatsächliche Ausbildung an internationale Standards anpassen.
  - Vorlage des Curriculums in englischer Sprache
  - Kooperationen mit anderen Universitäten , z. B. mit der TIHO Hannover.

- von Seiten der behördlichen Überwachung Fragen der Risikobewertung und des Risikomanagements voneinander getrennt werden, d. h. die Einstufung der Gefährlichkeit einer Belastung (risk evaluation) sollte unabhängig sein von den sich daraus ergebenden, möglicherweise notwendigen Vollzugsmaßnahmen (risk management).

2.9 Quellen

1. Richtlinie 64/433/EWG des Rates über die gesundheitlichen Bedingungen für die Gewinnung und das Inverkehrbringen von frischem Fleisch, vom 26. Juni 1964 (ABl. Nr. L 268 S. 71), zuletzt geändert durch Art. 2 Nr. 1 ÄndRL 2004/41/EG vom 21. 4. 2004 (ABl. Nr. L 157 S. 33), aufgehoben durch 32004L0041, Internet: **http://eur-lex.europa.eu**.
2. Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (ABl. L 31 vom 1.2.2002, S. 1), Internet: **http://eur-lex.europa.eu**.
3. Verordnung (EG) Nr. 852/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über Lebensmittelhygiene (ABl. L 139 vom 30.4.2004, S. 1–54; berichtigte Fassung ABl. L 226 vom 25.6.2005, S. 3; berichtigte Fassung ABl. L 46 vom 21.2.2008, S. 51), Internet: **http://eur-lex.europa.eu**.
4. Verordnung (EG) Nr. 853/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs (ABl. L 139 vom 30.4.2004), Internet: **http://eur-lex.europa.eu**.
5. Verordnung (EG) Nr. 854/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit besonderen Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs (ABl. L 139 vom 30.4.2004), Internet: **http://eur-lex.europa.eu**.
6. Verordnung (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz (ABl. L 165 vom 30.4.2004, S. 1–141), Internet: **http://eur-lex.europa.eu**.
7. Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juni 2013 (BGBl. I S.1426), das durch Artikel 4 Absatz 20 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist,
8. Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation (Verbraucherinformationsgesetz, VIG), Bundesgesetzblatt Teil I, Nr. 56, S. 2558 vom 9. November 2007
9. Novelle des Gesetzes zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation (Verbraucherinformationsgesetz - VIG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Oktober 2012 (BGBl. I S. 2166, 2725), durch Artikel 2 Absatz 34 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert, Internet: **http://www.laves.niedersachsen.de/service/verbraucherinformationsgesetz, http://www.bmelv.de/SharedDocs/Standardartikel/Verbraucherschutz_Verbraucherinformationsgesetz.html**
11. Gesetz über den Verkehr mit Arzneimitteln. Stand: Neugefasst durch Bek. v. 12.12.2005 I 3394; Zuletzt geändert durch Art. 2 G v. 23.7.2013 I 2565
12. Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, Stabsstelle Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Tätigkeitsbericht 2014, Internet: **www.laves.niedersachsen.de/servive/publikationen**
13. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMEL), Internet: **www.bmel.de**