

DIE VETERINÄRVERWALTUNG UND LEBENSMITTELÜBERWACHUNG DER LANDRATSÄMTER IN BAYERN - ERGEBNISSE DER AUFGABENKRITIK – EXECUTIVE SUMMARY – STAND FEBRUAR 2022

Voranzustellen ist, dass sich aufgabenkritische Betrachtungen naturgemäß mit den Verbesserungsmöglichkeiten und Änderungsnotwendigkeiten befassen, weniger mit den vielen bereits vorhandenen, weiter geltenden guten Lösungen, die allen beteiligten Stellen in der bayerischen Veterinärverwaltung und Lebensmittelüberwachung bescheinigt werden können. Gutachtlich wurden deshalb vor allem die Themen aufgegriffen, bei denen sich Besonderheiten in der Analyse ergaben bzw. Optimierungsansätze und -optionen in der zukünftigen Ausrichtung gesehen werden.

Insgesamt scheint das System „Veterinärwesen & gesundheitlicher Verbraucherschutz“ an den Landratsämtern in seiner jetzigen Ausgestaltung nicht (mehr) auf Dauer leistungs-, und damit nicht zukunftsfähig.

So erfordert die Komplexität der fachrechtlichen Bestimmungen in Verbindung mit perpetuierenden Novellierungen der Regelungen auf europäischer und nationaler Ebene von den unteren Veterinär- & Lebensmittelüberwachungsbehörden ein Maß an Spezialisierung, das nicht nur von „kleinen“ Ämtern nicht mehr geleistet werden kann.

Die Flut der Informationen, volatile Vorgaben sowie eine anspruchsvolle Fachanwendung, die zu flächendeckenden, übergreifenden Auswertungen mangels Datenqualität aktuell nicht taugt, bringen die in der Fläche personell eher unterbesetzten Ämter an und über die Schwelle der Belastbarkeit. Hier bedarf es einer zentralen, strategischen Steuerung, die die durchgängige, einheitliche und ausreichende Unterstützung für die unteren Behörden sicherstellt. Denn auch in den Ämtern selbst besteht teils erheblicher Handlungsbedarf vor allem im Bereich Führung, Steuerung, Organisation. Der aber – und nun schließt sich der Kreis – häufig mangels entsprechender Ressourcen nicht gedeckt werden kann. Und im Bereich Personalausstattung sind die Ämter aufgrund der aufgesplitteten Ressourcenverantwortung nicht nur von den vorgelagerten Behörden, sondern auch – was die Administration und vor allem den rechtlichen Vollzug (= die Zähne des Tigers!) betrifft – von den personalwirtschaftlichen und aufbauorganisatorischen Rahmenbedingungen des jeweiligen Landratsamtes abhängig.

Neu sind diese Erkenntnisse nicht – nur aktuell vielleicht noch dringlicher als bisher in ihrer Abhilfenotwendigkeit: Es bedarf einschneidender Maßnahmen struktureller, organisatorischer und personalwirtschaftlicher Natur, an deren Ende nicht nur effiziente Kommunikationslinien und eine den Aufgabenstellungen angemessene Personalausstattung der Ämter stehen, sondern auch eine zentrale, strategische Steuerung, Landkreisgrenzen überschreitende Expertisecluster und durchgängig sachlogische Ressourcenzuständigkeiten etabliert sind.

A) STRUKTURELLE VERÄNDERUNGEN

Bereits der Bayerische Oberste Rechnungshof unterbreitete in seinem Gutachten 2016 verschiedene Modelle zur behördlichen Strukturveränderung des Veterinärwesens & gesundheitlichem Verbraucherschutz. Der ORH sah damals die Komplettverlagerung der Aufgaben auf Schwerpunkt-Regierungen oder das Landesamt für Gesundheit & Lebensmittelsicherheit – jeweils unter der Bildung von Außenstellen – als die strukturell geeignetsten Varianten an und gab hierbei dem „Zwei-Schwerpunkt-Regierungen-Modell“ den Vorzug.

Mit der Gründung der Kontrollbehörde für Lebensmittelsicherheit & Veterinärwesen erfolgte eine Strukturveränderung insofern, als dass die Zuständigkeit für rd. 600 bayerische Großbetriebe verschiedener Betriebskategorien bei einer Organisationseinheit mit zwischenzeitlich mehreren Außenstellen verortet wurde.

Per Verordnung wurden die Kontroll- und Vollzugsaufgaben im Hinblick auf die gute Hygienepraxis für Schlachthöfe, Wildbearbeitungsbetriebe, Zerlegungsbetriebe, Fleischbe- oder -verarbeitungsbetriebe, Hackfleischbetriebe, Be- und Verarbeitungsbetriebe von Mägen und Därmen sowie die Kontroll- und Vollzugsaufgaben bei ebenjenen Schlacht- und Wildbearbeitungsbetrieben, die frisches Fleisch in Verkehr bringen, und bei den Herkunftsbetrieben hinsichtlich Informationen zur Lebensmittelkette, der Schlachtieruntersuchung, des Wohlbefindens der Tiere, der Fleischuntersuchung, spezifizierten Risikomaterials und anderer tierischer Nebenprodukte sowie für die Entscheidung über die Genussuntauglichkeit und die Genusstauglichkeitskennzeichnung und die amtlichen Tierschutzkontrollen bei Transport und Schlachtung auf die Kreisverwaltungsbehörden rückübertragen.

Neben diesen rückübertragenen Aufgaben sind die Kreisverwaltungsbehörden nach wie vor zuständig für die Ausstellung von Veterinärzertifikaten für Export, Durchfuhr und innergemeinschaftlichen Handel bei Betrieben im Zuständigkeitsbereich der Kontrollbehörde für Lebensmittelsicherheit & Veterinärwesen.

Grundsätzlich ist in Teilbereichen eine Entlastung der unteren Veterinärbehörden durch die Zuständigkeitsverlagerung festzustellen, die allerdings mitunter durch den Abstimmungsaufwand zwischen den beteiligten Einheiten wieder aufgezehrt wird.

Wenn auch dieses Gutachten weitere Empfehlungen zu strukturellen Veränderungen in der bayerischen Veterinärverwaltung & gesundheitlichen Verbraucherschutzes enthält, bleibt zusammenfassend zu konstatieren, dass es für die betrachteten Aufgabenbereiche in Verbindung mit dem föderalistischen System der Bundesrepublik die optimale Organisationsform nicht (mehr) gibt. Jedes denkbare Modell weist aufgrund der Rahmenbedingungen

supranationale Bestimmungen im globalen Kontext, Zusammentreffen von Tierseuchensituationen mit steigendem Tourismus, zunehmender Arbeitsmigration und expandierendem weltweiten Tier-, Lebensmittel- und Verbrauchsgüterhandel, ein sich veränderndes gesellschaftliches Bewusstsein im Bereich Tierschutz und Lebensmittelsicherheit mit daraus resultierenden Ansprüchen an verlässliches Behördenhandeln bei gleichzeitigem Einfordern größtmöglicher Entfaltungsindividualität des Einzelnen, stetiger quantitativer und qualitativer Aufgabenzuwachs, Fachkräftemangel in Verbindung mit Arbeitnehmererwartungen bzw. -ansprüchen an flexible Arbeits-(zeit)-modelle und damit reduzierte Personalverfügbarkeiten in Vertretungsfällen und bei Belastungsspitzen

deutliche Schwächen auf. Alle aufbauorganisatorischen Varianten sind demnach letztlich ein Kompromiss. Es bedarf einer klugen Aufwand- / Nutzen- Abwägung unter Beachtung der rechtlichen wie gesellschaftlichen Anforderungen.

Vor dem Hintergrund der dringend erforderlichen Zusammenführung der Verantwortung für die Ressourcen Personal und Sachmittel bieten sich nur mehr zwei grundsätzliche Varianten an:

Variante 1: Bildung größerer Überwachungs- / Verwaltungseinheiten im Sinne sog. Großämter und Integration der Kontrollbehörde für Lebensmittelsicherheit & Veterinärwesen in diese Großämter mit gleichzeitiger Bündelung der Ressourcenverantwortung beim Bayerischen Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz

Variante 2: Kommunalisierung der Aufgaben, d.h. Überführung der staatlichen Aufgaben Veterinärwesen & gesundheitlicher Verbraucherschutz in Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis bei den Landkreisen (analog kreisfreie Städte); die Ressourcenverantwortung wäre sodann beim Landkreis

Wenn auch auf den ersten Blick größere Organisationseinheiten, die – losgelöst von regionalen Grenzen – ausreichend Möglichkeit zur fachlichen Spezialisierung des Personals bieten, als die geeignetste Strukturvariante erscheinen, relativiert sich dies bei näherer Betrachtung unter organisatorischen wie verwaltungsökonomischen Aspekten:

Die Wirkung der Veterinärverwaltung und des gesundheitlichen Verbraucherschutzes wird maßgeblich durch die Qualität der Überwachung und des rechtlichen Vollzugs bestimmt. Diese Qualität wiederum ist nur erreichbar durch fachrechtliche Verzahnung und fachpraktischer Ergänzung, durch gehaltvollen gegenseitigen Informationsaustausch, mit Kenntnis von Betriebsstrukturen und der lokal-infrastrukturellen Rahmenbedingungen sowie letztlich durch die Identifikation der Beschäftigten mit der Aufgabe.

Demnach sind Außenstellen, die die lokalnahe Steuerung und Durchführung der Kontroll- und Überwachungsaufgaben vornehmen, unverzichtbar. Eine Loslösung von den Landratsämtern (Wiederausgliederung) würde den Aufbau eigener Außenstellen erfordern und dadurch (Verwaltungs-)Doppelstrukturen schaffen.

Zudem haben die Gründe, die dem Beschluss des Ministerrats im Jahr 1994 zur Integration der Veterinärämter in die Landratsämter zu Grunde lagen, nach wie vor ihre Gültigkeit: Verwaltungsvereinfachung, Straffung des Verwaltungshandelns, Bürgernähe, Zusammenführung von Fach- und Vollzungsaufgaben.

Die Reduzierung von Standorten in der Fläche halten wir für unrealistisch, da schon jetzt die Fahrzeiten / -strecken für die meisten Ämter erheblich sind. Der regelmäßige Start aus dem mittlerweile viel propagierten Homeoffice würde nur bei strategisch günstiger Wohnposition der Beschäftigten entgegenwirken und ist damit kein verlässlicher Planungsfaktor – zumal grundsätzlich auch die sog. Rotationsverpflichtung des Kontrollpersonals nach dem Gesundheitsdienst- und Verbraucherschutzgesetz (GDVG) berücksichtigt werden muss.

In diesem Zusammenhang kann die sich reformierende Landwirtschaftsverwaltung (aus 47 Ämtern wurden 32) nur eingeschränkt als Vergleich herangezogen werden. Denn die Ämter für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten nehmen deutlich überwiegend Aufgaben der Beratung, Bildung und Verwaltung wahr und sind im Gegensatz zu den Überwachungs- und Kontrollbehörden im Veterinärwesen & Gesundheitlichem Verbraucherschutz keine klassische Eingriffsverwaltung. Rechtssichere Eingriffsverwaltung benötigt einheitliche Standards und gleichwertige Qualität im Zuständigkeitsbereich. Dies sicherzustellen wiederum wird nur

gelingen, wenn ein regelmäßig aufgabenkritischer Austausch sowie die gegenseitige fachliche Ergänzung in einem Team vor Ort zu einem effektiven Zusammenspiel von Strategie und Qualitätssicherung führen. Die politische Gesamtabwägung fiel bislang nicht dafür aus, die aktuelle, kleinteilige Struktur in Großämter, Schwerpunkt-Landratsämter oder sonstige Zentralstellen für das Veterinärwesen & gesundheitlichen Verbraucherschutz zu überführen. Auch wenn das u.a. die weitere Aufrechterhaltung von „kleinen“ Ämtern bedeutet, die ihrer Größe geschuldet kaum bis nicht mehr in der Lage sind, die gesamte Bandbreite des Fachrechts und des rechtlichen Vollzugs abzudecken.

In diesem Kontext sei darauf hingewiesen, dass ein Ansatz wie „jedem Landratsamt dem Grundumfang nach 3 Amtstierärzte zuzuweisen“, grundsätzlich kritisch zu sehen ist. Die Ressourcenausstattung sollte allein schon aus ökonomischen Gründen und der finanziellen Verantwortung der Solidargemeinschaft gegenüber regelmäßig nur aufgabenorientiert vorgenommen werden.

In der bestehenden Struktur und unter den geschilderten Rahmenbedingungen ist aus organisationswissenschaftlicher Sicht der in nachfolgendem Bericht unterbreitete Vorschlag, die „Kommunalisierung der Aufgaben“ an den Landratsämtern zu betreiben, das einzig realistisch umsetzbare Modell, zumindest eine sachlogische Bündelung der Ressourcenverantwortung bei der jeweiligen Kreisverwaltung zu erreichen und die Ortsnähe für die Überwachungstätigkeiten wie die übrigen Dienstleistungen für die Rechtsunterworfenen und Wirtschaftsbeteiligten ökonomisch vertretbar zu erhalten. Zeitgleich sollten Expertisecluster („Veterinärfachsprengel“) innerhalb der Regierungsbezirke über Landkreisgrenzen hinweg aufgebaut werden. Dies bestenfalls unter der Ägide der Regierungen und der Prämisse einer interkommunalen Zusammenarbeit der Landkreise. Prioritär wäre dies in Zusammenarbeit mit den „kleinen“ Ämtern anzugehen.

Die Regierungen würden gegenüber den Ämtern sodann von der allgemeinen Behördenaufsicht in die Fachaufsicht wechseln und im gesetzlichen Rahmen ihren Einfluss behalten.

Von den 25 kreisfreien bayerischen Städten unterhalten 14 den Bereich Veterinärwesen & gesundheitlicher Verbraucherschutz selbst, 11 Städte haben das Veterinärwesen den Landkreisen übertragen. Bei allen 25 Städten aber sind die Bereiche Lebensmittelüberwachung (und ggf. die Fleischhygiene) sowie der Vollzug für das gesamte Fachrecht (also auch für das „ausgelagerte“ Veterinärwesen) in städtischer Zuständigkeit verblieben. Dies verursacht entweder erheblichen Zusatzaufwand allein aufgrund der Abstimmungsnotwendigkeiten über Körperschaftsgrenzen hinweg sowie durch Medienbrüche (fehlende Anbindung an die Fachanwendung) oder die Weiterverfolgung / Sanktionierung der Verstöße geht nur schleppend voran bzw. unterbleibt teilweise ganz. Mit letzterem demontieren sich die Behörden in ihrer Wirksamkeit. Sofern Strukturveränderungen angegangen werden, sollte auch diese Konstellation in den Fokus rücken und bestenfalls geeignet aufgelöst werden.

Unabhängig von diesen aufbauorganisatorischen Fragestellungen sollte in jedem Fall eine strategische Steuerungseinheit beim Bayerischen Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz eingerichtet werden. Ihr obläge keine Facharbeit im eigentlichen Sinne, vielmehr würde sie mittels inhaltlich-strategischer Abstimmungsroutinen, übergeordneter Priorisierung, bayernweit einheitlicher Handlungsanweisungen usw. eine erfolgsorientierte Gestaltung und Entwicklung der Aufgabenwahrnehmung in den Ämtern unterstützen. Die unstrittig erforderliche Bündelungsfunktion der Regierungen wäre bei ihr in einer Einheit

zusammengefasst. Die siebenfache Multiplikation top down über die Regierungen an die Kreisverwaltungsbehörde würde obsolet.

Auch die Einrichtung von sog. Flying IT-Einheiten an den Regierungen regen wir an. Sie stellen einen einheitlichen und sicheren Umgang der unteren Veterinärämter / Lebensmittelüberwachungsbehörden im Regierungsbezirk insbesondere mit der Fachanwendung TIZIAN sicher, was wiederum den Ausbau einer belastbaren Datenbasis im Untersuchungsbereich befördert.

B) ORGANISATORISCHE VORWÄRTSSTRUKTURIERUNG

Neben den strukturellen Veränderungsimpulsen zeigt das Gutachten eine Vielzahl von weiteren Handlungsnotwendigkeiten wie Handlungsmöglichkeiten auf, das System „Veterinärwesen & gesundheitlicher Verbraucherschutz“ im Freistaat zeitgemäß fortzuentwickeln. Sie sollten und können – zunächst unabhängig von den strukturbezogenen Empfehlungen – aufgegriffen werden. Sollten sich entsprechende Veränderungen abzeichnen, wären mögliche Auswirkungen auf die Verantwortlichkeiten / Zuständigkeiten zu berücksichtigen.

Die Handlungsoptionen sind in detaillierten Empfehlungen konkretisiert und grundsätzlich auf den drei Handlungs- bzw. Verantwortungsebenen „Amt“ (an der Kreisverwaltungsbehörde), „Landratsamt / in der Kreisverwaltungsbehörde“ oder „vorgelagerte Behörden“ zu verorten.

Der Handlungsbedarf ist in sechs Maßnahmenblöcken (MB) dargestellt:

MB 01: VERÄNDERUNGEN AUFBAUORGANISATION

s. Buchstabe A)

D.h.: Einrichtung einer strategischen Steuerungseinheit beim Bayerischen Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz, Überführung der staatlichen Aufgaben Veterinärwesen & gesundheitlicher Verbraucherschutz in Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis bei den Landkreisen (Kommunalisierung), Aufbau von Expertiseclustern, Einrichtung von Flying-IT-Einheiten an den Regierungen

MB 02: ORGANISATIONSENTWICKLUNG INNERHALB DER KREISVERWALTUNGSBEHÖRDEN / LANDRATSÄMTER

Aufbauorganisation: Nachdem eine zweckmäßige und sachgerechte Binnenstruktur die Basis für alle weiteren Maßnahmen zur effektiven Vorwärtsstrukturierung der Ämter ist, wäre auf die Schaffung einer geeigneten Aufbaustruktur innerhalb der Kreisverwaltungsbehörden, d.h. Binnenorganisation mit Veterinärverwaltung, Lebensmittelüberwachung einschließlich Verwaltung / Vollzug in einer Organisationseinheit, in Quantität und Qualität angemessen ausgestattet, hinzuwirken. Sachgerechte Leitungsspannen wären hierbei zu berücksichtigen.

Innerhalb der Organisationseinheit Veterinäramt empfiehlt sich das organisatorische Modell, bei dem die Amtstierärzte ein regional begrenztes Gebiet als „Generalist“ bearbeiten und zudem auf bestimmte Fachgebiete (Tierschutz, Tierseuchen, TNP, Fleischhygiene, CC etc.) spezialisiert sind. Mit diesem Modell wird eine Rotation grundsätzlich erleichtert (Gebiet wechselt, Spezialisierung bleibt) und eine Abwesenheitsvertretung unter der Voraussetzung einer auskömmlichen Personalausstattung ermöglicht.

Der Einsatz von Veterinärassistenten zur fachspezifischen Unterstützung der Amtstierärzte sollte intensiviert werden; der Bedarf wäre amtsspezifisch zu ermitteln. Auch die Ausstattung mit Assistenz- oder unterstützenden Verwaltungsstellen wäre zu prüfen und ggf. anzupassen. Der erforderliche Spezialisierungsgrad auch dieser Berufsgruppe im Bereich Veterinärwesen und gesundheitlichem Verbraucherschutz ist ressourcenintensiv. Die Bildung von Aufgabenzuschnitten, die eine tarifgerechte und zeitgleich „interessante“ Eingruppierung ermöglichen, ist ratsam.

Beinahe flächendeckend sind die Vollzugskapazitäten in den Kreisverwaltungsbehörden nicht auskömmlich. Hier wäre dringend gegenzusteuern.

Auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Teilzeit- und Vollzeitstellen sollte geachtet werden. Zu vermeiden wären generell Mehrfachunterstellungen von Personal sowie die Wahrnehmung der Leitung des Veterinärwesens / Gesundheitlicher Verbraucherschutz und des Gesundheitsamtes von einem Amtstierarzt in Personalunion.

Ablauforganisation: Die kritische Analyse des erhobenen IST-Aufgabenbestandes an den bayerischen Ämtern zeigt, dass weitestgehend Pflichtaufgaben wahrgenommen werden, die primär auf unionsrechtlichen Vorgaben sowie auf nationalem Recht einschließlich verfassungsrechtlicher Schutzpflichten basieren. Optimierungsmöglichkeiten sind daher nicht im „Ob“, sondern im „Wie“ der Aufgabenwahrnehmung zu sehen. So wäre künftig der Einsatz von sonstigem Personal (z.B. Personal aus den zentralen Diensten, Verwaltungspersonal aus anderen Bereichen) bei den Aufgaben, die dies erlauben, zu intensivieren. Vorausgesetzt natürlich, dass diese Kapazitäten auch vorhanden oder realisierbar sind. Auch der verstärkte Beizug Dritter (z.B. Sachverständige, praktische Tierärzte) sollte geprüft werden.

Behördenübergreifende Aufgaben-Verlagerungen und / oder -Bündelungen wären in den Blick zu nehmen. Siehe hierzu Maßnahmenblock 03.

Dringend und beinahe flächendeckend ist die Wahrnehmung von Führungs- und Steuerungsaufgaben in den Ämtern zu intensivieren. Denn eine effiziente und effektive Aufgabenerledigung ist nur dort möglich, wo ein definierter und geordneter organisatorischer Rahmen existiert. Dies gilt umso mehr, je komplexer die Aufgabenstellung ist und je mehr Personen an der Aufgabenerledigung beteiligt sind.

Die Schaffung des organisatorisch stimmigen Rahmens ist ebenso wie die klare Formulierung der (Arbeits-)Ziele und die Erarbeitung von zukunftsorientierten Konzepten für den Verantwortungsbereich Aufgabe der Leitungskraft. Ihr obliegt es auch, die Leistungen im Sinne einer verbesserten Ergebnisorientierung hinsichtlich Wirtschaftlichkeit sowie Wirksamkeit zu kontrollieren, zu bewerten und erforderlichenfalls steuernd einzugreifen.

All dies steht allerdings in untrennbarem Zusammenhang mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen, faktischen Leitungsspannen und dem individuellen Verständnis der Führungsrolle. Allein fachliche Fähigkeiten reichen hierfür nicht (mehr) aus. So bedarf Führungsarbeit neben zeitlichen Kapazitäten auch einer wirkungsvollen Vorbereitung auf die Leitungstätigkeit, auf die Anwendung der gängigen Führungsinstrumente usw.

Hier besteht im aktuellen System der Veterinärverwaltung und Lebensmittelüberwachung Handlungsbedarf. Denn im Rahmen des Projekts Aufgabenkritik waren die typischen Folgen mangelnder Vorbereitung auf die Leitungsfunktion und / oder (zu) geringer Ressourcen für die Aufgabe festzustellen wie beispielsweise fehlende Besprechungs- und Abstimmungsroutinen, erweiterungsbedürftige Organisationsregularien, keine Mitarbeitendengespräche, geringe Ausnutzung der Delegationsmöglichkeiten, keine Einheitlichkeit im Behördenhandeln, optimierungsbedürftige Datenpflege, zu intensivierender Einsatz der IT, mangelhafte Vertretungsregelungen, unklare Aufgabenabgrenzungen, diffuse Kompetenzregelungen.

Darüber hinaus lässt die vollzugskritische Betrachtung der eigentlichen Aufgabendurchführung in den Ämtern eine Vielzahl von weiteren Optionen zur organisatorischen und technischen Vorwärtsstrukturierung erkennen.

Diese sollten anhand des vorliegenden Gutachtens durch den Auftraggeber ausgewertet und auf dieser Basis Orientierungshilfen für die Kreisverwaltungsbehörden erarbeitet werden.

MB 03: BEHÖRDENÜBERGREIFENDE VERÄNDERUNG AUFGABENZUORDNUNG / ZUSTÄNDIGKEITEN

Um organisatorisch-fachlichen Sachzusammenhängen wie verwaltungsökonomischen Aspekten Rechnung zu tragen und ggf. eine Entlastung der unteren Behörden zu erreichen, wären zu prüfen

- die Bündelung der Zuständigkeit für die Verfahren EU-Zulassung Lebensmittelbetriebe (außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Kontrollbehörde für Lebensmittelsicherheit & Veterinärwesen) ausschließlich bei den Kreisverwaltungsbehörden
- die Verortung der Zuständigkeit für die Verfahren EU-Zulassung VO (EU) 2016/429 hingegen ausschließlich bei den Regierungen ebenso wie für die Überwachung tierärztlicher Hausapotheken
- die Ergänzung der Zuständigkeit / Zuständigkeitsregelung der Kontrollbehörde für Lebensmittelsicherheit & Veterinärwesen um „rückübertragene“ Aufgaben, Angelegenheiten Veterinärzertifikate und amtliches Personal

MB 04 FACHLICHE & ORGANISATORISCHE MASSNAHMEN ZUR UNTERSTÜTZUNG DER ÄMTER DURCH DIE VORGELAGERTEN BEHÖRDEN

Nicht im Abhilfe-Einflussbereich der Ämter selbst oder der Landratsämter / Landräte, sondern in der Zuständigkeit der vorgelagerten Behörden liegen die Handlungsbedarfe, die sich zum einen im Zusammenhang mit der lediglich exemplarisch betrachteten Aufgabenverdichtung und des Informationskonvoluts der jüngeren Vergangenheit, zum anderen aus der Gesamtanalyse ergaben.

Diverse fachliche Fragestellungen weisen Prüfungs- und / oder Klärungsbedarf auf. Als dringend notwendig scheinen vor allem Hinweise / Informationen zur praktischen Umsetzung von neuen oder neugeregelten Aufgaben zu sein, d.h. Handlungshilfen im Sinne von Vollzugshinweisen, Mustern, Umsetzungsleitfäden o.ä.

Auch die Realisierung des aufgezeigten organisatorischen Veränderungsbedarfs im vorgelagerten Behördenaufbau dürfte sich auf die Ämter deutlich entlastend auswirken:

Besonders dringlich und unabdingbar ist hier die Erarbeitung (und Umsetzung) einer ressourcenschonenden Kommunikations- und Informationsstrategie, die evaluierend auf dem Status Quo aufsetzt. Es muss geklärt und festgelegt werden, wer wann wen über was und in welcher Tiefe usw. informiert. Ansonsten wird den Herausforderungen der fachrechtlichen Komplexität in Kombination mit der stetigen Aufgabenverdichtung nicht mehr ausreichend zu begegnen sein.

Etliche, sog. Basics der (Verwaltungs-)Organisation bedürfen in Teilen der Weiterentwicklung.

Klärungsbedarf sehen wir zudem im Bereich der Erreichbarkeit der Behörden außerhalb der Dienstzeit. Ohne Anordnung durch den Dienstherrn liegt keine Rufbereitschaft im Tarifsinne vor, sondern vielmehr nur eine Zufallsbereitschaft, die der Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst der Länder aber nicht zulässt. Regelmäßig wird in der öffentlichen Verwaltung diese Auffassung auf die verbeamteten Beschäftigten übertragen.

Die aufgabenkritischen Berührungspunkte der Ämter mit den Schnittstellen Regierung von Oberbayern – Futtermittel –, Kontrollbehörde für Lebensmittelsicherheit & Veterinärwesen und Landesamt für Gesundheit & Lebensmittelsicherheit sollten geeignet minimiert werden.

MB 05: STRATEGIE & ZUKUNFT

Ein nicht weniger drängendes Themenfeld bilden die strategischen Themen- und Fragestellungen, die einer Weichenstellung bzw. mindestens einer kritischen Überprüfung und ggf. einer Nachjustierung bedürfen. Auch diese Punkte liegen im Entscheidungs- bzw. Einflussbereich des und / oder der Politik.

- Eine Reformierung des praktizierten Systems zur Abarbeitung der EU-Schnellwarnungen / Rückrufe in Bayern scheint aufgrund des mit ihm verbundenen hohen Aufwands angezeigt. Zu empfehlen ist zunächst die zentrale, institutionalisierte Vor- / Aufbereitung der Rückrufe an zentraler Stelle, von der die Daten gezielt an die zuständigen Kreisverwaltungsbehörden gesendet würden.
Langfristig sollte die Verlagerung der Nachweisverantwortung auf die Betriebe in den Fokus genommen werden. Denkbar wäre der Anschluss an eine entsprechende digitale Plattform, auf der der Betrieb aktiv sein Tätigwerden beschreibt und bestätigt (mit digitaler Signatur etc.). Elektronisch würde ausgewertet und vom System gezogene Stichproben durch Vor-Ort-Kontrollen der Ämter überprüft.
- Zur Entlastung der Veterinärämter bei gleichzeitiger Nutzung der Vorteile einer zentralen Professionalisierung wären diverse Zuständigkeitsverlagerungen geeignet (z.B. Erlass Allgemeinverfügungen, Abnahme Sachkundeprüfungen). Auch die Vergabe an / Übertragung auf Dritte (z.B. tierärztliche Probenahmen, Bienenseuchenbekämpfung, Überwachung Biogasanlagen) wäre in den Blick zu nehmen. Ggf. sind die rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen.
- Die Verstärkung der faktischen Wirksamkeit des QM-Systems ist ratsam, die Bündelung mit der Behördenaufsicht wäre zu prüfen. Mit den Landkreisen / Landratsämtern sollte hierzu in entsprechenden Dialog eingetreten werden. Wir regen an, einen bundesweiten Einsatztausch mit Qualitätsmanagementbeauftragten (QMB) / Auditoren anzustoßen. Beidseits würde die Ideenvielfalt gefördert, ebenso der Blick über den Tellerrand wie die Objektivität / Neutralität bei der Bewertung. Denkbar wäre auch die Unterstützung durch einen von der Deutschen Akkreditierungsstelle (DAkkS) akkreditierten Dienstleister.
- Sofern der avisierte Wegfall der aufwendigen Cross Compliance - Tierkennzeichnungskontrollen (Rinder) nicht in absehbarer Zeit realisiert wird, sollte angestrebt werden, diese ressourcenintensive Aufgabe wieder an die Landwirtschaftsverwaltung zurückzuführen oder zumindest analog der Milchammerkontrollen an einen zu beleihenden Dritten zu vergeben. Nachrangig könnte der regelhafte Einsatz von Saisonarbeitskräften geprüft werden. Zu beachten ist, dass die gesetzlich normierte Überwachungspflicht der Tierkennzeichnung und -registrierung nach Viehverkehrsverordnung nach wie vor bestehen bleibt. Allgemeinverbindliche Vorgaben zur Rahmung / Ausgestaltung dieser risikoorientiert durchzuführenden Fachrechtskontrollen sind empfehlenswert.
- Medienbrüche und durch sie bedingte Doppelarbeiten prägen aktuell viele Prozesse v.a. im Bereich Veterinärwesen. Das Handlungsfeld ist aber deutlich weiter zu fassen – denn es bedarf über die allgemein voranzutreibende Digitalisierung und digitale Transformation hinaus der Unterstützung durch zeitgemäße, digitale Werkzeuge im Arbeitsalltag der Ämter. Vordringlich wie unabweisbar sind hier Modifikationen der Fachanwendung TIZIAN mit dem Fokus auf Datenerfassung, Datenpflege, Auswertung sowie Benutzerfreundlichkeit und Schnittstellenangebote zu weiteren Programmen.
- Die Fachkräfte aller im Veterinärwesen und dem gesundheitlichen Verbraucherschutz eingesetzten Berufsgruppen benötigen ausreichende und hochwertige Aus-, Fort- und Weiterbildungsmöglichkeiten, um den aktuellen und zukünftigen Herausforderungen im

Aufgabenbereich begegnen zu können. Aus-, Fort- und Weiterbildung müssen demnach Teil einer strategischen Personalplanung sein.

Die Inhalte und Formate der einschlägigen Lehrgänge sollten im Zusammenhang mit den aufgabenkritischen Empfehlungen überprüft und ggf. angepasst bzw. entsprechend qualitativ und quantitativ weiterentwickelt werden. Von einem höheren Ressourcenbedarf im Bereich der Akademie für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit dürfte auszugehen sein.

MB 06 PERSONALWIRTSCHAFT

Von herausragender Bedeutung sind für jede Organisation die personalwirtschaftlichen Angelegenheiten. In der bzw. für die Veterinärverwaltung und Lebensmittelüberwachung liegt der Handlungsbedarf vor allem im Bereich Personalplanung, Personalentwicklung und der bereits vom ORH angeregten Ermittlung des Personalbedarfs.

Eine sach- und methodengerechte Personalbedarfsermittlung ist allerdings grundsätzlich nur auf der Basis optimierter Organisationsstrukturen und Prozesse möglich. Andernfalls würden vermeidbare Personalaufwüchse generiert bei gleichzeitigem Manifestieren der Status Quo.

Um den Bedürfnissen der Ämter (angemessene Stellenausstattung) und des Haushaltsgesetzgebers (Stellenplan, Finanzierung) jedoch in absehbarer Zeit gerecht werden zu können, empfehlen wir ein „Blaupausen-Modell“ zur Stellenbedarfsermittlung. D.h., basierend auf dem im Rahmen der Aufgabenkritik erstellten Aufgabenkatalog wäre in Zusammenarbeit mit drei (Vorschlag: ein „kleines“, ein „mittelgroßes“, ein „großes“ Amt) auszuwählenden, bereits jetzt binnenaufbauorganisatorisch optimiert aufgestellten (d.h. Veterinärwesen, Lebensmittelüberwachung, Verwaltung & Vollzug in einer Organisationseinheit, Leitung Amtstierarzt) unteren Veterinär- und Lebensmittelüberwachungsbehörden eine Stellenbedarfsermittlung mit den üblichen Methoden durchzuführen. Die strukturellen Veränderungsoptionen im vorgelagerten Behördenaufbau sowie die notwendige digitale Transformation sollten über qualifiziert begründete Zeit-Zu- und / oder -Abschläge berücksichtigt werden. Weitere Hinweise zu Aufbau, Systematik, Vorgehen bei einer Bedarfsermittlung sind im Gutachten dargestellt.

C) REALISIERUNG

Eine Folgenabschätzung und dabei vor allem die Abschätzung derjenigen Aufwendungen und Kosten, die mit den in diesem Bericht skizzierten Erfordernissen verbunden sind, ist mit großen Herausforderungen verbunden. Zum einen müssen die Maßnahmen genau ausformuliert werden, zum anderen sind die verschiedenen Entscheidungsebenen einzubinden und Entscheidungen herbeizuführen.

Widerstände betroffener Organisationseinheiten und Stellen gegen vorgeschlagene Neuerungen dürfen zudem nicht unterschätzt werden. Das Aufbrechen von gewohnten Strukturen führt erfahrungsgemäß zu erheblichem Widerstand, der sich wiederum auf die Leistungsfähigkeit insgesamt auswirken kann.

Dennoch halten wir die Veränderungen für dringend erforderlich, um die Handlungsfähigkeit, Effektivität und Zukunftsfähigkeit der Veterinärverwaltung & des gesundheitlichen Verbraucherschutzes langfristig zu sichern.

Für den Umsetzungsprozess regen wir die Bildung eines interdisziplinären, organisationsübergreifenden Steuerungsgremiums an, das sich durch diverse, bedarfsgerecht wechselnd besetzte Arbeits- und Projektgruppen unterstützen lässt.

Zu Beginn des Reorganisationsprozesses sollten die Entscheidungen zu möglichen strukturellen Veränderungen (MB 01 i. V. m. MB 03) herbeigeführt sowie parallel dazu auf die Schaffung einer einheitlichen Binnenstruktur in den Ämtern an den Kreisverwaltungsbehörden hingewirkt werden.

Von den unteren Behörden / den Landratsämtern wären die Empfehlungen (MB 02) mit ihrem Status Quo abzugleichen, der eigene Entwicklungsbedarf sowie die Umsetzungsvoraussetzungen vor Ort herauszuarbeiten (was wird benötigt usw.). Die Ergebnisse wären sodann in die jeweiligen Entscheidungsgremien oder an die entscheidenden Stellen zu geben.

Parallel dazu sollte das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz die organisatorischen Grundlagen als Rahmung für die Vorwärtsstrukturierung der Veterinärverwaltung und des gesundheitlichen Verbraucherschutzes auf den empfohlenen Stand bringen (Abarbeitung MB 04).

Im Steuerungsgremium wären der MB 05 und MB 06 zu beraten und ggf. aufzugleisen.

D) EVALUATION NACH ZWEI JAHREN

Um die Umsetzung / den Erfolg der Aufgabenkritik zu messen, sollte 24 Monate nach Abschluss des Projekts eine Evaluation der bis zu diesem Zeitpunkt realisierten Empfehlungen und Veränderungen vorgenommen werden.

Nachbesserungs- / Anpassungsbedarfe und sonstige zusätzliche Entwicklungschancen wären hierbei herauszuarbeiten, ggf. weitere erforderliche Schritte und Problemlösungsstrategien aufzuzeigen. Damit würde ein weiterer Meilenstein in einem verantwortungsvollen Umsetzungsprozess gesetzt.