

Vorlage Nr. 19/194-L
für die Sitzung der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen
am 10.08.2016

Kenntnisgabe der Vorlage „Futtermittelüberwachung: Gebührenerhebung für Regelkontrollen“ aus der Deputation für Gesundheit und Verbraucherschutz

A. Problem

Die staatliche Deputation für Gesundheit und Verbraucherschutz hat in ihrer Sitzung vom 09.06.2016 empfohlen, die beiliegende Vorlage „Futtermittelüberwachung: Gebührenerhebung für Regelkontrollen“ der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen zur Kenntnis zu geben (s. Ziffer 3 des Beschlussvorschlages). Hintergrund ist die Einführung von Gebühren für Regelkontrollen in der Futtermittelüberwachung. Bislang wurden Gebühren nur anlassbezogen (bei Verstößen, Nachprüfungen und Erteilung von Zertifikaten) erhoben und die Regelüberwachungen aus Steuermitteln finanziert. Laut der Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz sind im Land Bremen grundsätzlich ca. 220 Betriebe betroffen, wobei sich die Überwachungsmaßnahmen nach Risikogesichtspunkten u. a. auf die Hersteller konzentrieren. Das sind etwa 15 Betriebe (Mischfuttermittelhersteller). Neben den Herstellern verteilt sich der Großteil auf kleinere Unternehmen, die Futtermittel handeln oder transportieren. Landwirte sollen aufgrund des als gering eingestuften Betriebsrisikos völlig von der Gebührenerhebung ausgenommen werden.

B. Lösung

Gemäß Ziffer 3 des Beschlusses der staatlichen Deputation für Gesundheit und Verbraucherschutz wird die entsprechende Vorlage hiermit zur Kenntnis gegeben. Aufgrund der in den letzten Jahren sowohl quantitativ als auch qualitativ gestiegenen Anforderungen an die Futtermittelüberwachung erscheint die Belastung aus Sicht des gesundheitlichen Verbraucherschutzes gerechtfertigt.

Aufgrund der fehlenden Zuständigkeit wird auf weitere inhaltliche Anmerkungen verzichtet und auf die anliegende Deputationsvorlage der Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz verwiesen.

C. Finanzielle und personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Siehe beiliegende Deputationsvorlage.

D. Negative Mittelstandsbetroffenheit

Die Prüfung nach dem Mittelstandsförderungsgesetz hat keine qualifizierte (negative) Betroffenheit für kleinste, kleine und mittlere Unternehmen ergeben.

E. Beschluss

Die Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen nimmt die Vorlage „Futtermittelüberwachung: Gebührenerhebung für Regelkontrollen“ zur Kenntnis.

**Vorlage
für die Sitzung
der staatlichen Deputation für Gesundheit und Verbraucherschutz
am 09.06.2016**

Futtermittelüberwachung: Gebührenerhebung für Regelkontrollen

A. Problem

1. Entwicklung der Futtermittelüberwachung im Land Bremen

Bis zum Jahr 2004 wurde die Futtermittelüberwachung vom Lebensmittelüberwachungs-, Tier-schutz- und Veterinärdienst (LMTVet) des Landes Bremen durchgeführt. Hierzu zählen neben Betriebskontrollen und Probenahmen /Probeuntersuchungen auch die Bewertung der Analysenergebnisse von Futtermittelproben sowie der rechtliche Vollzug. Die Untersuchungen wurden bei einer Landwirtschaftlichen Untersuchungs- und Forschungsanstalt (LUFÄ) in Auftrag gegeben.

Aufgrund der Privatisierung und anteiligen Auflösung der LUFÄ-Einrichtungen lässt das Land Bremen die Futtermittelproben seit dem 01. Januar 2004 im niedersächsischen Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES) untersuchen. Um die fachliche und rechtliche Kompetenz für die Betriebskontrollen zu stärken, wurde zeitgleich die Zuständigkeit für die Durchführung der Futtermittelüberwachung vom LMTVet in die senatorische Dienststelle verlagert und in die Kooperation mit dem Land Niedersachsen eingebunden.

Nachdem Ende 2005 die Stelle des Futtermittelkontrolleurs in Bremen vakant wurde, haben die beiden Länder Bremen und Niedersachsen unter Bezugnahme auf den bereits bestehenden Staatsvertrag vereinbart, alle operativen Tätigkeiten der Futtermittelüberwachung auf das LAVES zu übertragen. Dazu gehören die Zulassung und Registrierung von Futtermittelunternehmern, die Festlegung der Überwachungsschwerpunkte, das Probenmanagement, die Durchführung von Betriebskontrollen und Probenahmen, die rechtliche Bewertung von Analyseergebnissen, der Vollzug, die Aktenführung sowie die Datenerfassung und –auswertung zur Erstellung der Jahresstatistik.

Dabei ist zu konstatieren, dass im Verlauf der letzten Jahre die aus dem „Bund/Länder-Kontrollprogramm Futtermittel“ resultierenden Anforderungen an die Länder signifikant gestiegen sind. Es handelt sich dabei um ein zur Gewährleistung einer einheitlichen Überwachungstätigkeit zwischen Bund und Ländern festgelegtes mehrjähriges, nationales, ziel- und risikoorientiertes Kontrollprogramm, das von den Ländern durchgeführt wird. Dieses Kontrollprogramm wird jährlich unter Berücksichtigung der Kontrollergebnisse der Vorjahre, der konkreten Bedingungen einzelner Länder, der Empfehlungen der EU sowie aktueller Problemstellungen im Futtermittelsektor fortgeschrieben.

2. Gebührenerhebung

Gebühren für amtliche Kontrollen im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung werden bisher im Land Bremen nur erhoben, wenn es hierfür eine konkrete rechtliche Vorgabe im Gemeinschafts- oder Bundesrecht gibt, so z. B. für die Durchführung von Einfuhrkontrollen oder bei Nachkontrollen infolge eines Verstoßes gegen rechtliche Vorschriften.

Niedersachsen hat Ende 2014 als erstes Bundesland durch landesrechtliche Vorschriften den Weg frei gemacht, Gebühren für die amtlichen Regelkontrollen im Bereich der Futtermittelüberwachung zu erheben. Begründet wurde dies mit der Notwendigkeit einer Erhöhung der Qualität und Intensität der amtlichen Kontrolle infolge gestiegener Anforderungen aufgrund immer komplexerer Warenströme und eines Zuwachses an Aufgaben. Die durch eine personelle Aufstockung des LAVES verursachten Mehrkosten sollten dabei durch Gebühreneinnahmen für Regelkontrollen haushaltsneutral gegenfinanziert werden. Die Kalkulation der Gebührensätze berücksichtigt durchgängig die Kriterien des Kostendeckungsprinzips. Eingeflossen sind in die Kalkulation Kosten für Löhne /Gehälter des amtlichen Kontrollpersonals, für Anlagen, Hilfsmittel, Ausrüstung, Schulung, Anreise sowie für die Laboruntersuchung.

Für die Durchführung der Futtermittelüberwachung im Land Bremen wird diese Gebührenerhebung bisher nicht umgesetzt, weil die Aufgabenwahrnehmung hier in die bilaterale Kooperation der beiden Länder eingebunden ist. Ziel und Grundsatz der Kooperation Bremen – Niedersachsen besteht darin, Kompetenzen zu bündeln und die im Rahmen des Staatsvertrages ausgeführten Tätigkeiten durch gegenseitige Leistungserbringung möglichst zu kompensieren. Aufgrund der gestiegenen Anforderungen an Qualität und Quantität der Futtermittelkontrolltätigkeiten führt dies jedoch zunehmend zu Schwierigkeiten. Es gibt hierzu ein eigenständiges Controlling, welches im Bereich der Futtermittelüberwachung vorerst eine jährliche Finanzierungsmöglichkeit von 75.000€ festgelegt hat. In dieser Größenordnung müssen im Rahmen des NOKO-Ausgleiches für die von Niedersachsen erbrachten Leistungen der Futtermittelüberwachung Gegenleistungen erbracht werden.

3. Aktuelle Situation

Die von Niedersachsen für Bremen durchgeführte amtliche Futtermittelüberwachung mit einem derzeit gedeckelten maximalen Finanzierungsrahmen von 75.000€ ist nicht geeignet, die Aufwendungen zur Umsetzung des „Bund/Länder-Kontrollprogramms Futtermittel“ in Bremen zu erfüllen. Der von Bremen finanzierte Anteil der Futtermittelüberwachung entspricht lediglich ca. 50 % der Anforderungen aus dem Kontrollprogramm bezogen auf die Routineüberwachung. Darin nicht enthalten sind die amtlichen Tätigkeiten im Zusammenhang mit anlassbezogenen Kontrollen, Cross Compliance Kontrollen, Zulassungskontrollen, Zulassungen, Registrierungen, Betrieb des RASFF, Ordnungswidrigkeitsverfahren, Verwaltungsverfahren, Erstellen von amtlichen Bescheinigungen usw.

Zur Umsetzung des Bund/Länderkontrollprogramms werden in Niedersachsen die entstehenden Kosten durch Gebühren finanziert. Der derzeit geltende Staatsvertrag zwischen Bremen und Niedersachsen eröffnet allerdings keine Möglichkeit zur Gebührenerhebung für die Tätigkeiten der amtlichen Futtermittelüberwachung in Bremen nach niedersächsischem oder bremischen Gebührenrecht.

In Niedersachsen selbst sind nach der Umsetzung einer Gebührenerhebung für Regelkontrollen der amtlichen Futtermittelüberwachung derzeit eine Vielzahl von Klagen betroffener Unternehmen anhängig. Dabei wurde die Rechtmäßigkeit der Gebührenerhebung in drei Musterklageverfahren grundsätzlich durch das Verwaltungsgericht Oldenburg bestätigt. Danach ist das Land auf der Basis europa- und landesrechtlicher Vorschriften berechtigt, die Futtermittelbetriebe zu Gebühren für Routinekontrollen heranzuziehen. Das Gericht stellte jedoch weiter fest, dass die konkreten Gebührensätze zu weitgehend pauschalieren und deshalb – je nach konkret anfallendem Kontroll- oder Untersuchungsaufwand - einer Nachjustierung bedürfen. Die Urteile sind bisher nicht rechtskräftig, es sind Berufungsverfahren anhängig.

B. Lösung

Die Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz befürwortet eine Gebührenerhebung für Regelkontrollen im Bereich der amtlichen Futtermittelüberwachung und sieht es als gerechtfertigt an, die Futtermittelwirtschaft künftig auch im Land Bremen an den Kosten der amtlichen Regelkontrollen zu beteiligen.

Anzustreben ist hierfür eine Änderung des Staatsvertrages, wobei die Möglichkeit zur Gebührenerhebung nach niedersächsischem Landesrecht dabei zweifelsfrei formuliert werden sollte. Bremen müsste demnach keine Haushaltsmittel für die Futtermittelüberwachung inklusive der Untersuchung von Proben aufbringen. Der Staatsvertrag sollte bezüglich der Futtermittelüberwachung von Niedersachsen für Bremen daher so gestaltet werden, dass Niedersachsen die Möglichkeit hat auch in Bremen kostendeckende Gebühren im Bereich Futtermittel zu erheben.

Die Frequenz der Regelkontrollen im Futtermittelbereich richtet sich dabei auch zukünftig nach der Risikobeurteilung der Betriebe und Produkte. Der Unternehmer hat insoweit durch sein Handeln die Möglichkeit, die Kontrollhäufigkeit und damit die Kostenbelastung zu beeinflussen. Daneben werden im Rahmen der Risikobeurteilung auch die hergestellten/ gehandelten Futtermittelmengen und –arten berücksichtigt, sodass beispielsweise ein großer Futtermittelhersteller immer entsprechend häufiger kontrolliert wird als ein kleines Unternehmen mit vergleichbarer Tätigkeits- und Sortimentsstruktur. Landwirtschaftliche Primärerzeuger sind von der Gebührenerhebung aufgrund des geringen Risikos grundsätzlich ausgenommen. Vor diesem Hintergrund trifft eine differenzierte Gebührenerhebung vorrangig die Betriebe, die durch Eigenkontrollen und mangelnde Wahrnehmung ihrer Sorgfaltspflichten kein ausreichendes betriebliches Risikomanagement umsetzen.

Eine Umsetzung der Gebührenerhebung für die Regelkontrollen in der amtlichen Futtermittelüberwachung im Land Bremen führt darüber hinaus wieder zu gleichen Wettbewerbsbedingungen in der Region Bremen – Niedersachsen.

C. Alternativen

- a.) Beibehaltung des bisherigen Verfahrens, d. h. weiterhin ein jährlicher Finanzierungsrahmen innerhalb der NOKO von 75.000€ für die Futtermittelüberwachung und nur eine stark eingeschränkte Erfüllung der Anforderungen des Bund/Länderkontrollprogramms
- b.) Auflösung des Staatsvertrages und Aufbau einer eigenen Futtermittelüberwachung.

D. Finanzielle / Personalwirtschaftliche Auswirkungen / Gender Prüfung

1. Durch eine Gebührenerhebung für Regelkontrollen in der amtlichen Futtermittelüberwachung erfolgt eine weitgehende Refinanzierung der zum Einsatz gebrachten Ressourcen. Dadurch wird auch Einfluss genommen auf die bisherige bilaterale Leistungsverrechnung der beiden Länder.
2. Aus dem Bericht ergeben sich keine geschlechtsspezifischen Auswirkungen.

E. Beteiligung / Abstimmung

Zum jetzigen Zeitpunkt nicht erforderlich.

F. Beschlussvorschlag

1. Die staatliche Deputation für Gesundheit und Verbraucherschutz nimmt den Bericht der Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz über die Erhebung von Gebühren für Regelkontrollen in der amtlichen Futtermittelüberwachung zur Kenntnis und stimmt dem Lösungsvorschlag zu.
2. Die staatliche Deputation für Gesundheit und Verbraucherschutz bittet die Senatorin für Wissenschaft, Gesundheit und Verbraucherschutz zusammen mit Niedersachsen eine Änderung des Staatsvertrages auszuarbeiten und der staatlichen Deputation für Gesundheit und Verbraucherschutz zur Abstimmung vorzulegen.
3. Die staatliche Deputation für Gesundheit und Verbraucherschutz empfiehlt, die Vorlage der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen zur Kenntnis zu geben.