

# **Überprüfung der Überwachung der Vermarktungsnormen**

**- Qualität ohne Staat? -**

Tina Langenscheidt, Monika Sönnichsen und Wolfgang Branscheid

Max Rubner-Institut

Institut für Sicherheit und Qualität bei Fleisch,  
Kulmbach

Kulmbach  
Juni 2010

## Inhaltsverzeichnis

1.	Hintergründe, Entstehung und Zielsetzung des Projektes.....	3
2.	Die rechtlichen Grundlagen der Vermarktungsnormen nach EU und nationalem Recht	4
2.1	Vorbemerkung.....	4
2.2	Die rechtlichen Grundlagen bei den Rotfleischarten .....	6
2.3	Die rechtlichen Grundlagen bei Geflügelfleisch.....	7
2.4	Die rechtlichen Grundlagen bei Eiern.....	8
2.5	Die rechtlichen Grundlagen bei Obst, Gemüse und Speisekartoffeln.....	8
2.6	Die rechtlichen Grundlagen bei Markenbutter und Markenkäse .....	9
2.7	Die rechtlichen Grundlagen bei Fischen und Fischereierzeugnissen.....	10
3.	Zur Marktbedeutung der Produktkategorien .....	11
4.	Vorgehensweise bei der Durchführung des Projektes.....	14
5.	Situationsanalyse auf Basis der Befragungen .....	15
5.1	Anzahl der in der Lebensmittelproduktion tätigen Betriebe .....	15
5.1.1	Rotfleisch .....	15
5.1.2	Geflügelfleisch .....	18
5.1.4	Obst, Gemüse, Speisekartoffeln.....	20
5.1.5	Markenbutter, Markenkäse.....	22
5.1.6	Fische .....	25
5.2	In der Überwachung der Vermarktungsnormen eingesetztes Personal.....	26
5.2.1	Bei den Rotfleischarten eingesetztes Personal .....	26
5.2.2	Bei Geflügelfleisch eingesetztes Personal.....	28
5.2.3	Bei Eiern eingesetztes Personal.....	30
5.2.4	Bei Obst, Gemüse und Speisekartoffeln eingesetztes Personal .....	33
5.2.5	Bei Butter und Käse eingesetztes Personal .....	35
5.2.6	Bei Fisch eingesetztes Personal.....	37
5.3	Kontrollstrukturen der Vermarktungsnormen und Handelsklassen .....	39
5.3.1	Strukturelle Prinzipien der Kontrollen .....	39
5.3.2	Struktur der Überwachung bei den Rotfleischarten .....	39
5.3.2	Struktur der Überwachung bei Geflügelfleisch und Eiern .....	40
5.3.3	Struktur der Überwachung bei Gemüse, Obst und Speisekartoffeln .....	43
5.3.4	Struktur der Überwachung bei Markenbutter und Markenkäse .....	44
5.3.5	Struktur der Überwachung bei Fisch.....	45
5.3.6	Die Sonderrolle der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) .....	46
5.3.7	Strukturelle Probleme der Überwachung .....	47
5.4	Kosten der Überwachung .....	51
5.5	Vorschläge der Institutionen der Länder aus der Befragung zur Anpassung der Prüforganisation .....	53
6.	Schlussfolgerungen zur Überwachung der Vermarktungsnormen: Qualität ohne Staat?57	
6.1	Vorbemerkung.....	57
6.2	Kritik der Vermarktungsnormen .....	58
6.3	Vereinfachung und Einschmelzung von Vermarktungsnormen - ein Katalog von Vorschlägen.....	68

## 1. Hintergründe, Entstehung und Zielsetzung des Projektes<sup>1</sup>

Im Rahmen der Sitzung der Abteilungsleiter „Marktpolitik“ des Bundes und der Länder im Mai 2005 erging ein Arbeitsauftrag der Länder an das BMELV, im Rahmen eines Forschungsprojektes nach **Alternativen des bisherigen staatlichen Kontrollsystems** bei Obst und Gemüse zu suchen und dabei mögliche **Entlastungen der Länder** in Hinblick auf den Kontrollaufwand zu berücksichtigen. Das Anliegen wurde auf weitere Marktbereiche ausgedehnt. Daher bezieht sich das schließlich durchgeführte Projekt auf die **Vermarktungsnormen (unter Einschluss der Handelsklassen)** der folgenden Produkte:

- Fleisch (Rind, Schwein)
- Fische und Fischereierzeugnisse
- Geflügel
- Eier
- Obst, Gemüse, Speisekartoffeln
- Markenbutter und Markenkäse

Das Projekt begann im Oktober 2007 und wurde einschließlich einer Verlängerung auf 30 Monate festgelegt. Es wurde vom BMELV, Referat 411 koordiniert und vom Max Rubner-Institut Kulmbach durchgeführt. Begleitet wurde das Projekt durch eine Arbeitsgruppe (Projektbegleitende Arbeitsgruppe PAG), die aus Vertretern der einzelnen Fachreferate des BMELV (Ref. 422 Fleisch, Eier, Geflügel; Ref. 423 Milch; Ref. 413 Obst, Gemüse; Ref. 621 Fisch), Vertretern der BLE (Ref. 413 Pflanzliche Erzeugnisse und Ref. 414 Tierische Erzeugnisse) sowie Vertretern der Bundesländer SH, BB, NI, NW, BW und BY bestand.

Der Durchführungszeitraum des Projektes war denkbar schwierig, weil er mit dem Inkrafttreten zahlreicher Änderungen im Bereich der Vermarktungsnormen parallel lief. Bei allen im Folgenden und speziell in den Tabellen dargestellten Daten ist daher zu berücksichtigen, dass sie sich auf die Jahre 2007/2008 beziehen und in Teilen heute nicht mehr in dieser Form gültig sind. Dies schränkt allerdings die Aussagekraft der Untersuchung nicht entscheidend ein, weil globale Einschätzungen dennoch möglich sind.

---

<sup>1</sup> Forschungsprojekt im Auftrag des BMELV, Ref. 411

## 2. Die rechtlichen Grundlagen der Vermarktungsnormen nach EU und nationalem Recht

### 2.1 Vorbemerkung

Die Vermarktungsnormen und Handelsklassen der verschiedenen Lebensmittelgruppen werden nach EU-Recht geregelt und ordnen sich den Zielen der Gemeinsamen Marktordnung (GMO) unter. Nach der entsprechenden Verordnung<sup>2</sup> ist das Kernziel der GMO und damit der Vermarktungsnormen, die **Märkte zu stabilisieren** und der landwirtschaftlichen Bevölkerung einen angemessenen **Lebensstandard zu sichern**. Hierzu dienen die in der Verordnung definierten Instrumente eines differenzierten **Preisstützungssystems** für die verschiedenen Sektoren, die zu ihrer Umsetzung zumindest teilweise die Vermarktungsnormen nutzen. Im Einzelnen sind dies:

- die Intervention
- die Gewährung von Beihilfen für die private Lagerhaltung
- die zentrale Preisfeststellung als Voraussetzung für die vorgenannten Instrumente
- die Milchquotenregelung
- Beihilfen für die Verarbeitung von Magermilch
- Ausfuhrerstattungen und Einfuhrzölle auf der Grundlage der hierfür erforderlichen Überwachung der Handelsströme
- die „außergewöhnlichen Marktstützungsmaßnahmen“ bei den tierischen Lebensmitteln zur Bekämpfung der wirtschaftlichen Folgen eines Seuchenausbruches und der in diesem Zusammenhang ergriffenen veterinärrechtlichen Seuchenbekämpfungsmaßnahmen, die somit nicht den Markt abhängigen Maßnahmen zuzurechnen sind

Die Anwendung der Instrumente der Preisstützung kann im Sinne der Verordnung vor allem zur Verbesserung der wirtschaftlichen Bedingungen für die Erzeugung und Vermarktung beitragen. Die Handelsklassen und Vermarktungsnormen dienen dazu, strukturierte **Informationen über das Marktgeschehen** zu gewinnen, um diese Instrumente gezielt einsetzen zu können.

Speziell die Vorstellungen der EU-Kommission gehen aber offensichtlich über die Funktion als reine Marktstützungsmaßnahmen hinaus<sup>3</sup>. So sollen die Vermarktungsnormen auch dazu beitragen, dass die Landwirte Produkte in der vom Verbraucher gewünschten Qualität liefern, die Verbraucher somit nicht enttäuscht werden und Preise unterschiedlicher Qualitätsstufen miteinander verglichen werden

---

<sup>2</sup> Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates v. 22. Okt. 2007

<sup>3</sup> Grünbuch zur Qualität von Agrarerzeugnissen: Produktnormen, Bewirtschaftungsaufgaben und Qualitätsregelungen. Komm (2008) 641 endgültig

können. Diese Vergleichbarkeit verbessert die Markttransparenz und dient gleichzeitig dem störungsfreien Handel im Binnenmarkt.

Neben dem EU-rechtlichen Rahmen sind die Vermarktungsnormen und Bestimmungen, die diese ergänzen, auch im nationalen Recht verankert (Abb. 1). Sie sollen auch hier den lautereren Handel und die Markttransparenz fördern, um Ware unzureichender Qualität vom Markt fernzuhalten zu können und die Verbraucher in der gewünschten Qualität und in ausreichender Menge zu versorgen.

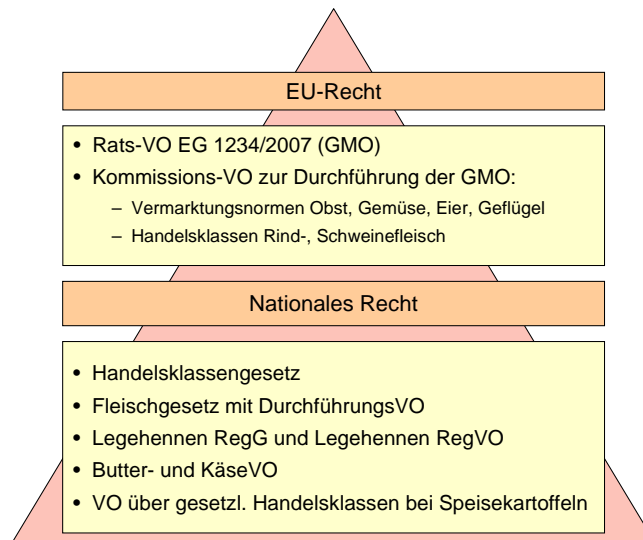


Abb. 1: Die Rechtspyramide der Vermarktungsnormen

Von 2007 bis 2009 hat die umfassendste Reform im Bereich der Vermarktungsnormen und Handelsklassen seit deren Einführung stattgefunden. Die unterschiedlichen Ratsverordnungen wurden mit der VO (EG) Nr. 1234/2007 in der einheitlichen gemeinsamen Marktordnung zusammengefasst. Dies machte gleichzeitig den Erlass neuer Durchführungsverordnungen notwendig, die nicht nur auf europäischer sondern auch auf nationaler Ebene erarbeitet werden mussten bzw. noch zu erarbeiten sind. Hiervon waren vor allem die Regelungen zu Handelsklassen und Vermarktungsnormen für Fleisch<sup>4</sup>, Geflügel<sup>5</sup>, Eier<sup>6</sup>, Obst und Gemüse<sup>7</sup> betroffen. Lediglich die Vermarktungsnormen bei Fischen und

<sup>4</sup> **Verordnung (EG) Nr. 1249/2008** der Kommission vom 10. Dezember 2008 mit Durchführungsbestimmungen zu den gemeinschaftlichen Handelsklassenschemata für Schlachtkörper von Rindern, Schweinen und Schafen und zur Feststellung der diesbezüglichen Preise; **Verordnung (EG) Nr. 566/2008** der Kommission vom 18. Juni 2008 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates in Bezug auf die Vermarktung von Fleisch von bis zu zwölf Monate alten Rindern; **Verordnung über gesetzliche Handelsklassen und Kategorien für Rinderschlachtkörper** (Rinderschlachtkörper - Handelsklassenverordnung - RindHKIV) vom 12.11.2008; **Verordnung über gesetzliche Handelsklassen für Schweinehälften** vom 18. Dezember 1986 (Schweineschlachtkörper-Handelsklassenverordnung – SchwHKIV);

<sup>5</sup> **Verordnung (EG) Nr. 543/2008** der Kommission vom 16. Juni 2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Vermarktungsnormen für Geflügelfleisch; **Verordnung (EG) Nr. 1047/2009** des Rates vom 19. Oktober 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte hinsichtlich der Vermarktungsnormen für Geflügelfleisch

<sup>6</sup> **Verordnung (EG) Nr. 589/2008** der Kommission vom 23. Juni 2008 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Vermarktungsnorm für Eier

Fischereierzeugnissen und die nationalen Verordnungen zur Markenware bei Butter und Käse blieben weitestgehend unverändert, daneben auch die für Speisekartoffeln, die aber zum 1. Juli 2011 ohnedies aufgehoben sein werden. Auch in angrenzenden Bereichen wie z. B. der Rindfleischetikettierung erfolgten in zufälliger zeitlicher Überschneidung Überarbeitungen. Schon die Zusammenfassung in der GMO wird zu Recht als Erfolg aufgefasst, selbst wenn in fast allen wesentlichen Punkten der Bestand im Verhältnis zum früheren Status unverändert erhalten wurde. Tiefere inhaltliche Anpassungen werden dieses Gesetzeswerk erst im zweiten Schritt betreffen.

Daraus ergibt sich zwar zunächst der für die Projektdurchführung unglückliche Sachverhalt, dass zum Zeitpunkt der Befragung andere Gesetze und Verordnungen gültig waren als zum Zeitpunkt der Auswertung. Andererseits aber ist der eigentliche Grund der Untersuchung dennoch bestehen geblieben, weil im Rahmen der Neuordnung weiterhin die Verpflichtung der Länder zur Wahrnehmung der Überwachungsfunktionen fast vollständig erhalten geblieben ist. Im Folgenden wird die alte Rechtssetzung weitgehend nicht mehr zitiert, sie kann über die zitierte aktuelle erschlossen werden.

Zusammengefasst enthalten die Vermarktungsnormen und Handelsklassen Vorgaben zur Erfüllung bestimmter Marktanforderungen, die auch zur Qualitätsdefinition der Produkte im Sinne der Erzeuger, Verarbeiter und Verbraucher genutzt werden können. Sie beziehen sich z. B. auf die Größe/Gewicht eines Produktes, seine Qualität/Beschaffenheit sowie die Herkunft und das Produktionssystem, die Aufmachung, Kennzeichnung, Verpackung oder Zusammensetzung. Ihr wesentlicher Vorteil ist, dass sie hierfür sicher erfassbare und objektive Maßstäbe setzen, die je nach Produktgruppe in unterschiedlicher Weise, aber für Käufer und Verkäufer einheitlich anzulegen sind.

## 2.2 Die rechtlichen Grundlagen bei den Rotfleischarten<sup>8</sup>

Die Handelsklassenregelungen bei den Rotfleischarten (Rind, Schaf, Schwein) beziehen sich auf die ordnungsgemäße Einstufung von Schlachtkörpern in Schlachtbetrieben (einschl. selbstschlachtender Metzgereien). Sie werden durch amtliche Kontrolleure überprüft. Die Klassifizierung erfolgt bei Rindern anhand der *visuellen Bestimmung* der *Kategorie* (insbes. Geschlecht), der *Fleischigkeits-*

---

<sup>7</sup> **Verordnung (EG) Nr. 361/2008** des Rates vom 14. April 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und mit Sondervorschriften für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse („Verordnung über die einheitliche GMO“)

<sup>8</sup> **Verordnung (EG) Nr. 1249/2008** der Kommission vom 10. Dezember 2008 mit Durchführungsbestimmungen zu den gemeinschaftlichen Handelsklassenschemata für Schlachtkörper von Rindern, Schweinen und Schafen und zur Feststellung der diesbezüglichen Preise; **Handelsklassengesetz** vom 5. Dezember 1968; **Fleischgesetz** vom 9. April 2008; **Verordnung über gesetzliche Handelsklassen und Kategorien für Rinderschlachtkörper** (Rinderschlachtkörper-Handelsklassenverordnung - RindHKIV) vom 12.11.2008; **Verordnung über gesetzliche Handelsklassen für Schweinehälften** vom 18. Dezember 1986 (Schweineschlachtkörper-Handelsklassenverordnung - SchwHKIV); **Verordnung über die Preismeldung bei Schlachtkörpern und deren Kennzeichnung** (1. Fleischgesetz-Durchführungsverordnung – 1. FIGDV) vom 12.11.2008; **Verordnung über die Anforderungen an die Zulassung von Klassifizierungsunternehmen und Klassifizierern für Schlachtkörper von Rindern, Schweinen und Schafen** (2. Fleischgesetz-Durchführungsverordnung – 2. FIGDV) vom 12.11.2008

(EUROP) und *Fettgewebeklassen* (1-5) und bei Schweinen durch eine *Messung des Muskelfleischanteils*. Beides ist durch einen zugelassenen Klassifizierer durchzuführen, der bei einem ebenfalls zugelassenen Klassifizierungsunternehmen angestellt sein muss. Die jeweilige zuständige Landesbehörde kontrolliert:

- die Zulassung der Klassifizierer, für die sie auch gleichzeitig die Zulassungsbehörde ist
- die Klassifizierungsunternehmen in Zusammenarbeit mit der BLE und ergänzend zur Tätigkeit der BLE im Bereich
- deren Tätigkeit in Hinblick auf die richtige Einstufung in die Kategorien und Handelsklassen beim Rind und die technisch richtige Durchführung der apparativen Klassifizierung beim Schwein sowie die entsprechende abschließende Kennzeichnung der Schlachtkörper
- die verwendeten Klassifizierungsgeräte, insbesondere im Hinblick auf die instrumentellen Voraussetzungen
- die Einhaltung der Schnittführung der Schlachtkörper für die Gewichtsfeststellung
- die Verwiegung sowie die Abrechnungs- und Preismeldeunterlagen.

Bis zum Jahre 2008 wurden Kontrollen zum Teil auf vor- und nachgelagerte Vermarktungsstufen ausgedehnt, speziell in Form von Überprüfungen der Abrechnungsunterlagen bei Viehhändlern oder Zerlegebetrieben. Vom 01. Januar 2009 ab ist die Einstufung in Handelsklassen wie schon zuvor bei Rindern nun auch bei Schweinen mindestens zweimal pro Quartal (abhängig von der Schlachtzahl) zu kontrollieren. Zuvor gab es im Bereich der Klassifizierung von Schweinehälften keine Vorgaben bzgl. der Kontrollfrequenzen.

Die Zulassung der Klassifizierungsunternehmen wird seit November 2008 von der BLE vorgenommen, die auch die Bedingungen unter denen die Klassifizierer ihre Tätigkeit ausüben, kontrolliert.

### **2.3 Die rechtlichen Grundlagen bei Geflügelfleisch<sup>9</sup>**

Die Vermarktungsnormen für Geflügelfleisch beziehen sich auf frische, gefrorene oder tiefgefrorene Schlachtkörper und Teilstücke von Hühnern, Puten/Truthühnern, Enten, Gänsen und Perlhühnern. Kontrolliert werden die *Geflügelart*, die *Herrichtungsform* (Schnittführung), der *Angebotszustand*, das *Kühlverfahren* und der *Fremdwassergehalt*, das *Gewicht/die Füllmenge*, die Einstufung in *Handelsklassen* entsprechend dem äußeren Zustand der Schlachtkörper (Schlachtschäden) und die Erfüllung der qualitativen *Mindestanforderungen* und die damit übereinstimmende *Kennzeichnung/Etikettierung*. Fakultativ können auch Angaben wie „gefüttert mit ...“, „extensive Bodenhaltung“ oder „(bäuerliche) Auslaufhaltung“ genutzt werden, sofern die Regeln hierfür eingehalten werden. Die Überwachung der

---

<sup>9</sup> **Verordnung (EG) Nr. 543/2008** der Kommission vom 16. Juni 2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Vermarktungsnormen für Geflügelfleisch; **Verordnung (EG) Nr. 1047/2009** des Rates vom 19. Oktober 2009 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte hinsichtlich der Vermarktungsnormen für Geflügelfleisch

Vermarktungsnormen erfolgt auf allen Vermarktungsstufen von den Mastbetrieben über die Schlacht- und Zerlegebetriebe bis zum Groß- und Einzelhandel. Weiterhin wird auf allen Stufen die Buchführung (Zahlenabgleich) geprüft.

Zwischenzeitlich wurden die Vermarktungsnormen für Geflügelfleisch durch die Verordnung (EG) Nr. 1047/2009 mit Gültigkeit ab 01.05.2010 auch auf Geflügelfleischerzeugnisse und -zubereitungen erweitert.

## 2.4 Die rechtlichen Grundlagen bei Eiern<sup>10</sup>

Hühnereier werden gemäß den Vermarktungsnormen in Gewichts- und Güteklassen eingestuft. Die Gewichtsklassen XL, L, M und S geben dem Verbraucher hinreichend Information zur tatsächlich gekauften Produktmenge über die nicht vollständig aussagefähige Eizahl hinaus. Für die Güteklassen spielen die Beschaffenheit der Schale und des Ei-Inhaltes (äußere, innere Eiqualität) die wichtigste Rolle. Weiterhin ist die entsprechende Legehennenhaltung (Freiland-, Boden-, Käfighaltung; ökologischer Landbau) zuzuordnen. Die Überwachung der Vermarktungsnormen erfolgt auf allen Vermarktungsstufen von den Legehennenbetrieben über die Packstellen bis zum Groß- und Einzelhandel und schließt die Dokumentenprüfung ein. Einen wichtigen Kontrollpunkt stellt die Korrektheit der Kennzeichnung der Eier (Erzeugercode) und der Angaben auf den Verpackungen dar. Bei Eiern findet eine Risikoanalyse Anwendung, nach der die zu kontrollierenden Betriebe und die Kontrollfrequenzen festgelegt werden. Bei der Einfuhr aus Drittländern werden Eier auf allen Vermarktungsstufen und bei der Zollabfertigung durch die BLE kontrolliert.

## 2.5 Die rechtlichen Grundlagen bei Obst, Gemüse und Speisekartoffeln<sup>11</sup>

Die EU-Vermarktungsnormen für **frisches Obst und Gemüse** schlossen im Jahr 2007 noch 36 spezielle Regelungen für frisches Obst und Gemüse ein, darunter für eine große Reihe Kern-, Stein- und Zitrusfrüchte, für Nüsse, Champignons, diverse Gemüse und Salate sowie Bananen. Spektakulär in der Öffentlichkeit beachtet und journalistisch überzogen diskutiert wurden die Regelungen für Salatgurken, deren durchaus respektables Ziel es u. a. war die Form der Früchte im Sinne der Transportfähigkeit zu standardisieren, die für einen modernen Markt unerlässlich ist. Seit dem 01. Juli 2009 gelten nur noch 10 *spezielle Vermarktungsnormen* für Äpfel, Birnen, Erdbeeren, Kiwi, Pfirsiche/Nektarinen, Tafeltrauben, Zitrusfrüchte, Gemüsepaprika, Salat und Tomaten. Für die weggefallenen Produkte gilt

---

<sup>10</sup> **Verordnung (EG) Nr. 589/2008** der Kommission vom 23. Juni 2008 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 des Rates hinsichtlich der Vermarktungsnorm für Eier

<sup>11</sup> **Verordnung (EG) Nr. 361/2008** des Rates vom 14. April 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1234/2007 über eine gemeinsame Organisation der Agrarmärkte und mit Sondervorschriften für bestimmte landwirtschaftliche Erzeugnisse („Verordnung über die einheitliche GMO“); **Verordnung (EG) Nr. 1221/ 2008** der Kommission vom 5. Dezember 2008 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1580/2007 mit Durchführungsbestimmungen zu den Verordnungen (EG) Nr. 2200/96, (EG) Nr. 2201/96 und (EG) Nr. 1182/2007 des Rates im Sektor Obst und Gemüse hinsichtlich der Vermarktungsnormen (vom 13.12.2008); **Verordnung über EG-Normen für Obst und Gemüse und zur Aufhebung von Vorschriften im Bereich Obst und Gemüse vom 10. Juni 2009**; **Verordnung zur Durchführung der gemeinsamen Organisation der Agrarmärkte bei Obst und Gemüse** (EG-Obst- und Gemüse-Durchführungsverordnung) vom 16.06.2008; **Verordnung über gesetzliche Handelsklassen für Speisekartoffeln** vom 06.03.1985 (letzte Änderung vom 02.08.1994)



nur noch eine *Allgemeine Vermarktungsnorm (Rahmennorm)*, nach der als Grundanforderung die Mindestgüteeigenschaften der Produkte („ganz, gesund, praktisch frei von Schädlingen“) als Vermarktungsvoraussetzung einzuhalten ist. Diese Allgemeine Rahmennorm kann auch durch Einhaltung der UN/ECE-Normen nachgewiesen werden, die deshalb unmittelbare Bedeutung für die Vermarktungsnormen haben. Die Einhaltung der jetzt noch speziellen Vermarktungsnormen bezieht sich auf bestimmte *Mindesteigenschaften* (Zustand der Früchte ganz, gesund, sauber, praktisch frei von sichtbaren Fremdstoffen etc.), die Einteilung in *Klassen* und *Größen* (unter Einhaltung der Güte- und Größentoleranzen) und die *Gleichmäßigkeit bei der Aufmachung*. Darüber hinaus werden die korrekte *Verpackung* und *Kennzeichnung* (z. B. Art, Sorte, Ursprung, Handelsklasse, Größe etc.) geregelt. Alle Vermarktungsstufen vom Erzeuger, über Sortier-, Pack- und Lagerbetriebe, bis hin zum Groß- und Einzelhandel werden geprüft, dazu der Export und Import. Auch bei Obst und Gemüse findet eine Risikoanalyse Anwendung, nach der die zu kontrollierenden Betriebe und die Kontrollfrequenzen festgelegt werden. Der Schwerpunkt liegt vor allem auf sogenannten „Flaschenhals“-Kontrollen, in denen vor allem große Sortier- und Packbetriebe, Großhandelsbetriebe und Verteilerzentren des LEH kontrolliert werden.

Die rein *national* geregelten Handelsklassen für **Speisekartoffeln** beziehen sich auf die *Güteeigenschaften* „gesund, ganz, sauber, fest, frei von Fremdgeruch/-geschmack“, die *Größensortierung*, die *Verpackung*, die *Kennzeichnung* mit Verkehrsbezeichnung, *Handelsklasse* (unter Einhaltung der Güte- und Größentoleranzen), *Sorte* und *Kochtyp* sowie die *Sortenreinheit* der Partie/Packung. Die staatlichen Kontrollen können auf allen Handelsstufen erfolgen, vom Erstinverkehrbringer (Erzeuger, Sortierbetrieb) bis zur Abgabe an den Endverbraucher (Groß-/Einzelhandel). Die nationale Handelsklassenverordnung für Speisekartoffeln wird zum 01.07.2011 außer Kraft treten, so dass die Kartoffeln im Weiteren nur nachrangig zu berücksichtigen sind.

## 2.6 Die rechtlichen Grundlagen bei Markenbutter und Markenkäse<sup>12</sup>

Bei der Butter- und Käseverordnung handelt es sich um rein nationale Verordnungen. Die Berechtigung zur Herstellung von Markenbutter oder Markenkäse kann freiwillig beantragt werden. Sauerrahm-, mildgesäuerte oder Süßrahm-Butter kann das Gütezeichen und die Handelsklasse „Deutsche Markenbutter“ oder „Deutsche Molkereibutter“ tragen, wenn monatlich *vom Betrieb* gezogene und eingeschickte Proben die geforderten Qualitätsanforderungen erfüllen. Dabei werden die Proben einer Sensorikprüfung durch Sachverständige und einer Laboranalyse unterzogen. Sensorisch werden Aussehen, Geruch, Geschmack und Textur bei Butter und die Konsistenz bei Käse geprüft. Im Labor werden der Wassergehalt, die Wasserfeinverteilung, der pH-Wert, die Härte/Streichfähigkeit der Butterproben und der Fettgehalt der Käseproben kontrolliert (mindestens 40 % der Trockenmasse oder dem angegebenen Fettgehalt entsprechend). Per Landesverordnung wird in einzelnen Bundesländern die

---

<sup>12</sup> **Verordnung über Butter und andere Milchstreichfette** vom 03.02.1997 BGB I S.144; **Käseverordnung** vom 24.06.1965 in der Fassung vom 14.04.1986 BGB I S.412

Palette der zu prüfenden Produkte z. B. um Nicht-Markenkäse erweitert. Ergänzende Kontrollen zielen hauptsächlich auf Molkereien (Buttereien/Käsereien) ab, auch Ausformstellen oder Fertiglagerer und der Lebensmittelhandel können kontrolliert werden. Diese Prüfungen beziehen sich u. a. auf die Kennzeichnung der Verpackung mit der korrekten Verkehrsbezeichnung und der Berechtigung zur Führung des Gütezeichens. Bezüglich der Verkehrsbezeichnungen bei Käse ist bedeutsam, dass die Herstellungsbedingungen der Standardsorten (z. B. Gouda, Edamer etc.) eingehalten werden müssen.

## 2.7 Die rechtlichen Grundlagen bei Fischen und Fischereierzeugnissen<sup>13</sup>

Die EU-Vermarktungsnormen für frische Fische und Fischereierzeugnisse werden beim ersten Verkauf in der Gemeinschaft relevant und können auf allen Handelsstufen sowie beim Transport kontrolliert werden. Ihnen liegen vor allem *Frischeklassen* (Aussehen, Beschaffenheit, Geruch anhand eines Beurteilungsschemas) und dazu *Größenklassen* (Gewicht in kg/Fisch oder Stück/kg; Breite des Panzers, der Schale oder des Gehäuses) zugrunde. Darüber hinaus spielen die Mindestgröße (nach Region, geographischem Gebiet), die Einheitlichkeit des Loses, die Angaben auf den Verpackungen und die korrekte Verwiegung eine Rolle. Die Länder sind für die verbindlichen Anlandeorte in Deutschland, also 27 Häfen an der Nordsee und 44 Häfen an der Ostsee (Seefischereiverordnung 1989), zuständig. Einfuhren außerhalb der verbindlichen Anlandeorte (z. B. Flughäfen, Landesgrenzen) werden durch die BLE überwacht. Verschiedene Seefische (38), Krebstiere (4), Kopffüßler (1), Jakobsmuscheln und Wirbellose (2) werden den Frischegraden und Größen zufolge in Handelsklassen eingeteilt, weiterhin sollten keine Druckstellen, Verschmutzungen, Verletzungen oder sichtbare Parasiten vorhanden sein. Erzeugnisse aus Drittländern müssen bestimmte Angaben auf den Verpackungen aufweisen (Ursprungsland, Art- und Handelsbezeichnung, Frische- und Größenklasse, Nettogewicht, Datum der Einstufung und des Versandes, Name und Anschrift des Absenders).

---

<sup>13</sup> **Verordnung (EG) Nr. 2406/96** des Rates vom 26. November 1996 über gemeinsame Vermarktungsnormen für bestimmte Fischereierzeugnisse, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 790/2005 der Kommission vom 25. Mai 2005; **Verordnung über Vermarktungsnormen für Fischereierzeugnisse** 17.08.1993 (FischVermNV), zuletzt geändert durch Art. 35 des Gesetzes v. 25.6.2001 (BGBl I p. 1215)

### 3. Zur Marktbedeutung der Produktkategorien<sup>14</sup>

Die **Rotfleischarten**<sup>15</sup> stellen mit Schlachtung und Fleischverarbeitung einen der bedeutendsten Wirtschaftszweige des Ernährungsgewerbes in Deutschland dar. Der Produktionswert der Landwirtschaft allein bei Schwein und Rind macht zusammen 8,6 Mrd. € pro Jahr aus. Der Jahresumsatz in der Schlachtung beträgt 8,9 Mrd. € (bei Schlachtung von insgesamt 3,4 Mio. Rindern und 53 Mio. Schweinen) und in der Verarbeitung 14,2 Mrd. €. Die Bruttoeigenerzeugung von Rindfleisch beträgt 1,2 Mio. t und von Schweinefleisch 4,5 Mio. t Schlachtgewicht. Der jährliche Pro-Kopf-Verbrauch liegt für Schweinefleisch bei etwa 56 kg (menschlicher Verzehr 40 kg) und für Kalb- und Rindfleisch bei 12 kg (menschlicher Verzehr 9 kg). Die Struktur der landwirtschaftlichen Betriebe ist durch eine Vielzahl kleinerer und mittlerer und nur durch wenige größere Betriebe charakterisiert. Die Ebene der Schlachtung und Verarbeitung ist simultan zum Lebensmitteleinzelhandel von zunehmender Konzentration geprägt. Der Selbstversorgungsgrad liegt nahe bei 100 % (Schwein), beim Rind mit 119 % sogar weit darüber, so dass für alle Fleischarten die Exporte wichtig sind. Diese gehen vor allem in die anderen EU-Mitgliedstaaten (Italien, Niederlande, Österreich, Frankreich, Vereinigtes Königreich), wichtigstes Drittland ist Russland. Der Export nach Südostasien stellt eine zunehmend lukrative Nische dar. Auch beim Import hat die EU den Vorrang (Niederlande, Frankreich, Dänemark, Belgien); Drittländer sind Argentinien und Brasilien (nur Rind). Für die Kontrolle der Handelsklassen der Rotfleischarten ist der Schlachtbetrieb die entscheidende Schnittstelle und hauptsächlicher Kontrollpunkt. Für diese Fleischarten wird der Lebensmitteleinzelhandel in der Kontrolle nicht berücksichtigt, da hier keine Schlachtkörper gehandelt werden.

Die **Geflügelfleischerzeugung**<sup>6</sup> erwirtschaftet in der Landwirtschaft einen Produktionswert von 1,3 Mrd. € pro Jahr. Insgesamt mehr als 9.000 Mastgeflügelhalter und über 100 Geflügelschlachtereien tragen zur Bruttoeigenerzeugung von 1,3 Mio. t Schlachtgewicht bei. Im Geflügelbereich ist die regionale Konzentration der Geflügelfleischerzeugung und der Fleischgewinnung besonders ausgeprägt. Größter Produktionsstandort ist mit Abstand NI, gefolgt von BY, MV, BB und NW. Der jährliche Pro-Kopf-Verbrauch liegt bei 18 kg, die wichtigste Fleischart ist Hähnchenfleisch, gefolgt von Putenfleisch. Der Selbstversorgungsgrad liegt unter 90 %. Daher haben Importe eine relativ große Bedeutung. 530 kt bzw. 870 kt Geflügelfleisch werden aus- bzw. eingeführt, der wichtigste Handelspartner - auch für Exporte aus Deutschland - sind die Niederlande, außerdem Polen und Frankreich. Andere Produktionsstarke Länder der EU sind das Vereinigte Königreich, Spanien und Italien. Bedeutende Importländer sind zudem Brasilien und Thailand, die allerdings überwiegend mit Zubereitungen auftreten. Wichtigstes Drittland für den Export ist Russland. Für Geflügelfleisch (wie auch für Eier) ist spezifisch, dass über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg, von der Erzeugung über die Gewinnung bis hin zum Handel, kontrolliert werden muss. 11.000 landwirtschaftliche Erzeuger (Masthähn-

---

<sup>14</sup> soweit nicht anders vermerkt, alle Daten auf 2007 bezogen

<sup>15</sup> Quelle: ZMP-Marktbilanzen 2008 und Stat. Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2009

chen und Puten) und über 55.000 Lebensmittelgeschäfte, die an der Vermarktung von Geflügelfleisch beteiligt sind, werden nicht durchgehend in die Kontrolle der Vermarktungsnormen einbezogen. In der Hähnchenmast stehen zahlreiche kleine Betriebe wenigen sehr großen gegenüber.

Die **Eier-Erzeugung**<sup>16</sup> erwirtschaftet in der Landwirtschaft einen Produktionswert von 570 Mio. € pro Jahr. Pro Jahr werden 12 Mrd. Konsum-Eier (entsprechend 730 kt) erzeugt. Die wichtigsten an der Produktion beteiligten Bundesländer sind BW, SN, BY, NW und NI. Der jährliche Pro-Kopf-Verbrauch beträgt 210 Eier pro Kopf (entsprechend 13 kg). Insgesamt werden 17 Mrd. Eier in der Ernährung verbraucht. Der Selbstversorgungsgrad liegt bei 68 %, so dass bei den Eiern die Importe eine besonders große Bedeutung haben. Dem Import von 5,7 Mrd. Eiern steht ein Export von 1,6 Mrd. Eiern gegenüber. Die größte Importmenge wird bei weitem aus den Niederlanden bezogen, der Import aus Drittländern nimmt aber zu (vorgezogenes Verbot der Käfighaltung in DE). Auf dem europäischen Eiermarkt spielen neben Deutschland und Polen Spanien, Frankreich, Italien, die Niederlande, das Vereinigte Königreich und Rumänien eine Rolle. Der Warenverkehr im Binnenhandel der Gemeinschaft überwiegt bei weitem gegenüber dem Handel mit Drittländern. Neben den 55.000 Geschäften des Lebensmitteleinzelhandels wären insgesamt 50.500 Legehennenbetriebe mit 38,5 Mio. Legehennen sowie 2.615 Eier-Packstellen (2009) potentiell in die Kontrollen einzubeziehen, bleiben aber aufgrund der Risikoanalyse derzeit ausgeklammert. Etwa zwei Drittel der Legehennenbetriebe halten mehr als 30.000 Tiere, so dass die Konzentration weit fortgeschritten ist.

Die Markterzeugung von **Obst, Gemüse und Speisekartoffeln**<sup>17</sup> erwirtschaftet einen Produktionswert von 4,4 Mrd. € pro Jahr. Die für den Markt erzeugten Mengen belaufen sich für Gemüse auf 3 Mio. t, für Kartoffeln auf 12 Mio. t und für Obst auf 1,5 Mio. t. Beim Gemüse machen Möhren (562 kt), Weißkohl (464 kt) und Speisezwiebeln (378 kt), die größte Menge aus. Beim Obst sind es Äpfel (> 1 Mio. t), Erdbeeren (ca. 150 kt) sowie die Steinobstsorten (mit Pflaumen und Zwetschgen, Süß- und Sauerkirschen, Mirabellen und Renekloden; insges. ca. 200 kt). Mit 61 % hat Tafelobst den größten Anteil. Bedeutende Bundesländer sind NI, NW, BY und BW. Zufuhren aus den EU-Mitgliedstaaten belaufen sich auf ca. 2,5 Mio. t Frischgemüse und 1,5 Mio. t Obst, vor allem aus den Niederlanden, Spanien, Italien und Frankreich. Importe aus Drittstaaten sind beim Gemüse mit knapp 220 kt vergleichsweise gering, Israel, Marokko, die Türkei, Neuseeland und Argentinien sind die hauptsächlichlichen Herkunftsländer. Die Obstimporte aus Drittländern liegen mit 490 kt deutlich höher. Vor allem Südafrika, Argentinien, Brasilien, Neuseeland und Chile liefern nennenswerte Mengen. Bei den Kartoffeln werden 1,7 Mio. t importiert und 4,3 Mio. t exportiert.

---

<sup>16</sup> Quelle: ZMP-Marktbilanzen 2008 und Stat. Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2009

<sup>17</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt, BLE, BMELV (425)

Die hinter der Erzeugung der **Milchprodukte**<sup>18</sup> Butter und Käse stehende Milchproduktion hat einen Produktionswert der Landwirtschaft von 9,6 Mrd. € Die Produktionsmengen belaufen sich bei Butter und MilCHFetterzeugnissen auf 445 kt, bei Käse (ges.) auf 2,2 Mio t. Die für diese Produktion aufgewendete Milchmenge summiert sich für Butter auf 8,8 Mio. t und für Käse (ges.) auf 8,5 Mio. t. An der inländischen Butterherstellung sind 96 Unternehmen (2006), an der Herstellung von Käse (ges.) 154 Unternehmen (2006) beteiligt. Bei Käse ist die Spezialisierung kleiner Betriebe auf diese Produktion typisch, die 80 kleinsten Betriebe haben aber nur einen Marktanteil von <1 %. Wenige sehr große Unternehmen haben den überwiegenden Marktanteil. Die wichtigsten Bundesländer sind NI und BY. Der Verbrauch erreicht bei Butter 522 kt, bei Käse (ges.) 1,8 Mio. t, Frischkäse allein macht 782 kt aus. Der Pro-Kopf-Verbrauch beträgt bei Butter 6,4 kg, bei Käse (ges.) 22,2 kg, darunter Frischkäse mit 9,5 kg. Nur bei Butter besteht eine erhebliche Unterversorgung mit einem Selbstversorgungsgrad von 85 %, Käse hat einen Selbstversorgungsgrad von 117 %, Frischkäse von 126 %. Die Einfuhr von Butter erreicht 176 kt, die wichtigsten Lieferländer sind die EU-Mitgliedstaaten IE, NL und BE, Drittländer dagegen sind unbedeutend. Auch bei Käse (ges.) stammt die Einfuhrmenge von 599 kt überwiegend aus der EU (NL, FR), als Drittland hat nur die Schweiz Bedeutung. Die Ausfuhrmenge von Butter liegt bei 80 kt und von Käse bei 889 kt mit einem Wert von 285 Mio. € bzw. 2,7 Mrd. € Die Hauptempfängerländer bei Käse sind EU-Mitgliedstaaten (IT, NL, FR), unter den Drittländern ist Russland der wichtigste Handelspartner. Auch die geringen Exportmengen bei Butter gehen überwiegend in die EU.

Die Anlandungen der Hochsee- und Küstenfischerei im Inland haben bei **Fischen und Meeresfrüchten**<sup>19</sup> einen Produktwert von 100 Mio. € pro Jahr bei einer Menge von 82 kt. Die Fisch verarbeitende Industrie hat einen Gesamtumsatz von 2,2 Mrd. € 41 % der Inlandsanlandungen sind Frischfisch (vor allem Hering, Kabeljau/Dorsch und Seelachs), 13 % Garnelen. Zusammen mit den Anlandungen im Ausland belaufen sich die deutschen Fischfänge insgesamt auf 267 kt. In der großen Hochseefischerei sind 9 Fischereifahrzeuge (mit zusammen 30.000 BRT), in der kleinen Küsten und Hochseefischerei rd. 2000 Motorfischkutter tätig. Der Pro-Kopf-Verbrauch beträgt 16 kg, der Selbstversorgungsgrad für Fisch und Fischereierzeugnisse 24 %. Insgesamt werden 1,4 Mio. t Fanggewicht Fisch- und Fischereierzeugnisse verbraucht, etwa ein Fünftel davon ist Tiefkühlkost. Die Einfuhr beträgt 1,8 Mio. t, ohne die Anlandungen im Ausland kommt die Ausfuhr auf 693 kt. Bei den Ein- und Ausfuhren ist der Anteil frischer Fische mit 8 bzw. 16 % gering. Die wichtigsten Importländer sind China, Dänemark, Polen, die USA und Norwegen. Die wichtigsten Länder für deutsche Anlandungen sind die EU-Mitgliedstaaten (NL, DK, FR und UK), wichtige Drittländer für den Export (vor allem von Fischereierzeugnissen) sind China und die Schweiz.

---

<sup>18</sup> Molkereistruktur (BMELV) „Die Unternehmensstruktur der Molkereiwirtschaft in Deutschland“ Stand 31. Dezember 2006; Hrsg. BMELV

<sup>19</sup> Quelle: Statistisches Bundesamt, BLE, BMELV (425)

#### 4. Vorgehensweise bei der Durchführung des Projektes

Das Projekt wurde in mehreren Phasen durchgeführt:

- **Umfassende Materialsammlung der Rechtsetzung:** Die Materialsammlung umfasst die relevanten Gesetze und Verordnungen und musste im Verlauf des Projektes aufgrund laufender gesetzlicher Änderungen (Fleisch, Eier und Geflügel, Obst und Gemüse) mehrmals aktualisiert werden.
- **Erstellung von Strukturorganigrammen der Überwachung in Deutschland:** In Zusammenarbeit mit den Bundesländern wurde anhand von Strukturorganigrammen eine Synopse über die Organisation der Kontrolle, jeweils gesondert für die einzelnen Länder, aufgebaut. Diese Synopse macht die unterschiedlichen Lösungsansätze der Verwaltungsorgane deutlich.
- **Ermittlung von Daten und Fakten des Bereichs mit Hilfe einer Befragung der Kontrollstellen der Länder:** In Zusammenarbeit mit der Arbeitsgruppe wurden Fragebögen entwickelt, welche die sechs sehr unterschiedlichen Produktbereiche umfassten. Mit einem Standardfragebogen wurden die Kontrollstellen der 16 Bundesländer und des Bundes (BLE) einbezogen. Darüber hinaus wurde eine Reihe (19) von Einzelpersonen („Exponenten“ wie Länderreferenten und erfahrene Kontrolleure) zu ihren Einschätzungen über die einzelnen Produktbereiche (außer Fisch) bzw. zur privatisierten Kontrolle der Öko-Verordnung (1 Experte) persönlich interviewt. Insgesamt wurden etwa 100 Fragebögen ausgewertet. Während die Standardfragebögen hauptsächlich Daten und Fakten zur Situationsanalyse abfragten, wurden im Rahmen der persönlichen Interviews zusätzlich Meinungen zur Privatisierung bzw. zu Alternativen der staatlichen Kontrolle abgefragt. Von jedem Bundesland wurde ein Koordinator benannt, der die Weiterleitung und den Rücklauf der Fragebögen organisatorisch unterstützte. Dies hatte u. a. auch den Zweck, den Ländern die Möglichkeit zu geben, die letzten Endes abgegebenen Daten abzusichern und zu sanktionieren. Die nach Erstellung des Erstentwurfes eingegangenen überaus zahlreichen Korrekturen zeigten jedoch, dass dieser Koordinationsauftrag in den Bundesländern weitgehend nicht verstanden worden war. Darüber hinaus ist durch die nachträglichen Korrekturen die Einheitlichkeit der Daten im Hinblick auf den Bezugszeitpunkt eingeschränkt. Die erhobenen Daten wurden für eine Situationsanalyse genutzt.
- **Telefonische Interviews mit Vertretern von Wirtschafts-, Handels-, und Verbraucherverbänden:** Mit den Wirtschaftspartnern der Bereiche wurden Interviews anhand eines vorgegebenen Leitfadens geführt, um deren Einschätzung zu den Vermarktungsnormen und Handelsklassen sowie den staatlichen Kontrollen in Erfahrung zu bringen. Die Daten sind nachrichtlich unter den Anlagen beigelegt.

- **Erarbeitung von Alternativen und zukünftigen Entwicklungsmöglichkeiten:** Auf Basis der erhobenen Ergebnisse wurden die bestehenden Möglichkeiten und Systeme betrachtet und zusammenfassend bewertet.

## 5. Situationsanalyse auf Basis der Befragungen

### 5.1 Anzahl der in der Lebensmittelproduktion tätigen Betriebe

Die Anzahl der in der Lebensmittelproduktion tätigen Betriebe ermöglicht eine erste Näherung an den tatsächlich erforderlichen Kontroll- und Überwachungsaufwand der Bereiche. Es bestehen je nach Produkt erhebliche Unterschiede. Zu berücksichtigen ist, dass sich nach der Reform der GMO auch Änderungen im Spektrum und damit auch in der Zahl der Betriebe, die zu kontrollieren sind, ergeben haben.

#### 5.1.1 Rotfleisch

Insbesondere bei Rotfleisch haben die Änderungen, die sich aus der Gemeinsamen Marktordnung der EU (GMO) und dem neuen nationalen Fleischgesetz ergeben, auch Konsequenzen für die Überwachung. In diesem Bereich sind die folgenden Betriebskategorien grundsätzlich von Bedeutung (Tab. 1):

- Schlacht- und Zerlegebetriebe, incl. selbstschlachtende Metzgereien mit physischen Kontrollen am Schlachtkörper sowie Dokumentenprüfungen
- Neutrale Klassifizierungsunternehmen (NKU) mit Dokumenten- und Verfahrensprüfungen

Die nachgelagerten Vermarktungsstufen und die Viehhändler sind entsprechend dem Fleischgesetz heute nicht mehr prüfrelevant. Theoretisch sind auch Dokumentenprüfungen in den landwirtschaftlichen Betrieben denkbar, sind aber in der Praxis ebenfalls nicht relevant.

Indirekt hat dieser Bereich einen Bezug zum Hygienerecht, weil nur auf der Basis des Hygienerechts vollständige Listen zugelassener Schlachtbetriebe erhältlich sind, nach dem Vermarktungsrecht existieren solche Listen über die meldepflichtigen Betriebe hinaus nicht. Aufgrund des geänderten EU-Lebensmittelhygienerechts (gültig seit dem 01.01.2006) sind die erhobenen Daten aber heute bereits veraltet, denn die neu gefasste VO 853/2004 schreibt vor, dass auch handwerkliche Betriebe (selbstschlachtende Metzgereien) eine Zulassung haben müssen. Diese Zulassung muss bis Ende des Jahres 2009 erfolgt sein. Dadurch befinden sich die ES-Listen über die zugelassenen Schlachtbetriebe in einer Phase laufender Veränderung (Vergleich 2006 gegen 2008 in Tab. 2), so dass die angegebenen Zahlen (Tab. 1) nicht mehr sinnvoll zu diskutieren sind. Immerhin ist zu folgern, dass die meisten **Schlachtbetriebe** in NI, NW, BY und TH zu finden sind. Allerdings sind in Anpassung an die neue

Rechtssituation in NI und BY die selbstschlachtenden Metzgereien bereits nicht mehr getrennt aufgeführt, so dass hier die Zahlen noch zusätzlich erhöht sind. Die Stadtstaaten (außer Berlin), das SL sowie ST, MV, BB und SN weisen nach alter Rechtslage (Stand 2007) jeweils zwischen 1 bis 4 Schlachtbetriebe auf. SH, HE und BW liegen mit 9 bis 28 Schlachtbetrieben im Mittelfeld. Besonders viele selbstschlachtende Metzgereien befinden sich nach Auskunft der Länder in HE, RP und ST sowie offensichtlich auch in NI und BY.

Die tatsächlichen Verhältnisse werden aus der Übersicht der meldepflichtigen Betriebe näherungsweise deutlicher (Tab. 1).

Tab. 1: Anzahl der für die Rind- und Schweinefleischproduktion registrierten Betriebe (Stand 2007)

Betriebsform	SH	HH	NI	HB	ST	MV	BB	BE	NW	HE	TH	SN	SL	RP	BW	BY	Summe
Erzeuger (Lw)	0	0	0	0		0	0		0	0		0	0	5000	0		5000
Viehhändler	0	0	857	1	1	0	0		0	58		0	0	150	0		1067
Schlachtbetriebe	9	1	999*	3	2	4	4		120	28	109	2	1	12	27	115*	1436
selbstschlachtende Metzgerei	0	2			115	0	0		Anl.	685		0	0	600	0		1402
NKU	0	1	2	1		0	0		5	3		0	0	2	5	4	23
nachgelagerte Vermarktungsstufen	0	0	162	3	2	0	0			12		0	0	25	0		204
keine Angaben	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>GESAMT</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>2020</b>	<b>8</b>	<b>120</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>125</b>	<b>786</b>	<b>109</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>5789</b>	<b>32</b>	<b>119</b>	<b>9132</b>
<b>GESAMT ohne Lw</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>2020</b>	<b>8</b>	<b>120</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>125</b>	<b>786</b>	<b>109</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>789</b>	<b>32</b>	<b>119</b>	<b>4132</b>

MV: 2 Rinder- und 2 Schweineschlachtbetriebe

SN: 2 Schlachtbetriebe für Rind und Schwein

SL: 1 Rinderschlachtbetrieb

NI: Hinweis: Anzahl der Kontrollen bei Viehhändlern und Betriebszahl: nicht alle registrierten Betriebe sind aktiv.

Anl.: Kontrollen nur nach besonderem Anlass

\* inklusive selbstschlachtender Metzgereien; der Begriff selbstschlachtende Metzgereien ist nicht in der Rechtsetzung enthalten, so dass die Zusammenfassung mit den Schlachtbetrieben sachlich gerechtfertigt ist. Dennoch wurde die in der Befragung vorgegebene Struktur der Tabelle aufrecht erhalten.

Da die Betriebe, die zu einer Preismeldung verpflichtet sind, besonders hohen Überwachungsaufwand erfordern, geben die Meldegrenzen eine weitere wichtige Information über den zu leistenden Überwachungsaufwand. Nach der Reform des Fleischrechts haben sich die Meldegrenzen prinzipiell geändert, da aber weiterhin die Möglichkeit zur Festlegung länderspezifischer Grenzen gegeben ist, sind die praktischen Veränderungen gering. In den Bundesländern waren die **Meldegrenzen** unterschiedlich festgelegt (Tab. 3). Bei **Rindern** waren in den meisten Bundesländern Betriebe mit durchschnittlich mehr als 30 Schlachtkörpern (SK) pro Woche meldepflichtig. In NW und BY, die ein hohes Schlachtaufkommen an Rindern haben, lag die Meldegrenze bei 75 SK/Woche und damit erheblich höher. Die höchste Meldegrenze mit 100 SK hatte SH. Bei Kälbern lag die Meldegrenze bei 30 SK pro Woche, außer in NW mit einer Grenze von 75 SK/Woche. Kälber fallen aber nunmehr unter Rinder allgemein, so dass diese Meldegrenzen wegfallen.



Tab. 2: In der Bundesrepublik Deutschland nach Hygienerecht zugelassene Schlacht- und Zerlegebetriebe für Schweine und Rinder vor und während der Umsetzung des geänderten Fleischhygienerechts (Stand 2008)

2008	SH	HH	NI	HB	ST	MV	BB	BE	NW	HE	TH	SN	SL	RP	BW	BY	Summe
Schlachtbetriebe	18	1	73	3	11	6	19	0	68	26	14	29	8	15	123	112	526
Zerlegebetriebe	39	32	156	8	30	18	33	20	243	72	24	35	18	45	222	211	1206
2006																	
Schlachtbetriebe	15	1	49	3	4	5	13	0	55	15	8	10	2	12	43	53	288
Zerlegebetriebe	25	33	132	7	25	13	27	13	220	72	20	28	19	38	133	148	953

[<http://btl.bvl.bund.de/btl/> Bearbeitungsstand: 09.05.2008; [BANZ ausgegeben am Mittwoch, dem 13. September 2006]

Bei den **Schweinen** reichte die Spannweite der Meldegrenzen von 75 Schlachtkörpern pro Woche (HB, MV, BB, HE) bis 1.000 SK pro Woche (NW). Dazwischen gab es Meldegrenzen von 200 SK pro Woche (NI, ST, TH, RP, BW, BY) und 400 SK pro Woche (SH). In BW und BY waren außerdem auch für Schafe Meldegrenzen geregelt (50 SK pro Woche).

Seit der Reform liegen die Meldegrenzen für Rind/Schaf bei 75 Schlachtkörpern und für Schwein bei 200 Schlachtkörpern pro Woche. Erhöhte Meldegrenzen gibt es in SH für Rind (100 Schlachtkörper) und Schwein (400 Schlachtkörper) sowie in NW für Schwein (1.000 Schlachtkörper).

Tab. 3: Meldegrenzen der Schlachtbetriebe der Rotfleischarten (SK pro Woche nach Durchschnitt der vergangenen 3 Monate; Stand 2007)

Fleischart	SH	HH	NI	HB	ST	MV	BB	BE	NW	HE	TH	SN	SL	RP	BW	BY
Rind	100	x	30	30		30	> 30		75	30	30	30	0	30	30	> 75
Kalb		0	30	30			0		75				0		30	> 30
Schwein	400	0	200	75	200	75	> 75		1000	75	200	200	0	200	200	> 200
Schaf															50	> 50

Entsprechend der Gesamtzahl der Schlachtbetriebe befinden sich auch die meisten **meldepflichtigen Schlachtbetriebe** in BY (56), NI (43) und NW (35). Insgesamt sind es in D bei Rind/Kalb und Schwein 202 Betriebe (Tab. 4). Über die Hälfte davon sind reine Schweine-Schlachtbetriebe gefolgt von Rinderschlachtbetrieben und Betrieben mit beiden Fleischarten (Abb. 2).

In Bezug auf die **nachgelagerte Vermarktungsstufen** (vor allem Zerlegebetriebe) werden in NI sehr hohe Angaben gemacht (162 Betriebe), während in den anderen Bundesländern nur HE (12) und RP (25) ebenfalls relevante Größenordnungen nennen. Die **vorgelagerten Stufen** sind vor allem die Erzeuger und Viehhändler; sie fallen nach neuer Rechtslage aus den Kontrollen heraus.. RP gibt ca. 5.000 Erzeuger an, die in der Fleischproduktion eine Rolle spielen. Aus den übrigen Bundesländern gibt es hierzu keine Angaben. Viehhändler gibt es in nennenswerter Anzahl vor allem in NI (857), RP (150) und HE (58). Die meisten anderen Länder machen hierzu keine Angabe.

Tab. 4: Anzahl der meldepflichtigen Betriebe der Rotfleischarten (Stand 2007)

Fleischart	SH	HH	NI	HB	ST	MV	BB	BE	NW	HE	TH	SN	SL	RP	BW	BY	Summe
Rind		1	13			2	1	0	7	1			0	3	16	20	64
Kalb			2					0	1	0			0		6		9
Schwein	1		28		2	1	3	0	19	10	4	1	0	3	11	36	119
Rind und Kalb								0	2				0				2
Rind und Schwein	8							0	5		2	1	0	4			20
Rind und Kalb und Schwein				3				0	1				0				4
Schaf								0					0		2		2
<b>GESAMT</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>43</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>35</b>	<b>11</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>35</b>	<b>56</b>	<b>220</b>

SL: Keine meldepflichtigen Betriebe: freiwillige Klassifizierung, die entsprechend kontrolliert wird.

Bezüglich der neutralen Klassifizierungsunternehmen ergibt sich eine Summe von 34 NKU über alle Bundesländer hinweg (Tab. 1), die aber wegen zu erwartender Doppelnennungen zu hoch sein dürfte. Dabei werden für NI lediglich 2, für NW 5, für BY 4 und für BW sogar 16 NKU angegeben. Über exakte und aktuelle Daten hierzu verfügt heute die BLE, weil diese nach dem neuen Fleischgesetz für die Zulassung der NKU zuständig ist. Gleichzeitig wurde der BLE die Überwachung der NKU zentral übertragen, während die Länder ausschließlich für die Klassifizierer zuständig sind. Bei der BLE sind aktuell (Mai 2010) 16 NKU zur bundesweiten Zulassung angemeldet.

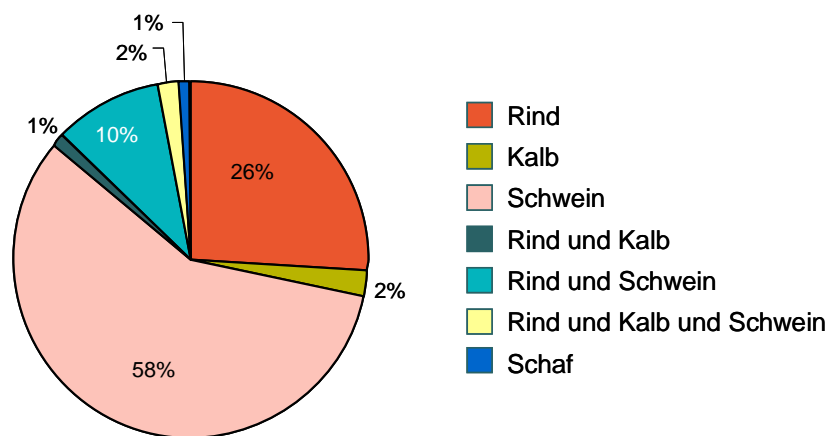


Abb. 2: Prozentualer Anteil der meldepflichtigen Schlachtbetriebe nach Tierarten (Stand 2007)

### 5.1.2 Geflügelfleisch

Die Kontrolle der Vermarktungsnormen für Geflügelfleisch erstreckt sich über alle Vermarktungsstufen bis hin zum Einzelhandel. Da insbesondere auf Einzelhandelsebene die Datenangaben aus den Ländern lückenhaft sind, werden zur Beschreibung der Betriebsstruktur vorrangig die Betriebszahlen ohne den Einzelhandel einbezogen. Insgesamt befinden sich in Deutschland gemäß der Datenabfrage

90 **Schlachtbetriebe**, hiervon 37 % in NW, 31 % in NI, 14 % in BY und 115 **Zerlegebetriebe**, davon 47 % in NI, 37 % in NW und 10 % in BY.

In den Kontrollbehörden Deutschlands sind zusammen über 600 **Großhandelsbetriebe** und **Verteilerzentren** des LEH registriert (Tab. 5). Allerdings sind bereits auf dieser Stufe Datendefizite zu verzeichnen, was beim **LEH** noch ausgeprägter in Erscheinung tritt. Die tatsächliche Zahl an zu kontrollierenden Betrieben dürfte weitaus höher liegen. Als Sonderfall einer besonders aufwändigen Kontrolle sind die Fremdwasserkontrollen (in plant-Tests im Schlachtbetrieb, Kontrollen im LEH) zu berücksichtigen.

Tab. 5: Anzahl der in den Behörden registrierten Betriebe für Geflügelfleisch (Stand 2007)

Betriebsform	SH	HH	NI	HB	ST	MV	BB	BE	NW	HE	TH	SN	SL	RP	BW	BY	Summe
Erzeuger m. besonderer Haltungsform	2	0	22		1	0	0		1	0	1	1			0	6	34
Schlachtbetriebe	0	0	28		2	3	4		33	1	2	2			5	13	93
Zerlegebetriebe	0	0	54		2	0	0		43	2	3	0			0	11	115
Großhandelsbetriebe	0	32	67	6	18	14	23	4	187	82	37	0			0		470
Verteilerzentren des LEH	0	0	17	1	3	3	12	126		8	8	0			k.A.		178
LM-Einzelhandel	40893	0		235		0	1197	549			1223	0			0		44.097
Tiefkühlhäuser	0		40			0						0					40
<b>GESAMT</b>	<b>40.895</b>			<b>242</b>			<b>1236</b>	<b>679</b>			<b>1272</b>						<b>44.324</b>
<b>GESAMT o. LEH</b>	<b>2</b>	<b>32</b>	<b>228</b>	<b>7</b>	<b>26</b>	<b>20</b>	<b>39</b>	<b>130</b>	<b>264</b>	<b>93</b>	<b>51</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>30</b>	<b>930</b>

NI: es sind nur die Zahlen erhoben, für die das LAVES zuständig ist.

Die Zahl der **Erzeuger mit besonderer Haltungsform**, bei denen der Kontrollaufwand prinzipiell erheblich sein dürfte, ist mit insgesamt 34, zumal im Vergleich zu den Legehennenbetrieben (s.u.), relativ gering, die meisten von diesen befinden sich in Niedersachsen (65 %).

### 5.1.3 Eier

Die Kontrolle der Vermarktungsnormen für Eier erstreckt sich, wie bei Geflügelfleisch, über alle Vermarktungsstufen bis hin zum Einzelhandel. Auf den Handelsstufen, insbesondere auf der Stufe des Einzelhandels sind die Daten sehr lückenhaft. Zudem sind bestimmte Positionen in einzelnen Bundesländern nicht ausreichend aufzuschlüsseln, weil sie kategorienübergreifend angegeben wurden (RP Erzeuger, Sammel- und Packstellen, BY Großhandelsbetriebe und Verteilerzentren des LEH).

In den Kontrollbehörden Deutschlands sind zusammen über 600 **Großhandelsbetriebe** und **Verteilerzentren** des LEH registriert (Tab. 6). Betriebszahlen im Einzelhandel sind nur von SH, HB, BB, BE, TH und BW angegeben worden, wovon lediglich TH der ersten Strukturkategorie angehört, die

alle Vermarktungsstufen inklusive des Einzelhandels kontrollieren. Die angegebene Anzahl der Einzelhandelsbetriebe in SH ist deutlich größer als in den anderen Bundesländern.

Tab. 6: Anzahl der registrierten Betriebe der Eierzeugung (Stand 2007)

Betriebsform	SH	HH	NI	HB	ST	MV	BB	BE	NW	HE	TH	SN	SL	RP	BW	BY	Summe	
Erzeuger	148	5	830	1	121	113	205	1	846	268	105	370	40	232	1432	921	<b>5638</b>	
Sammel- und Packstellen	158	2	388	1	27	32	61	1	533	208	40	70	24		539	531	<b>2615</b>	
Großhandelsbetriebe	31	26	128	6	33	20	27	12	20	82	37		2	16		121	<b>561</b>	
Verteilerzentren des LEH	8	0	18	1	2	15	12	3		8	8		0				11	<b>86</b>
LM-Einzelhandel		<sup>1</sup>		235			1903	1579			1223		0				0	<b>4940</b>
<b>Registrierte Betriebe</b>	<b>345</b>	<b>33</b>	<b>1364</b>	<b>244</b>	<b>183</b>	<b>180</b>	<b>2208</b>	<b>1430</b>	<b>1399</b>	<b>526</b>	<b>1414</b>	<b>440</b>	<b>66</b>	<b>259</b>	<b>1805</b>	<b>1573</b>	<b>13469<sup>2</sup></b>	
<b>Betriebe ohne LEH</b>	<b>345</b>	<b>33</b>	<b>1364</b>	<b>9</b>	<b>183</b>	<b>180</b>	<b>305</b>	<b>17</b>	<b>1399</b>	<b>526</b>	<b>190</b>	<b>440</b>	<b>66</b>	<b>259</b>	<b>1432</b>	<b>1573</b>	<b>8321<sup>2</sup></b>	

<sup>1</sup>HH: für den LEH sind die Bezirksamter zuständig.

<sup>2</sup>Summe: ohne SH

Die Zahl der **Erzeuger** ist mit insgesamt 5.638 außerordentlich hoch, die meisten von diesen befinden sich in BW (1.432), BY (921) sowie in NW und NI (846 bzw. 830). Systembedingt spielen in diesem Bereich auch die Kontrollen bei Erstzulassung und Registrierung der Betriebe eine gewisse Rolle, deren Aufwand allerdings nicht überschätzt werden sollte. Die meisten Bundesländer machen hierzu keine Angaben. RP, SH und BB geben wenige Prüfungen an (11, 8 bzw. 2), MV und SL haben einen höheren Umfang (20 bzw. 27).

Für die Eiervermarktung und damit auch für die Kontrollen haben die **Eierpackstellen** eine ähnliche Flaschenhalsfunktion wie die Schlachtbetriebe im Fleischbereich. Anhand der Dokumentenprüfung lässt sich hier die Zuverlässigkeit der Kennzeichnung der Produkte in Hinblick auf die Herkunft aus den Haltungsformen und auf die Gewichtsklassen einigermaßen sicher prüfen. Auch hier wird mit insgesamt etwa 2.600 eine relativ hohe Zahl angegeben. Diese relativiert sich jedoch dadurch, dass die meisten Eierpackstellen gleichzeitig Erzeuger sind, also weitgehend die eigenen Produkte vermarkten. Allerdings kommt auch bei ihnen Zukauf von Eiern vor, was in der Risikoanalyse durch die Überwachung berücksichtigt wird. Bei den ausschließlich als Packstellen tätigen Betrieben handelt es sich eher um große Betriebe mit hohem Marktvolumen.

#### 5.1.4 Obst, Gemüse, Speisekartoffeln

Die Kontrolle der Vermarktungsnormen bei Obst und Gemüse erstreckt sich über alle Vermarktungsstufen bis hin zum Einzelhandel. Von der Großhandelsstufe ab werden die Daten lückenhaft, in Richtung auf den Einzelhandel sind sie weitgehend unübersichtlich. Einzelne Positionen (SL) sind nicht vollständig aufzuschlüsseln. Zum Teil sind die Betriebe für Obst und Gemüse nicht von denen für

Speisekartoffeln zu trennen. Besonders deshalb ist die Aussagekraft in diesem Bereich erheblich gemindert. Eine Vision der Größenordnung ist aber dennoch abzuleiten.

Den Angaben der Länder folgend sind insgesamt 5.475 Betriebe (ohne LEH) im Bereich tätig, davon 1.924 **Erzeuger** und Erzeugerorganisationen, 545 **Sortier-, Pack- und Lagerbetriebe** und ca. 2.192 **Großhandelsbetriebe** und **Verteilerzentren** des LEH (Tab. 7). Die Daten zum **Einzelhandel** sind sicher nicht in allen Punkten interpretierbar. Die sehr große Spannweite der Nennungen in den Ländern ist kaum durch die Realität erklärbar; sie reicht von 40.893 Betrieben des LEH in SH (Daten nicht in Auswertung einbezogen) bis hin zu 31 Betrieben in NW. Die übrigen Bundesländer geben zwischen 1.000 bis 4.600 Einzelhandelsbetriebe an.

In den Zuständigkeitsbereich der BLE gehören die Konformitätskontrollen bei der Einfuhr von Obst, Gemüse, Speisekartoffeln und bei der Wiederausfuhr und Ausfuhr nicht-deutscher Ware bei Obst und Gemüse. Diese hat 1.000 Importeure und Exporteure registriert, die allerdings zusätzlich von den Ländern als Großhändler des Binnenmarktes erfasst sind.

Tab. 7: Anzahl der registrierten Betriebe bei Obst und Gemüse (teilw. incl. Speisekartoffeln; Stand 2007)

Betriebsform	SH	HH	NI	ST	MV	BB	BE	NW	HE	TH	SN	SL	RP	BW	BY	Summe
Erzeuger/Selbstvermarkter	20		252		13	34	33	112	252	25	34	27	22	176	818 <sup>2</sup>	1818
Erzeugerorganisation/Erz.zusammenschluss	1		20			3		10	5	4	6	0	5	29	23	106
Sortier-, Pack-, Lagerbetriebe	1		58		1	0		39	12	2	0		8	33	391 <sup>3</sup>	545
GH	37		152	97	33	51	45	397	268	37	76	27	109	251	453	2033
Verteilerzentren des LEH	4		24		11	12	2	5	13	8	5		15	23	37	159
LEH	3	1890	LK	1171		2400	2865	31		1223	1850	318		4647	6818 <sup>4</sup>	23216
Export dt. Erzeugnisse			LWK	6		2			1		2	BLE			6	17
Sonstiges		350							214	103		56	4		50	777
<b>Reg. Betriebe</b>	<b>66</b>	<b>2240</b>		<b>1274</b>		<b>2506</b>	<b>2945</b>	<b>594</b>		<b>1402</b>	<b>1973</b>	<b>428</b>		<b>5159</b>	<b>8616<sup>1</sup></b>	28690
<b>Betriebe ohne LEH</b>	<b>63</b>	<b>350</b>	<b>506</b>	<b>103</b>	<b>58</b>	<b>102</b>	<b>80</b>	<b>563</b>	<b>765</b>	<b>179</b>	<b>123</b>	<b>110</b>	<b>163</b>	<b>512</b>	<b>1798</b>	5475

HB: K.A.

HH: sonstiges = Marktstände

HE: sonstiges = Direktvermarkter, Handelsagenturen

LK = Landkreis

LWK = Landwirtschaftskammer

BY<sup>1</sup>: alle der Kontrolle unterliegenden Betriebe: 8616; Zahl ist größer, als die der registrierten Betriebe (1077)

BY<sup>2</sup>: Diese Betriebe verkaufen überwiegend im Erzeuger-Verbraucher-Direktverkehr.

BY<sup>3</sup>: hierbei handelt es sich insbesondere um kleine bis mittlere Betriebe.

BY<sup>4</sup>: in BY gibt es schätzungsweise 12.000 LEH-Betriebe.

Bei den Speisekartoffeln sind die Verhältnisse eben dadurch unübersichtlich, dass diese statistisch mit Obst und Gemüse verquickt sind. Insbesondere in ST, NW und SL ist diese Verquickung nicht auflösbar. In BY handeln viele der Betriebe z. B. sowohl mit Speisekartoffeln als auch mit Zwiebeln. Ausgewiesen sind 174 **Erzeuger und Erzeugerzusammenschlüsse** für Speisekartoffeln, dazu kommen

fast 60 **Sortier-, Pack- und Lagerbetriebe** sowie 402 **Großhändler** und **Verteilerzentren** für den Einzelhandel. Mehr als 18.000 **Einzelhandelsbetriebe** werden genannt (Tab. 8).

Tab. 8: Anzahl der registrierten Betriebe bei Speisekartoffeln (Stand 2007)

	SH	HH	NI	HB	ST	MV	BB	BE	NW	HE	TH	SN	SL	RP	BW	BY	Summe			
Erzeuger/Selbstvermarkter	5		103			6		4	Tab7	16	25	9	Tab7	1			169			
Erzeugerzusammenschlüsse	1						0			0	4	0							5	
Sortier-/Pack-/Lagerbetriebe	2		24		5	8	4			3	2	0			7	2			57	
Großhandelsbetriebe			31		Tab7	33	29	35		4	37	76			46				291	
Verteilerzentren des LEH						11	34	1			0	8		5		15		37		111
LM-Einzelhandel			k.A.				2195	2096			0	1223		1850			4000	6818		18182
Sonstiges										0	103							1	104	
<b>GESAMT</b>	<b>8</b>	<b>k.A.</b>	<b>127</b>	<b>k.A.</b>	<b>5</b>	<b>14</b>	<b>2262</b>	<b>2136</b>	<b>k.A.</b>	<b>23</b>	<b>1402</b>	<b>1940</b>	<b>k.A.</b>	<b>69</b>	<b>4002</b>	<b>646</b>	<b>12487</b>			

### 5.1.5 Markenbutter, Markenkäse

Bei Butter und Käse ist die Marktüberwachung nur für die markenberechtigten Produkte von Bedeutung. Die Gesamtzahl der Molkereien, Buttereien und Käsereien ist daher im vorliegenden Kontext wenig aussagefähig.

Es besitzen 57 **Molkereien und Buttereien** die Markenberechtigung (Abb. 3). Die Summe der insgesamt angegebenen Butter herstellenden Betriebe (32 Molkereien/Buttereien) ist demnach deutlich zu niedrig und beruht auf unvollständigen Angaben.

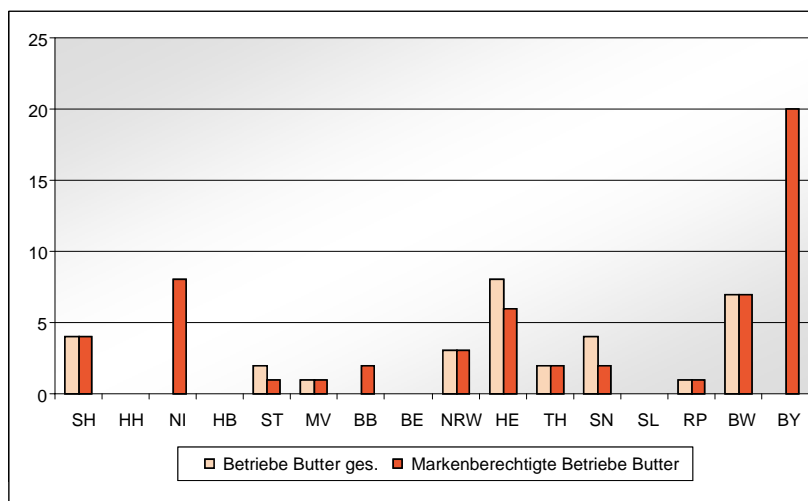


Abb. 3: Anzahl der Butter herstellenden Betriebe und der Betriebe mit Markenberechtigung für Butter (Stand 2007)

Tab. 9: Anzahl der Markenprodukte bei Butter (Molkereien/Buttereien; Stand 2007)

Butterprodukte	SH	NI	ST	MV	BB/BE	NW	HE	TH	SN	RP	BW	BY	Summe
Markenbutter, süßrahm	2	4	1	1	x	1	2	1	1	8	5	14	> 40
Markenbutter, mildgesäuert	3	4	1	1	x	1	2	2	2	8	5	15	> 44
Markenbutter, sauerrahm	1	5		1	x	1	3				3	4	> 18
Molkereibutter, süßrahm												1	1
Molkereibutter, mildgesäuert												2	2
Molkereibutter, sauerrahm											1	1	2
Zusätzlich zu prüfende Produkte			1				24		5				30
<b>GESAMT</b>	<b>6</b>	<b>13</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>k. A.</b>	<b>3</b>	<b>31</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>16</b>	<b>14</b>	<b>37</b>	<b>&gt; 137</b>
<b>GESAMT ohne zus. Prod.</b>	<b>6</b>	<b>13</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>k. A.</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>16</b>	<b>14</b>	<b>37</b>	<b>107</b>

Besonders aussagekräftig ist die Zahl der Produkte, die geprüft werden müssen. Bei **Butter** gibt es insgesamt ca. 100 **Markenprodukte**, davon sind 40 aus Süßrahm, 44 mildgesäuerte und 18 aus Sauerrahm. Molkereien, die Molkereibutter herstellen, finden sich vor allem in Bayern und Baden-Württemberg, insgesamt werden dabei 5 zu prüfende Produkte hergestellt. Zusammengenommen ergibt dies mind. 107 Markenprodukte (102 Markenbutter/5 Molkereibutter), die in Deutschland kontrolliert werden. Aufgrund von Sonderregelungen sind zusätzlich 30 Nicht-Markenprodukte zu prüfen (Tab. 9).

Tab. 10: Anträge auf Markenberechtigung bei Butter - Fluktuation zwischen Berechtigung, Nutzung und Entzug (Stand 2007)

	SH	HH	NI	HB	ST	MV	BB/BE	NW	HE	TH	SN	SL	RP	BW	BY	Summe
Betriebe mit Markenberechtigung	4		8		1	1	2	3	6	2	2		1	7	20	57
Betriebe mit Markennutzung	4		9		1	1	2	3	6	2	2		1	7	k.A.	38
Anträge auf Markenberechtigung														0	1	1
Neuerteilung der Marke															1	1
Entzug der Marke									1					1		2
Wiedererteilung der Marke									1					1		2
Freiwillige Abgabe der Marke															2	2

Die **Markenberechtigung** bei **Butter** besteht für 57 Unternehmen, von lediglich 38 Unternehmen ist sicher bekannt, dass sie diese Berechtigung auch tatsächlich nutzen (Tab.10). In NI scheint ein Betrieb die Marke zu nutzen, ohne eine Berechtigung zu besitzen. Es gab 2007 acht Neuanträge und eine Neuerteilungen. Zum Markenentzug kommt es selten (2x), in den vorkommenden Fällen wurde die Berechtigung nach Einführung von Verbesserungsmaßnahmen wiedererteilt. Die freiwillige Abgabe der Marke ist die Ausnahme (2x in BY).

Die **Käse produzierenden Betriebe** summieren sich auf insgesamt 73, davon 42 Molkereien und 31 Käsereien (Abb. 4), wobei HE die Angabe *einschließlich* der Direktvermarkter macht, SN gibt gesondert 30 Direktvermarkter an. Die Berechtigung zur Herstellung von Markenkäse besitzen lediglich 28 Molkereien und 1 Fertiglagerer.

Bei **Käse** stehen relativ wenigen **Markenprodukten** (insges. 66) vergleichsweise viele zusätzlich zu prüfenden Produkte (>1.250) gegenüber (Tab. 11). Dies zeichnet die im Vergleich zur Butter gänzlich unterschiedliche Situation bei Käse aus. Allerdings fehlen Angaben von 10 Bundesländern bei Butter und von 5 Bundesländern bei Käse, so dass die tatsächliche Anzahl in beiden Kategorien höher liegen dürfte.

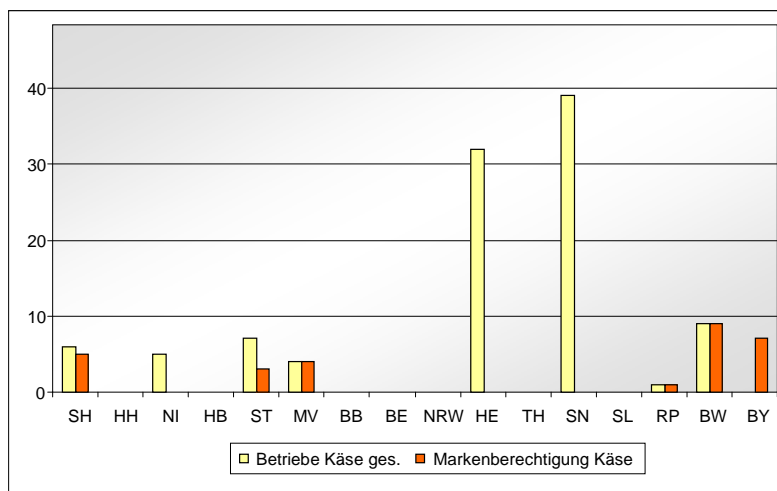


Abb. 4: Anzahl der Käse herstellenden Betriebe ges. und der Betriebe mit Markenberechtigung Käse (HE und SN inklusive Direktvermarkter; Stand 2007)

In MV ist nach der Landesverordnung auch Käse, der nicht als Markenware in den Verkehr gebracht wird, dem Markenkäse gleichzusetzen und nach Käseverordnung zu prüfen. Dadurch wird die Zahl der monatlich zu prüfenden Produkte um 45 – 55 Produkte erhöht. Die Anzahl der zusätzlich zu prüfenden Käseprodukte ist in HE mit 1.074 Produkten pro Jahr am höchsten. Es folgen SN (70), NI (41), ST (13) und SH (8) an.



Tab. 11: Anzahl der Markenprodukte bei Käse (Molkereien/Fertiglagerer; Stand 2007)

Produktkategorie	SH	NI	ST	MV	BB/BE	NW	HE	TH	SN	RP	BW	BY	Summe
Markenkäse	15			12					0	2	27	10	66
Zusätzlich zu prüfende Produkte	8	41	13	>45			1074 <sup>1</sup>		70 <sup>1</sup>				> 1251

<sup>1</sup>pro Jahr (HE, SN)

**Neuanträge auf Markenberechtigung** kommen bei **Käse** im Jahr 2007 nicht vor (k. A. SH, NI, ST, MV). Alle Betriebe mit Markenberechtigung für Käse in MV, RP und BW nutzen die Marke auch, in SH und ST nutzen jeweils 3 Betriebe die gewährte Markenberechtigung nicht aus. Lediglich eine Neuerteilung der Berechtigung wird aus BW gemeldet. Der Entzug der Berechtigung kommt auch bei Käse nur ausnahmsweise vor (MV und BW je 1x), Wiedererteilungen fehlen im Berichtszeitraum. Zwei Molkereien in BY geben die Markenberechtigung für Käse freiwillig ab.

#### 5.1.6 Fische

Da bei Fischen und Fischereierzeugnissen für die Kontrolle der Vermarktungsnormen vorrangig die Küsten- und Seefischerei von Bedeutung ist, bezog sich die Befragung nicht auf die Binnenfischerei und die Fischetikettierung. Es wurden daher lediglich an der Nord- und Ostsee gelegene Bundesländer befragt. Die Gesamtzahl der im Fischbereich zu kontrollierenden Betriebe beläuft sich auf 1.550 (Tab. 12), die Fluktuation soll hoch sein. Allein für Schleswig-Holstein werden über 800 Fischereifahrzeuge und zusätzlich 6 Erzeugerorganisationen angegeben. In Mecklenburg-Vorpommern werden derzeit 550 Betriebe der Küstenfischerei gezählt (darunter Fischerei- und Vermarktungsbetriebe, Genossenschaften).

Im Bereich der Binnenfischerei wird in MV von ca. 70 Betrieben mit 200 Verkaufsstellen (geschätzt) ausgegangen, von denen aber nicht vollständig klar ist, in welcher behördlichen Zuständigkeit sich diese befinden (Fischereiaufsicht oder Veterinäraufsicht).

Die Kontrolle der Vermarktungsnormen bei der Einfuhr ist aufgrund des über den Land- und Luftweg eingeführten Artenspektrums für die BLE derzeit nicht aktuell. Vor dem Beitritt Polens (Mai 2004) wurden 10 Importbetriebe kontrolliert. Im Befragungszeitraum kamen beim Import keine Konformitätskontrollen bei Fischen vor.

Tab. 12: Anzahl der registrierten Betriebe für Fische/Fischereierzeugnisse (Stand 2007)

Betriebsart	SH	HH	NI	HB	MV	BLE	Summe LÄNDER
Erzeuger/Selbstvermarkter	827		160		530		1517
Erzeuger/-organisation	6		5		14		25
Großhandelsbetriebe					5		5
Import					0	10*	0
<b>Anzahl registrierter Betriebe</b>	<b>833</b>	<b>k.A.</b>	<b>165</b>	<b>k.A.</b>	<b>549</b>	<b>10*</b>	<b>1547</b>

\*BLE: Kontrolle nach VN vor Mai 2004

## 5.2 In der Überwachung der Vermarktungsnormen eingesetztes Personal

Der entscheidende Kostenfaktor bei der Überwachung sind die durch diese gebundenen Personalkapazitäten, auf die bei der Befragung ganz besonderes Gewicht gelegt wurde. Allerdings stellte sich zunehmend heraus, dass es nahezu unmöglich ist, bis ins letzte Detail zuverlässige Daten über diesen Bereich zu bekommen. Insbesondere das zunehmende „Funktionssplitting“, das bei den Überwachungskräften fast zur Regel geworden ist, führt zu Doppelnennungen der Einzelpersonen und macht die Verhältnisse soweit unübersichtlich, dass sie nur in einer persönlichen Befragung der Zuständigen in den Bundesländer hätten aufgelöst werden können. Darauf war die Untersuchung nicht ausgelegt. Die berichteten Zahlen dürften in der Tendenz zu hoch sein.

### 5.2.1 Bei den Rotfleischarten eingesetztes Personal

Entsprechend dem Ergebnis der Befragung sind in DE ca. 37 AK in der Kontrolle einschließlich Durchführung von Aus- und Fortbildung, Fachaufsicht, Management/Leitung und der Ahndung eingesetzt (Tab. 13). Davon sind mit 26 AK die meisten im gehobenen Dienst, 4 AK im mittleren Dienst und 7 AK im höheren Dienst beschäftigt. Der weitaus höchste Anteil ist direkt in die Kontrollen involviert (23 AK), Fachaufsicht, Management und Leitung sowie die Bearbeitung der Ordnungswidrigkeitsverfahren (OWiG) sind mit jeweils 4 - 5 AK besetzt, Aus- und Fortbildung werden nur in NI, HE, RP und BY und dort jeweils nur mit minimalen Kapazitäten berücksichtigt.

Ergänzend sind folgende weitere Angaben festzuhalten:

- Die Kontrollen der Handelsklassen bei Fleisch erfolgen nicht nur auf der Schlachtstufe, sondern auch auf den vor- und nachgelagerten Vermarktungsstufen durch *amtliche* Kontrolleure. Wieweit auf den vorgelagerten Stufen tatsächlich kontrolliert wird ist unklar. Nach neuer Rechtslage entfallen die Kontrollen auf den vorgelagerten Stufen ohnedies.
- Beim Ausfall von Personal erfolgt, wenn personell möglich, eine Vertretung innerhalb des Fachbereichs, ansonsten wird die Kontrolle verschoben oder entfällt komplett. In 12 Bundesländern besteht beim Ausfall eines Kontrolleurs die Möglichkeit einer Vertretung innerhalb des Fachbereichs (in BY

nur bei Rindern). Allerdings geben davon 4 Bundesländer an, dass die Kontrollen bei fehlendem Personal auch komplett entfallen können (HH, BB, NRW, BY, letzteres nur bezogen auf Schwein).

- Die Ausbildung der Kontrolleure wird von den einzelnen Bundesländern gestaltet.
- Voraussetzungen für die Kontrolleurstätigkeit können sein: eine Ausbildung im Agrarbereich (Diplom Agraringenieur, Metzger, Landwirt etc.), Berufserfahrung im Fleischbereich, regelmäßige Teilnahme an Schulungen der Länder bzw. des MRI Kulmbach zur Aus- oder Fortbildung.
- Schriftliche Verfahrensanweisungen existieren in wenigen Bundesländern, v. a. zu den Lehrgängen und Schulungen, weniger zur beruflichen Qualifikation oder zur Einarbeitung neuer Mitarbeiter.

Tab. 13: Anzahl der Vollzeitkräfte im Bereich der Kontrolle der Handelsklassen bei Fleisch (Stand 2007)

	SH	HH	NI	HB	ST	MV	BB	BE	NW	HE	TH	SN	SL	RP	BW	BY	Summe
<b>Durchführung der Kontrolle</b>	<b>0,70</b>	<b>1,00</b>	<b>4,25</b>	<b>1,00</b>	<b>0,50</b>	<b>0,5</b>	<b>0,25</b>		<b>3,00</b>	<b>1,50</b>	<b>2,00</b>	<b>0,7</b>	<b>0,20</b>	<b>1,00</b>	<b>3,95</b>	<b>2,20</b>	<b>22,75</b>
mittlerer Dienst	0,70	0,00		1,00		0,00	0,00			0,25		0,00	0,00	0,50	0,00		2,45
gehobener Dienst	0,00	1,00	4,25		0,50	0,5	0,25		3,00	1,25	2,00	0,7	0,20	0,50	3,95	2,20	20,30
<b>Aus- und Fortbildung</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,10</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>		<b>0,00</b>	<b>0,10</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,25</b>	<b>0,00</b>	<b>0,20</b>	<b>0,65</b>
gehobener Dienst	0,00	0,00	0,10			0,00	0,00			0,10		0,00	0,00	0,25	0,00	0,10	0,55
höherer Dienst	0,00	0,00				0,00	0,00			0,00		0,00	0,00		0,00	0,10	0,10
<b>Fachaufsicht</b>	<b>0,10</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>1,00</b>	<b>0,40</b>	<b>0,15</b>	<b>0,20</b>		<b>0,00</b>	<b>0,10</b>	<b>1,00</b>	<b>0,10</b>	<b>0,10</b>	<b>0,25</b>	<b>0,80</b>	<b>0,40</b>	<b>4,60</b>
gehobener Dienst	0,00	0,00			0,20	0,00	0,10			0,00		0,00	0,10	0,25	0,85	0,20	1,70
höherer Dienst	0,10	0,00		1,00	0,20	0,15	0,10			0,10	1,00	0,10	0,00		0,20	0,20	3,15
<b>Management/ Lenkung/Leitung</b>	<b>0,16</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,15</b>	<b>0,10</b>		<b>1,15</b>	<b>0,10</b>	<b>1,00</b>	<b>0,40</b>	<b>0,00</b>	<b>0,10</b>	<b>0,50</b>	<b>0,40</b>	<b>4,06</b>
mittlerer Dienst	0,00	0,00				0,00	0,00		0,60	0,00		0,00	0,00		0,00		0,60
gehobener Dienst	0,125	0,00				0,00	0,00		0,45	0,00		0,00	0,00		0,10	0,20	0,88
höherer Dienst	0,03	0,00				0,15	0,10		0,10	0,10	1,00	0,40	0,00	0,10	0,40	0,20	2,58
<b>OWiG-Verfahren</b>	<b>0,10</b>	<b>0,00</b>	<b>0,50</b>	<b>1,00</b>	<b>0,50</b>	<b>0,2</b>	<b>0,10</b>		<b>0,90</b>	<b>0,10</b>	<b>1,00</b>	<b>0,10</b>	<b>0,20</b>	<b>0,25</b>	<b>0,25</b>	<b>0,10</b>	<b>5,30</b>
mittlerer Dienst	0,10	0,00		1,00		0,00	0,00			0,00		0,00	0,00		0,00		1,10
gehobener Dienst	0,00	0,00	0,50		0,50	0,2	0,00		0,70	0,10		0,00	0,20	0,25	0,25		2,70
höherer Dienst	0,00	0,00				0,00	0,10		0,20	0,00	1,00	0,10	0,00		0,00	0,10	1,50
<b>GESAMT</b>	<b>1,06</b>	<b>1,00</b>	<b>4,85</b>	<b>3,00</b>	<b>1,40</b>	<b>1,00</b>	<b>0,65</b>	<b>k.A.</b>	<b>5,05</b>	<b>1,90</b>	<b>5,00</b>	<b>1,3</b>	<b>0,50</b>	<b>1,85</b>	<b>5,50</b>	<b>3,30</b>	<b>37,36</b>

NI: bezieht sich ausschließlich auf Personal des Außendienstes. Bei einem Bezug zum Gesamtpersonal würden an dieser Stelle nicht alle Tätigkeiten, wie zum Beispiel Verwaltungsverfahren, mit abgefragt.

- Die Einarbeitung neuer Mitarbeiter erfolgt in fast allen Bundesländern in Form von Schulungen, Begleitung der Kontrollen erfahrener Kollegen ggf. aus anderen Bundesländern und auf der Basis von Einarbeitungsplänen oder Verfahrensanweisungen.

- Die Kontrolleure aller Bundesländer nehmen, meist jährlich, an Schulungen teil. Dies sind Aus- und Fortbildungskurse durch MRI Kulmbach (5 Tage pro Jahr) oder durch die Kontrollbehörde des Bundeslandes angebotene Kurse. Die Hälfte der Bundesländer nimmt auch Fortbildungskurse zur Wägetechnik für die Kontrolleure wahr.
- Überwacherlehrgänge am MRI Kulmbach werden als ausreichend angesehen. Eine Abstimmung z. B. durch die alle 2 Jahre stattfindende Überwachertagung unter Leitung des MRI erscheint als sinnvoll und Effizienz steigernd. Ein darüber hinaus gehender Handlungsbedarf bzgl. der Ausbildung der Überwacher wird nicht gesehen.
- Interne Verfahrensanweisungen existieren für die Ausbildung der Sachverständigen in 9 Bundesländern, für die Ausbildung der Kontrolleure in 2 Bundesländern.

Mit dem neuen Fleischrecht hat sich allerdings die Rechtssituation insofern verbessert, als nunmehr bundeseinheitliche Leitlinien für die Ausbildung der Klassifizierer vorliegen. Erfahrungen über die tatsächlich dadurch erzielten Effekte liegen naturgemäß noch nicht vor.

#### *5.2.2 Bei Geflügelfleisch eingesetztes Personal*

Auch bei Geflügel gestaltet sich die Auswertung der eingesetzten Arbeitskräfte schwierig. Zusätzlich zu den sich überschneidenden Personalkapazitäten besteht bei Geflügel die Besonderheit, dass nicht alle Überwachungsfunktionen der Vermarktungsnormen durch die Marktüberwachung durchgeführt werden. Der Lebensmitteleinzelhandel wird vor allem durch die Kontrolleure der Lebensmittelüberwachung kontrolliert. Mit insgesamt tendenziell zu hohen Angaben kann die vorliegende Statistik nur als grobe Orientierung dienen.

Nach Angaben der Länder sind mit der Durchführung der Kontrolle der Vermarktungsnormen bei Geflügel insgesamt 15 AK beschäftigt, inklusive Aus- und Fortbildung, Fachaufsicht, Management und Ahndung sind es bis zu 30 AK. Davon sind 17,5 AK im gehobenen Dienst, 7 AK im mittleren und 5,9 AK im höheren Dienst angestellt (Tab. 14). Für die Aus- und Fortbildung (gehobener Dienst) sind insgesamt nur 0,25 AK verfügbar, für die Fachaufsicht 3,5 AK (vorwiegend höherer Dienst), für Management und weitere Leitungsaufgaben 2,5 AK (v. a. höherer Dienst), für die Abwicklung von OWiG-Verfahren ca. 9 AK (v. a. gehobener Dienst).

Die Kontrolle der Vermarktungsnormen für Geflügelfleisch in SH wird auf der Einzelhandelsebene von den amtlichen Lebensmittelkontrolleuren durchgeführt. Für die Durchführung der Kontrollen und die Aus- und Fortbildung stehen in diesem Bereich daher 58 AK (mittlerer Dienst) zur Verfügung mit 1 AK (gehobener Dienst) für die Fachaufsicht; 16 AK werden für Management-Aufgaben genutzt.

Tab. 14: Anzahl der Vollzeitbeschäftigten im Bereich der Kontrollen der Vermarktungsnormen Geflügelfleisch (Stand 2007)

	SH	HH	NI	HB <sup>1</sup>	ST	MV	BB	BE	NW	HE	TH <sup>1</sup>	SN <sup>1</sup>	SL <sup>1</sup>	RP	BW	BY	Summe
<b>Durchführung der Kontrolle</b>	<b>0,05</b>	<b>1</b>	<b>1,15</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>4,5</b>	<b>0,35</b>	<b>0,75</b>	<b>1</b>	<b>0,7</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>13,80</b>
mittlerer Dienst	0	0		1		0	0	4,5		0,5		0			0,1		6,10
gehobener Dienst	0,05	1	1,15		2	0,5	0,5		0,35	0,25	1	0,7			0	0,2	7,7
<b>Aus- und Fortbildung</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,05</b>	<b>0,25</b>
gehobener Dienst	0	0	0,1			0	0			0,1		0			0	0,05	0,25
<b>Fachaufsicht</b>	<b>0,05</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0,4</b>	<b>0,15</b>	<b>0,2</b>	<b>0</b>	<b>0,05</b>	<b>0,1</b>	<b>1</b>	<b>0,1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,525</b>	<b>0,05</b>	<b>3,6250</b>
gehobener Dienst	0	0			0,2	0	0,1		0,05			0			0,425		0,775
höherer Dienst	0,05	0		1	0,2	0,15	0,1			0,1	1	0,1			0,1	0,05	2,85
<b>Management/ Lenkung/Leitung</b>	<b>0,11</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,15</b>	<b>0,1</b>	<b>0,25</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>1</b>	<b>0,4</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,075</b>	<b>0,1</b>	<b>2,485</b>
gehobener Dienst	0,1	0				0	0	0,2	0,2			0			0,025	0,05	0,58
höherer Dienst	0,01	0				0,15	0,1	0,05		0,1	1	0,4			0,05	0,05	1,91
<b>OWiG-Verfahren</b>	<b>0,01</b>	<b>0</b>	<b>0,5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>0,15</b>	<b>0,1</b>	<b>4,1</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>1</b>	<b>0,1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,125</b>	<b>0</b>	<b>9,385</b>
mittlerer Dienst	0,01	0		1		0	0					0			0		1,01
gehobener Dienst	0	0	0,5		2	0,15	0	4,1	0,2	0,1		0			0,1		7,15
höherer Dienst	0	0				0	0,1				1	0,1			0,025		1,23
<b>GESAMT</b>	<b>0,22</b>	<b>1,0</b>	<b>1,75</b>	<b>3,0</b>	<b>4,4</b>	<b>0,95</b>	<b>0,9</b>	<b>8,85</b>	<b>0,8</b>	<b>1,15</b>	<b>4,0</b>	<b>1,3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,815</b>	<b>0,4</b>	<b>29,55</b>

NI: bezieht sich ausschließlich auf Personal des Außendienstes. Bei einem Bezug zum Gesamtpersonal würden an dieser Stelle nicht alle Tätigkeiten, wie zum Beispiel Verwaltungsverfahren, mit abgefragt.

SH: Keine Angaben über OWiG-Verfahren möglich, Kreise und kreisfreie Städte haben unterschiedliche Regelungen wie Bearbeitung durch Rechtsabteilung oder direkt in der Überwachungsbehörde.

NW: 4 AK = 2 AK (Rind, Schwein, Eier, Geflügel), 1 AK (Eier, sonstiges VN), 1 AK (Eier und Geflügel). 4 Arbeitskräfte, die jedoch nur mit 0,5 MAK (Mitarbeiterkapazität) Kontrollen durchführen, dazu kommen 0,35 MAK Innendienst. (NRW)

MV: 2 Voll-AK (ab 01.01.09) (Rind, Schwein, Eier, Geflügel, Obst, Gemüse, Speisekartoffeln) gleichzeitig auch tätig im Innendienst und verantwortlich für Ahndung von Verstößen, OWiG usw.

<sup>1</sup> Zentrale Kontrolle inklusive Einzelhandelsebene

Von Interesse ist, dass gerade zwei produktionsstarke Länder mit vergleichsweise geringem AK-Besatz in der Überwachung ausgewiesen sind (0,2 AK für die Kontrolle in BY, 0,35 AK in NW). Möglicherweise haben sich diese beiden Länder in der Berichterstattung gegenüber den anderen Ländern dadurch in ein schlechteres Licht gesetzt, dass sie reale Personenstunden angerechnet haben, während die anderen Länder möglicherweise jede Person (also auch teilbeschäftigte) als volle Personenzahl berücksichtigt haben.

Die folgenden weiteren Angaben sind festzuhalten:

- Die Vertretung innerhalb des Fachbereichs ist den personellen Möglichkeiten entsprechend nur in 4 Bundesländern (NI, MV, HE, SN) gewährleistet, die Verschiebung der Kontrollen wird in 5 Bundesländern (SH, ST, BE, TH, BW) als Möglichkeit genutzt. In NW und BY kann die Kontrolle unter Umständen auch ausfallen.

- Die Zuständigkeitsbereiche der Kontrolleure nehmen zu:  $\frac{3}{4}$  der Kontrolleure decken mehr als zwei Produktbereiche ab,  $\frac{1}{4}$  mehr als einen Produktbereich.
- Die Ausbildungsvoraussetzungen für die Kontrolleure sind nicht geregelt, daher in den Bundesländern unterschiedlich gehandhabt: z. T. werden keine Voraussetzungen gefordert, andererseits gehen die Forderungen bis hin zu abgeschlossener Berufsausbildung, z. B. als Agraringenieur, und zusätzlicher einschlägiger Berufserfahrung und/oder nachgewiesener regelmäßiger Teilnahme an Schulungen.
- Schriftliche Verfahrensanweisungen zu den Anforderungen bzgl. der Fachqualifikation, der Einarbeitung und der Lehrgänge liegen lediglich in zwei Bundesländern vor (NW und SN).
- Die Einarbeitung neuer Mitarbeiter erfolgt v. a. durch Hospitationen bei berufserfahrenen Kollegen und fallweise durch die Überwachertagung „Eier und Geflügel“ unter Leitung des MRI Kulmbach. Eine interne Verfahrensanweisung zur Ausbildung der Kontrolleure existiert nur in einem Bundesland (BY).

### 5.2.3 *Bei Eiern eingesetztes Personal*

Bei Eiern werden die Mischformen der Zuständigkeiten besonders deutlich, die zwischen der Marktüberwachung und der Lebensmittelüberwachung bestehen. Sie gestalten die Verhältnisse besonders unübersichtlich. Die amtlichen Kontrolleure der Marktüberwachung prüfen in erster Linie Erzeuger, Sammel- und Packstellen. Veterinäre sind in BY und Veterinäre und amtliche Kontrolleure der Lebensmittelüberwachung in RP zusätzlich an diesen Kontrollen beteiligt. Auf den Handelsstufen werden die Kontrollen vorrangig von amtlichen Kontrolleuren der Marktüberwachung durchgeführt. Im Großhandel und in den Verteilerzentren des LEH ist dies für alle Bundesländer der Fall. Im Einzelhandel sind in HB, ST, TH, SN ausschließlich Kontrolleure der Marktüberwachung tätig, in BB, BE und BW dagegen kommen im Einzelhandel sowohl Marktüberwachung als auch Lebensmittelüberwachung bei den Vermarktungsnormen zum Einsatz. In SH, NI, BY, HE und RP wiederum sind ausschließlich Kontrolleure bzw. Veterinäre der Lebensmittelüberwachung im Einsatz. Import und Export werden von der BLE durch eigene amtliche Kontrolleure der Marktüberwachung kontrolliert.

Tab. 15: Anzahl der Vollzeitbeschäftigten im Bereich der Kontrollen für Eier (Stand 2007)

	SH	HH	NI	HB <sup>1</sup>	ST	MV	BB	BE	NW	HE	TH <sup>1</sup>	SN <sup>1</sup>	SL <sup>1</sup>	RP	BW	BY	Summe	BLE	Summe mit BLE
<b>Durchführung der Kontrolle</b>	<b>0,75</b>	<b>1</b>	<b>4,5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>0,5</b>	<b>0,5</b>	<b>5,5</b>	<b>1,3</b>	<b>1,75</b>	<b>1</b>	<b>0,7</b>	<b>0,3</b>	<b>1</b>	<b>3,3</b>	<b>2,9</b>	<b>28,0</b>	<b>0,5</b>	<b>28,5</b>
mittlerer Dienst	0	0		1			0	5,5		1,5		0	0		0,5	0,5	9,0		9,0
gehobener Dienst	0,75	1	4,5		2	0,5	0,5	0	1,3	0,25	1	0,7	0,3	1	2,8	2,4	19	0,5	19,5
<b>Aus- und Fortbildung</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,1</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>	<b>0,5</b>	<b>0,9</b>
gehobener Dienst	0	0	0,1				0	0		0,1		0	0		0	0,1	0,3	0,25	0,55
höherer Dienst	0	0					0	0				0	0		0	0,1	0,1	0,25	0,35
<b>Fachaufsicht</b>	<b>0,05</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>0,4</b>	<b>0,15</b>	<b>0,2</b>	<b>0</b>	<b>0,05</b>	<b>0,1</b>	<b>1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>0</b>	<b>1,00</b>	<b>0,3</b>	<b>4,45</b>	<b>0,25</b>	<b>4,70</b>
gehobener Dienst	0	0			0,2		0,1	0	0,05			0	0,1		0,9	0,1	1,45	0,25	1,70
höherer Dienst	0,05	0		1	0,2	0,15	0,1	0		0,1	1	0,1	0		0,1	0,2	3,00		3,00
<b>Management/ Lenkung/ Leitung</b>	<b>0,155</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,15</b>	<b>0,1</b>	<b>3,25</b>	<b>0,25</b>	<b>0,2</b>	<b>1</b>	<b>0,4</b>	<b>0</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,4</b>	<b>6,41</b>	<b>1,0</b>	<b>7,41</b>
gehobener Dienst	0,125	0					0	0,2	0,25			0	0		0,1	0,2	0,88	0,5	0,
höherer Dienst	0,03	0				0,15	0,1	3,05		0,2	1	0,4	0	0,3	0,1	0,2	5,53	0,5	
<b>OWiG-Verfahren</b>	<b>0,1</b>	<b>0</b>	<b>0,5</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>0,15</b>	<b>0,1</b>	<b>6,1</b>	<b>0,5</b>	<b>0,1</b>	<b>1</b>	<b>0,1</b>	<b>0,3</b>	<b>0,2</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>	<b>12,35</b>	<b>0</b>	<b>12,35</b>
mittlerer Dienst	0,1	0		1			0	0				0	0	0,1	0		1,2		
gehobener Dienst	0	0	0,5		2	0,15	0	6,1	0,5	0,1		0	0,3	0,1	0		9,75		
höherer Dienst	0	0					0,1	0			1	0,1	0		0,1	0,1	1,4		
<b>GESAMT</b>	<b>1,055</b>	<b>1</b>	<b>5,1</b>	<b>3</b>	<b>4,4</b>	<b>0,95</b>	<b>0,90</b>	<b>14,85</b>	<b>2,1</b>	<b>2,25</b>	<b>4</b>	<b>1,3</b>	<b>0,7</b>	<b>1,5</b>	<b>4,6</b>	<b>3,9</b>	<b>51,61</b>	<b>2,25</b>	<b>53,86</b>

<sup>1</sup> Zentrale Kontrolle inklusive Einzelhandelsebene

NI: bezieht sich ausschließlich auf Personal des Außendienstes. Bei einem Bezug zum Gesamtpersonal würden an dieser Stelle nicht alle Tätigkeiten, wie zum Beispiel Verwaltungsverfahren, mit abgefragt.

SH: 58 Voll-AK amtliche Lebensmittelkontrolleure für Eier (LEH), davon 58 im mittleren Dienst für Durchführung der Kontrolle, Aus- und Fortbildung, 1 AK im gehobenen Dienst für Fachaufsicht, 16 AK im höheren Dienst für Management. Keine Angaben über OWiG-Verfahren möglich, Kreise und kreisfreie Städte haben unterschiedliche Regelungen, Bearbeitungen durch Rechtsabteilung oder direkt in der Überwachungsbehörde. 0,05 AK hD nicht im Zuständigkeitsbereich des LSH

BW: Die hier benannten Personen bearbeiten und kontrollieren die Prüfberichte des Kontrollpersonals und erledigen die oben von BY erwähnten Arbeiten, d.h. die Sachbearbeitung. Diese wichtige Tätigkeit erscheint in dieser Tabelle nicht, weshalb die Sachbearbeitung irgendwo untergebracht werden musste. OWiG-Verfahren werden in den meisten Präsidien in einer anderen Organisationseinheit erledigt.

BY: Hauptdurchführung läuft in einer anderen Abteilung. Bereich Sachbearbeitung (Verfahren, Zulassung LegReg, Packstellen) fehlt hier

Insgesamt sind ca. 28,5 AK mit der praktischen Durchführung in den Kontrollen von Vermarktungs-normen für Eier eingesetzt (Tab. 15). Auch bei den Eierkontrollen gibt es Überschneidungen mit anderen Produktbereichen: 65 % der Kontrolleure decken > 2 Produktbereiche, 35 % > 1 Produktbereich ab. Zum Teil müssen gleichzeitig Innendiensttätigkeiten (insbes. der Ahndung) übernommen werden. Daher sind Überschätzungen durch Doppelzählungen und Vollberechnung von Teilzeitpersonal wiederum nicht auszuschließen.

Aufgaben der Aus- und Fortbildung, der Fachaufsicht, des Managements und der Leitung der Kontrollen werden vor allem von Mitarbeitern des gehobenen und höheren Dienstes wahrgenommen (ca. 11 AK), sind teilweise aber auch anteilig in den AK zur Durchführung der Kontrollen enthalten. Mit der Ahndung von OWiG-Verfahren sind 12 AK (überwiegend gehobener Dienst) betraut. Angaben zu den AK-Zahlen der Kontrollen auf Einzelhandelsebene konnten aufgrund der Verknüpfung mit der Lebensmittelüberwachung teilweise nicht in die Berechnung einbezogen werden. Zusammengefasst sind es bis zu 53 AK bei den Ländern (31 AK im gehobenen und jeweils 10 AK im mittleren und höheren Dienst) und 2,25 AK bei der BLE (1,5 AK gehobener, 0,75 AK höherer Dienst).

Bei Ausfall des Personals wird in einer Reihe von Bundesländern die Vertretung grundsätzlich innerhalb des Fachbereichs zur Verfügung gestellt (NI, HE, SN, SL). Alternativ kann es in anderen Ländern (SH, ST, MV, BB, BE, TH, RP, BW, BY) auch zu einer Verschiebung der Aufgaben in andere Fachbereiche kommen. In NW und in HH wird gegebenenfalls auf die Kontrollen verzichtet. In HB wird die Kontrolle verschoben. Die BLE sorgt wahlweise für eine fachliche Vertretung oder lässt die Kontrolle entfallen, da die Stichprobenkontrollen nicht zwingend durchgeführt werden müssen.

Die Zugangsvoraussetzungen sind wiederum für die Marktkontrolleure je nach Bundesland unterschiedlich. Die Varianten sind: spezifische berufliche Ausbildung (Agraringenieur) und einschlägige Berufserfahrung sowie Teilnahme an Schulungen (besonders Überwachertagung des MRI Kulmbach). Prinzipiell ist ein breites Berufsspektrum möglich. Im Bereich der Lebensmittelkontrolle sind die beruflichen Zugangsvoraussetzungen bundeseinheitlich durch die Lebensmittelkontrolleur-Verordnung vom 17. August 2001 (BGBl. I S. 2236) geregelt. Mehr oder weniger ausführliche schriftliche Definitionen der Anforderungen an die fachliche Qualifikation liegen nur in TH, NW und SN vor.

Die Einarbeitung neuer Mitarbeiter erfolgt durch Hospitationen bei berufserfahrenen Kollegen, durch Vorgesetzte, durch Schulungen und Tagungen. Sie ist nur in drei Bundesländern (TH, NW und SN) anhand von Verfahrensanweisungen oder Einarbeitungsplänen geregelt. Die als unzureichend betrachtete Überwachungssituation führt zur Forderung einer bundesländerübergreifenden Festlegung und Abstimmung der beruflichen Voraussetzungen, der Vereinheitlichung der Aus- und Fortbildung und im günstigsten Fall die Schaffung eines Berufsbildes „Handelsklassenkontrolleur“. Als bereits existierendes Instrument der bundesweiten Abstimmung wird immer wieder die Arbeitstagung der Überwachungskräfte des MRI Kulmbach als geeignetes Forum hervorgehoben. Länderübergreifende Kooperationen (Abstimmung der Kontrollausübung, gemeinsame Kontrollen) sind ebenso hilfreich wie die unbedingt erforderliche Abstimmung mit den Lebensmittelkontrollen.



#### 5.2.4 *Bei Obst, Gemüse und Speisekartoffeln eingesetztes Personal*

Die Kontrolle der Vermarktungsnormen bei Obst, Gemüse und Speisekartoffeln erfolgt auf allen Vermarktungsstufen (Erzeugung bis Einzelhandel) hauptsächlich durch amtliche Kontrolleure der Marktüberwachung. Auf der Einzelhandelsstufe kann bei Übertragung auf die Landkreise die Lebensmittelüberwachung an der Kontrolle beteiligt sein; Kontrolleure der Marktüberwachung der BLE kontrollieren Einfuhr und Wiederausfuhr, vertretungsweise auch den Export rein deutscher Ware.

Für die Kontrollen, auf allen Handelsstufen (je nach Strukturkategorie), sind in den Ländern insgesamt bis zu 70 AK verfügbar, davon 51 AK im gehobenen, 11 AK im mittleren und rund 8 AK im höheren Dienst (Tab. 16). 0,3 AK sind für Aus- und Fortbildungen zuständig, bei den 5 AK für Fachaufsicht und leitende Funktionen überwiegt, wie bei den 6 AK für Managementaufgaben, der höhere Dienst. 11 AK befassen sich mit der Abwicklung von Ordnungswidrigkeitsverfahren. Die Zahl für NI umfasst neben den Kontrolleuren des Landesamtes (LAVES) 3 Voll-AK, die aus der Landwirtschaftskammer stammen und in Spitzenzeiten die amtlichen Exportkontrollen durchführen. In der Landwirtschaftskammer NI werden zusätzlich mehrere freiberufliche Kontrolleure aus- und fortgebildet, die in Ausnahmefällen die Kontrollen durchführen und Vertretungen gewährleisten können (nicht in der Tab. 16 aufgeführt). Wie bei den anderen Produktgruppen werden die Zuständigkeitsbereiche der Kontrolleure immer umfassender: 43 % der AK decken mehr als den Bereich Obst, Gemüse, Speisekartoffeln ab. Daher sind auch bei diesen Angaben durchweg Überschätzungen durch Doppelzählungen und Vollberechnung von Teilzeitpersonal nicht auszuschließen.

Die Kontrollen bei der Einfuhr obliegen allein der BLE, bei der Ausfuhr teilweise. Sie verfügt hierfür über 30,5 AK im gehobenen Dienst. 5 AK sind mit der Aus- und Fortbildung beschäftigt. Die Fachaufsicht wird durch ca. 1 AK ausgeübt. Mit dem Management und der Leitung sind 3,5 AK befasst. 0,5 AK wickeln die OWiG-Verfahren ab.

Die Vertretung der Kontrolleure wird in 10 Bundesländern innerhalb des Fachbereichs geregelt. HH nimmt beim Export Amtshilfe durch die BLE in Anspruch. In fast allen Bundesländern kommt es bei Personalausfall zu einer Verschiebung der Kontrolle falls eine Vertretungsmöglichkeit nicht gegeben ist, in SN fällt sie grundsätzlich ganz aus, in BE und BW gegebenenfalls.

Tab. 16: Anzahl der Vollzeitbeschäftigten für die Kontrollen bei Obst, Gemüse und Speisekartoffeln (Stand 2007)

	SH	NI	ST <sup>1</sup>	MV	BB	BE	NW	HE	TH <sup>1</sup>	SN <sup>1</sup>	SL <sup>1</sup>	RP	BW <sup>1</sup>	BY <sup>1</sup>	Summe	BLE
<b>Durchführung der Kontrolle</b>	<b>0,5</b>	<b>6,5</b>	<b>2,4</b>	<b>2,0</b>	<b>5,0</b>	<b>7,2</b>	<b>1,5</b>	<b>3,6</b>	<b>3,0</b>	<b>3,0</b>	<b>0,3</b>	<b>2,0</b>	<b>7,5</b>	<b>4,8</b>	<b>49,3</b>	<b>30,5</b>
mittlerer Dienst		2,00		0,00	0,00	7,23		0,75	1,00	0,00	0,00		0,00	0,25	11,23	
gehobener Dienst	0,50	4,5	2,4	2,00	5,00		1,50	2,85	2,00	3,00	0,30	2,00	7,50	4,50	38,05	30,50
höherer Dienst				0,00	0,00			0,00		0,00	0,00		0,00		0,00	
<b>Aus- und Fortbildung</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>4,0</b>	<b>4,3</b>	<b>5,0</b>
mittlerer Dienst				0,00	0,00	0,03		0,00		0,00	0,00		0,00		0,03	
gehobener Dienst		0,10		0,00	0,00			0,10		0,00	0,00		0,00	4,0	4,2	4,50
höherer Dienst				0,00	0,00			0,00		0,00	0,00		0,1		0,1	0,50
<b>Fachaufsicht</b>	<b>0,2</b>	<b>1,0</b>	<b>0,4</b>	<b>1,0</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>1,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>1,0</b>	<b>0,1</b>	<b>5,0</b>	<b>1,0</b>
mittlerer Dienst				0,00	0,00			0,00		0,00	0,00		0,00		0,00	
gehobener Dienst		1,00	0,4	0,00	0,10			0,00		0,00	0,10		0,00		1,6	1,00
höherer Dienst	0,2			1,00	0,10			0,00	1,00	0,00	0,00		1,00	0,1	3,4	
<b>Management/ Lenkung/ Leitung</b>	<b>0,2</b>	<b>1,0</b>	<b>0,1</b>	<b>1,0</b>	<b>0,1</b>	<b>1,3</b>	<b>0,1</b>	<b>0,2</b>	<b>1,0</b>	<b>0,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,3</b>	<b>0,4</b>	<b>0,4</b>	<b>6,5</b>	<b>3,5</b>
mittlerer Dienst				0,00	0,00	0,03		0,00		0,10	0,00		0,00		0,13	
gehobener Dienst	0,13	1,00	0,1	0,00	0,00	1,20	0,10	0,00		0,00	0,00		0,00		2,53	3,00
höherer Dienst	0,03			1,00	0,10	0,05		0,20	1,00	0,30	0,00	0,30	0,40	0,4	3,78	0,50
<b>OWiG-Verfahren</b>	<b>0,1</b>	<b>0,5</b>	<b>0,2</b>	<b>2,0</b>	<b>0,1</b>	<b>6,1</b>	<b>0,5</b>	<b>0,1</b>	<b>1,0</b>	<b>0,3</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0</b>	<b>11,0</b>	<b>0,5</b>
mittlerer Dienst	0,05			0,00	0,00	0,01		0,00		0,00	0,00	0,10	0,00		0,16	
gehobener Dienst		0,50	0,2	2,00	0,00	6,11	0,50	0,10		0,00	0,00		0,01		9,42	0,50
höherer Dienst				0,00	0,10			0,00	1,00	0,30	0,00		0,00		1,40	
<b>GESAMT</b>	<b>1,0</b>	<b>9,1</b>	<b>3,1</b>	<b>6,0</b>	<b>5,4</b>	<b>14,6</b>	<b>2,1</b>	<b>4,0</b>	<b>6,0</b>	<b>3,7</b>	<b>0,4</b>	<b>2,4</b>	<b>9,0</b>	<b>9,3</b>	<b>76,1</b>	<b>40,5</b>

<sup>1</sup> Zentrale Kontrolle inklusive Einzelhandelsebene

NI: bezieht sich ausschließlich auf Personal des Außendienstes. Beim Bezug auf das Gesamtpersonal wurden an dieser Stelle nicht alle Tätigkeiten, wie zum Beispiel Verwaltungsverfahren, mit abgefragt.

HH, HB: k. A.

Die BLE sorgt wahlweise selbst für eine fachliche Vertretung innerhalb der Behörde oder lässt sich durch den Landeskrolldienst vertreten. Die Leistung wie die Inanspruchnahme von Vertretungen im Rahmen der Amtshilfe beschränkt sich bei der BLE auf den Export, da zum Befragungszeitpunkt noch keine Verzichtsmöglichkeit bestand. Eine Verschiebung der Kontrolle erfolgt nur sofern dies nach Risikoanalyse möglich ist.

In Bezug auf die Aus- und Fortbildung macht der gesetzliche Rahmen in den Produktgruppen Obst, Gemüse und Speisekartoffeln keine Vorgaben. Vorteilhaft ist, dass die BLE eine tragende Rolle spielt und regelmäßig Regional- und Arbeitstagen durchführt. Diese sollten für die Landeskrollleute Voraussetzung ihrer Tätigkeit sein. Als weitere Qualifikationen der Kontrolleure werden von den Ländern und der BLE in unterschiedlicher Ausprägung gefordert: berufliche Ausbildung im landwirtschaftlichen oder gartenbaulichen Bereich, entsprechende Berufserfahrung und nachgewiesene Fach-

qualifikation, die auch durch Hospitation bei erfahrenen Kontrolleuren und Schulungen belegt sein kann.

Verfahrens-/Arbeitsanweisungen zur Ausbildung der Kontrolleure für Obst, Gemüse, Speisekartoffeln existieren nur in 3 Bundesländern (HB, TH, BW) sowie bei der BLE. Eine bundesweit einheitliche Vorgehensweise in Bezug auf die Durchführung der Kontrollen erscheint jedoch vielfach wünschenswert, zum Beispiel durch Abstimmung auf gemeinsamen Tagungen und Bund-Länder-Vereinbarungen in Bezug auf die Führung der Unternehmer-Datenbanken und der Anwendung der Risikoanalyse.

#### *5.2.5 Bei Butter und Käse eingesetztes Personal*

Für die staatliche Kontrolle der Butter- und Käseverordnung werden insgesamt 13 AK eingesetzt (Tab. 17). Wird die Durchführung der Kontrolle auf eine andere Institution übertragen, erfolgt meist eine pauschale Bezahlung für Laborräume, Personal- und Materialkosten. Die dort eingesetzten Arbeitskräfte sind an dieser Stelle nicht angegeben.

Bei Ausfall von Kontrollpersonal wird in der Regel eine Vertretung innerhalb des Fachbereichs zur Verfügung gestellt. Nur selten werden Prüfungen verschoben, sie fallen praktisch nie aus (außer in TH), da ggf. Amtshilfe durch ein anderes Bundesland geleistet werden kann bzw. die Prüfungen durch eine weitere externe Institution vorgenommen werden.

Von den 13 AK sind ca. 10 AK im gehobenen, 2 AK im höheren und 1 AK im mittleren Dienst beschäftigt. Amtliche Prüfer für Butter und Käse sind zu 53 % nur für diese Produkte zuständig, 35 % haben mehr als einen Produktbereich, 3 % mehr als 2 Produktbereiche abzudecken, 9 % üben weitere Tätigkeiten aus. Die Kontrolle für Butter und Käse macht zwischen 5 – 50 % der Arbeitszeit aus. Das schon bekannte Problem der Überschätzung der Kapazitäten durch Doppelnennungen tritt also auch hier auf.

Für die Sensorikprüfungen bei Butter und Käse existiert in teilweiser Überschneidung ein Fundus von 200 – 270 Sachverständigen. Zum größten Teil stammen die Sachverständigen für Butter aus Wirtschaftsunternehmen (44 %), aus den Behörden der Länder und der BLE (22 %), zum geringen Teil aus wissenschaftlichen Instituten (14 %). Ehemalige Sachverständige (Ruheständler) machen immerhin rund 16 % aus. Die restlichen 4 % sind freie Sachverständige sowie Sachverständige aus dem Handel. Die Sachverständigen für Käse stammen zu 50 % aus Wirtschaftsunternehmen, zu 20 % aus Behörden, zu 10 % aus wissenschaftlichen Instituten und zu 15 % aus der Reserve der Ruheständler. Nur geringe Anteile sind dem Handel und den Selbstständigen zuzurechnen.

Die Zugangsvoraussetzungen zur Sachverständigentätigkeit sind einheitlich geregelt (ButterV, mit Verweis auf DIN ISO 10 455 „Sensorische Prüfung von Butter“, DIN ISO 10 950 „sensorische Prüfung“ und DIN ISO 10 961 „Schulung von Prüfpersonen für sensorische Prüfungen“), werden allerdings unterschiedlich ausgelegt. Die Expertise wird aufgrund einer milchwirtschaftlichen Ausbildung, der einschlägigen Berufserfahrung und offensichtlicher produktspezifischer Kenntnisse vorausgesetzt. Eine Einarbeitung ist jedoch vorgesehen, indem vor Aufnahme der Tätigkeit als Sachverständiger eine Teilnahme als Gastprüfer bei 2 -3 Sensorikprüfungen zur Pflicht gemacht wird, in einzelnen Ländern sind Nachweise oder Zertifikate über regelmäßige Schulungen vorzulegen. Festgeschriebene regelmäßige Schulungen und Schulungsangebote für Sachverständige wären wünschenswert, bei vielen der Sachverständigen handelt es sich jedoch um „alte Hasen“ aus der Branche.

Tab. 17: Anzahl der Vollzeitbeschäftigten für die Kontrollen bei Butter und Käse (Stand 2007)

	SH	HH	NI	HB	ST <sup>1</sup>	MV	BB/BE <sup>1</sup>	NW	HE	TH	SN	SL	RP	BW	BY	Summe
<b>Durchführung der Kontrolle</b>	0,8	0,0	0,3	0,0	0,6	0,8	0,0	0,5	1,0	1,0	0,5	0,0	0,8	1,4	0,5	8,2
mittlerer Dienst	0,3					0,5			0,2						0,4	1,4
gehobener Dienst	0,5		0,3		0,6	0,3		0,5	0,8	1,0	0,40		0,8			5,2
höherer Dienst											0,10			1,4	0,1	1,6
<b>Aus- und Fortbildung</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	1,1
gehobener Dienst										1,0	0,1					1,1
<b>Fachaufsicht</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,06	0,0	0,06	0,0	0,0	1,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	1,22
gehobener Dienst					0,06		0,06			1,0						1,12
höherer Dienst											0,1					0,10
<b>Management/ Lenkung/Leitung</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,01	0,0	0,0	0,05	0,1	1,0	0,3	0,0	0,1	0,0	0,0	1,56
gehobener Dienst								0,05		1,0	0,2					1,25
höherer Dienst					0,01				0,1		0,1		0,1			0,31
<b>OWiG-Verfahren</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,01	0,0	0,0	0,15	0,0	1,0	0,02	0,0	0,0	0,0	0,0	1,18
gehobener Dienst					0,01			0,15		1,0						1,16
höherer Dienst											0,02					0,02
<b>Gesamt</b>	0,8	0,0	0,3	0,0	0,68	0,8	0,06	0,70	1,10	5,00	1,02	0,00	0,9	1,4	0,5	13,26

<sup>1</sup>Länderübergreifende Sensorikprüfungen und Laboruntersuchungen durch MLUA Oranienburg

In der Regel werden Prüfungen zur Erlangung des Sachverständigenstatus durchgeführt, die bei Bestehen als Befähigungsnachweis gelten. Ohne diesen Nachweis kann ein Aspirant nicht als Sachverständiger berufen werden und somit auch nicht an der sensorischen Prüfung teilnehmen. Die Berufung zum Sachverständigen gilt für 2 -3 Jahre, danach wird eine Prüfung zur Auffrischung gefordert. In der Praxis erfolgt dies meist bei den Sensorikprüfungen. Bei Nichtbestehen dieser neuerlichen Prüfung ist die Wiedererlangung der Sachverständigenbefähigung durch Bestehen einer weiteren Prüfung möglich. In einzelnen Bundesländern gibt es lediglich das Ausscheiden aus Altersgründen. Gegebenenfalls wird der Sachverständige dauerhaft nicht mehr eingeladen, wenn seine Befähigung zur ordnungsgemäßen Prüfung der Produkte nicht (mehr) gegeben ist.

Verfahrensanweisungen für die Ausbildung der Sachverständigen gibt es für Butter in lediglich 4 Bundesländern, in 5 Bundesländern für Käse. Grundlage sind zumeist die DIN Normen 10 961 und 10 950 oder die DLG-Bestimmungen für die sensorische Prüfung. Die Abstimmung zwischen den Bundesländern erfolgt in diesem Bereich durch Milchreferenten und durch den fachlichen Austausch im Rahmen der in einzelnen Bundesländern *gemeinsam* durchgeführten Sensorikprüfungen und der weiteren Qualitätsprüfungen (z. B. DLG) oder Tagungen. Ist ein Milchreferent mit der Branche gut vertraut und z. B. gleichzeitig Prüfungsleiter und Sachverständiger, ist ein guter Praxisbezug gegeben.

Zusammengefasst ist der staatliche Personalaufwand für die Prüfungen der Markenware bei Butter und Käse relativ gering, die als zentrales Prüfinstrument betrachteten Sensorikprüfungen stützen sich zu einem ganz erheblichen Teil auf freiwillige, nicht im Staatsdienst stehende Sachverständige. Für diese ist die Ausbildung und Fachqualifikation im Vergleich zu den anderen Produktbereichen ausführlicher und präziser geregelt. Trotz der außerbehördlichen Unterstützung wird aber für notwendig erachtet, in den Behörden ausreichendes Fachwissen für den Produktbereich vorzuhalten.

#### 5.2.6 *Bei Fisch eingesetztes Personal*

Die Kontrolle der Vermarktungsnormen ist bei Fischen und Fischereierzeugnissen offensichtlich von minderer Bedeutung. Von den Länder werden zusammen lediglich 1,55 AK und durch die BLE 3,25 AK (Konformitätskontrollen bei der Einfuhr außerhalb der verbindlichen Anlandeorte) für diese Kontrollen eingesetzt (Tab. 18). Daraus folgt zwangsläufig, dass die betroffenen AK nur mit einem geringen Anteil (in SH und MV < 5%) im Rahmen der Vermarktungsnormen eingesetzt sind. Sie kontrollieren die Anlandungen auf die Vermarktungsnormen stichprobenartig und in Verbindung mit kollateralen Aufgaben (z. B. Artenbestimmung, Schonzeiten, Schonmaße) und daher im Rahmen der Fischereiaufsicht. Bezeichnend für die Bedeutung, die dem Bereich zugemessen wird, ist, dass aus Hamburg und Bremen keine Kontrollen gemeldet wurden. In Hamburg hat es seit über 10 Jahren keinen Beanstandungsfall mehr gegeben, ferner existieren dort heute keine Erzeugerorganisationen, keine Frischfisch-Direktanlandungen und keine Auktionen mehr. Frische, bzw. gefrorene Ware kommt in der Regel auftragsbezogen in kleineren Mengen aus Übersee oder anderen Mitgliedstaaten der EU per Flugzeug, LKW oder Bahn nach Hamburg. Demnach erfolgt die Erstabfertigung inklusive Klassifizierung bereits in einem anderen Mitgliedstaat – bei Seefisch/Frischfisch i. d. R. in Dänemark. Eine Übertragung der Aufgaben auf „freie Sachverständige“ wird von Hamburg befürwortet, da innerhalb der Behörde keine Fachkompetenz zur Klassifizierung vorhanden ist.

Auch in Bremen gibt es keine gesonderten Kontrollen der Vermarktungsnormen und Handelsklassen für Fische und Fischereierzeugnisse. Die Aufgabe wird allenfalls im Rahmen der allgemeinen Lebensmittelüberwachung durchgeführt, die Fischetikettierung wird von der BLE übernommen, im Ein-

zelhandel von der Lebensmittelüberwachung. Für die Hygienekontrollen bei Fisch liegt die Zuständigkeit bei der „Senatorin für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales“, die praktische Durchführung erfolgt durch den Lebensmittelüberwachungs-, Tierschutz und Veterinärdienst.

Das staatliche Fischereiamt Bremerhaven untersteht dem niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung (seit 1949 gibt es eine Übereinkunft, dass die Fischereiaufsicht für die gesamte Küste übernommen wird). Die Behörde ist nicht beauftragt, die Vermarktungsnormen zu kontrollieren.

Tab. 18: Anzahl der Vollzeitärbeitskräfte in der Kontrolle der Fische/Fischereierzeugnisse (Stand 2007)

	SH	HH	NI	HB	MV	Summe LÄNDER	BLE
<b>Durchführung der Kontrolle</b>	<b>0,5</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,9</b>	<b>1,4</b>	<b>1,0</b>
mittlerer Dienst	<0,5				0,9	1,4	
Gehobener Dienst	0				0	0	1,0
<b>Aus- und Fortbildung</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,5</b>
Gehobener Dienst	0				0	0	0,25
höherer Dienst	0				0	0	0,25
<b>Fachaufsicht</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,05</b>	<b>0,05</b>	<b>0,25</b>
Gehobener Dienst					0,05	0,05	0,25
<b>Management / Lenkung / Leitung</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,05</b>	<b>0,05</b>	<b>1,0</b>
gehobener Dienst					0,05	0,05	1,0
<b>OWiG-Verfahren</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0,05</b>	<b>0,05</b>	<b>0,5</b>
mittlerer Dienst					0,025	0,025	
gehobener Dienst					0,025	0,025	0,5
<b>Gesamt</b>	<b>0,5</b>	<b>k.A.</b>	<b>k.A.</b>	<b>k.A.</b>	<b>1,05</b>	<b>1,55</b>	<b>3,25</b>

Die Fischereiaufsichtsbeamten müssen von der Berufsausbildung her auf das Produkt spezialisiert sein, bundeseinheitliche Regelungen zur Qualifikation der Sachverständigen und in Bezug auf die Kontrolle der Vermarktungsnormen gibt es nicht. Ungeachtet des geringen AK-Aufwandes stehen in der Fischereiaufsicht insgesamt 32 Fischereiaufsichtsbeamte mit entsprechender Sachkunde zur Verfügung (SH 11, NI 3, MV 18). Für die Import-Fischkontrolle setzt die BLE 1 AK ein, ausgebildet für die Kontrolle der Vermarktungsnormen und Etikettierung sind jedoch 12 AK.

Fällt der Kontrolleur aus, wird in der Regel für eine Vertretung innerhalb des Fachbereichs gesorgt (SH, NI, MV, BLE) oder die Kontrolle wird verschoben (BLE) bzw. entfällt (NI).

Von den insgesamt 1,55 AK der Länder entfallen 1,4 AK auf den mittleren und 0,1 AK auf den gehobenen Dienst. Bei der BLE teilen sich die 3,25 AK auf 3 AK im gehobenen und 0,25 AK im höheren Dienst auf.

## 5.3 Kontrollstrukturen der Vermarktungsnormen und Handelsklassen

### 5.3.1 Strukturelle Prinzipien der Kontrollen

Der Vergleich der Kontrollstrukturen in Deutschland ist nur über die großen Bundesländer hinweg betrachtet sinnvoll. Die Stadtstaaten haben Verwaltungsstrukturen, die mit denen der anderen Bundesländer nicht vergleichbar sind. Da ihnen Stufen der Erzeugung weitestgehend fehlen, liegt der Fokus der Überwachung auf den Handelsstufen. Entsprechend ist die personelle Ausstattung begrenzt, in Bremen und Hamburg ist überdies jeweils nur eine Person für die Kontrolle der Vermarktungsnormen zuständig, zumeist Produkt übergreifend. Dies macht Verwaltungsstrukturen übersichtlich. In der folgenden Darstellung werden die Stadtstaaten HH, HB und BE dieser Sonderrolle wegen nicht berücksichtigt.

Für die Überwachung der korrekten Anwendung der Handelsklassen und der Vermarktungsnormen der hier in Rede stehenden Lebensmittel haben in den Bundesländern - spiegelbildlich zu den Verhältnissen des Bundes - überwiegend *die* Ressorts die Zuständigkeit, bei denen die Landwirtschaft angesiedelt ist. In einigen Fällen liegt die Zuständigkeit aber auch bei anderen Ministerien (Gesundheit, Umwelt). Dies erscheint offenbar dann als sinnvoll, wenn die Kontrollen der Einzelhandelsebene von der Marktüberwachung in die Lebensmittelüberwachung übertragen werden. Im Rahmen ihrer Zuständigkeit üben die Ministerien die Fachaufsicht über die nachgeordneten Behörden aus, denen sie die Kontrollfunktionen übertragen haben. Beauftragte Behörden und Institutionen sind Landesämter bzw. Landesanstalten, Landeslabore, Direktionen, Regierungspräsidien bzw. Landkreise oder Landwirtschaftskammern und zusätzlich die Institutionen der Lebensmittelüberwachung.

Die Organisation der Kontrolle lässt sich schematisierend zwei unterschiedlichen Strukturprinzipien zuordnen: die auf einer alleinigen zentralen Kontrollstelle basierenden Kontrollen und die Aufteilung der Kontrollen auf getrennte Zuständigkeiten der Markt- und der Lebensmittelüberwachung.

Ergänzend nimmt die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) Funktionen in der Marktüberwachung wahr.

### 5.3.2 Struktur der Überwachung bei den Rotfleischarten

Die Kontrolle der Handelsklassen und der Preismeldung bei Fleisch wird in zentraler Strukturierung von Landesanstalten, Landesämtern und Regierungspräsidien bzw. Landkreisen durchgeführt (Abb. 5). Auf Änderungen durch die jetzt aktuelle Rechtslage sei hingewiesen (Entfallen der Kontrollen Vieh- und Großhandel).

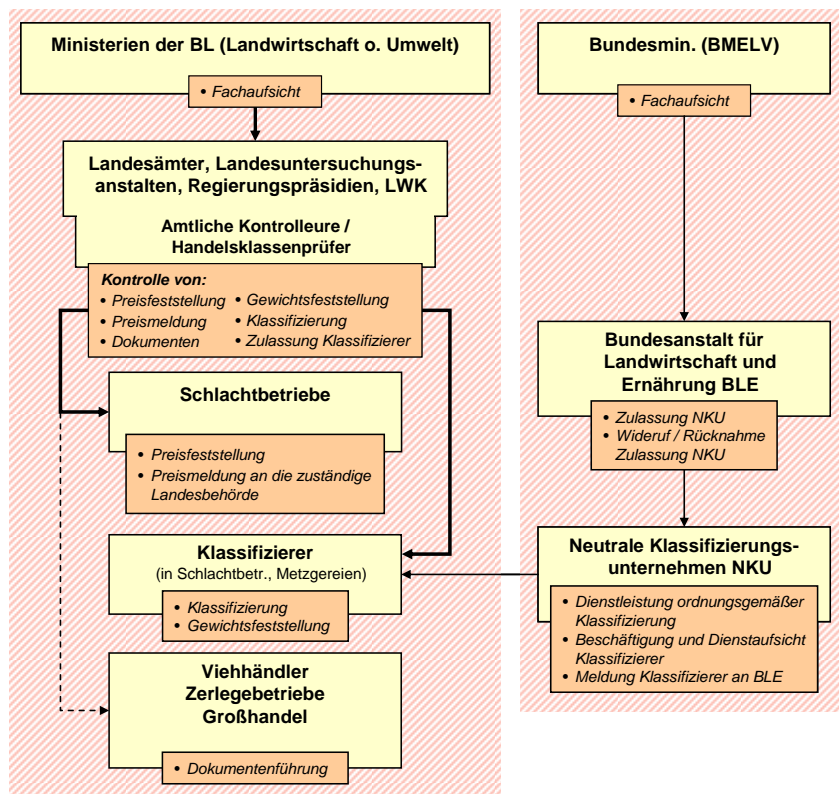


Abb. 5: Struktur der Überwachung bei den Rotfleischarten

Die wesentlichen Kontrollen finden in den Schlachtbetrieben statt. Sie werden ergänzt durch Prüfungen auf den vor- und nachgelagerten Stufen (Dokumentenprüfungen), die vor allem bei konkretem Bedarf veranlasst werden. Geprüft werden die korrekte Anwendung der Handelsklassen, die Gewichtsfeststellung mit der Einhaltung der Schlachtkörperzurichtung (Schnittführung), die Preisfeststellung und die Preismeldung. Prüfgegenstand sind die Tätigkeiten der Klassifizierer und der Schlachtbetriebe. Die den Klassifizierern übergeordneten Neutrale Klassifizierungsunternehmen (NKU) dagegen werden durch die BLE zugelassen und auch von dieser kontrolliert. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass die NKU in der Regel in mehreren Bundesländern aktiv sind. Meldungen über Unregelmäßigkeiten der Klassifizierung gehen von den Bundesländern an die BLE, die sich nachfolgend mit den NKU auseinandersetzt.

Aufgrund der ausgeprägten Flaschenhalsfunktion der Schlachtbetriebe ergibt sich eine geradlinige Struktur der Überwachung, die auch zu einer relativ großen Einheitlichkeit führt.

### 5.3.2 Struktur der Überwachung bei Geflügelfleisch und Eiern

Die Kontrollstrukturen bei Geflügelfleisch und Eiern sind aufgrund der großen Gemeinsamkeiten der Vermarktungsnormen beider Lebensmittelgruppen, weitgehend ähnlich. Die Aktivitäten lassen sich zwei organisatorischen Kategorien zuordnen:



- Kontrolle aller Vermarktungsstufen durch eine zentrale Institution der Marktüberwachung (Abb. 6)
- Kontrolle in den Erzeugungs- und Verarbeitungsstufen durch die Marktüberwachung, im Einzelhandel durch die Lebensmittelüberwachung (z. B. Landkreise; Abb. 7).

Da die Vermarktungsnormen für Geflügelfleisch und Eier in den Erzeugerbereich hineinreichen und dort die Kontrolle der Haltungsform erforderlich ist, ist die Überwachung in jedem Fall organisatorisch schwieriger und aufwändiger als bei den Rotfleischarten. Dies kann nach Angaben der Länder zu spürbaren Defiziten der Kontrollen, speziell auf den Großhandelsstufen, führen. Immerhin bilden die Schlachtbetriebe bzw. die Eierpackstellen wiederum einen Flaschenhals der Vermarktung mit den daraus entstehenden Vorteilen für die Kontrollen.

Organisatorisch birgt aber die zweigleisige Variante der Überwachungsstruktur (Abb. 7), die erheblich komplizierter ist, durchaus ergänzende Probleme. Die hier dargestellte Situation in Bayern ist dabei eine Lösung, die Stolpersteine erwarten lässt: Die Überwachung der Vermarktungsnormen ist in Bayern auf zwei Ministerien aufgeteilt, deren nachgeordnete Behörden Schwierigkeiten haben dürften, sich gegenseitig über ihre Aktivitäten auf aktuellem Stand zu halten. Erschwerend ist, dass bestimmte Kriterien (Haltungsform und Handelsklassen; Produktgewicht; Fremdwassergehalt, Herrichtungsform der Schlachtkörper und Teilstücke) von beiden Überwachungslinien beachtet werden müssen. Weiter ungünstig ist, dass nur in der Marktüberwachung die zentrale Landesanstalt (LfL) auch für die *praktische* Ausübung zuständig ist. In der Lebensmittelüberwachung hat das entsprechende Landesamt (LGL) zwar auch eine zentrale Funktion, das Überwachungspersonal ist jedoch primär den Landkreisen zugeordnet. Aufgeteilte Zuständigkeiten ergänzt durch unterschiedliche Organisationsprinzipien unter ein und derselben Überwachungshoheit lassen ernst zu nehmende Hinweise auf insuffiziente Verwaltungsstrukturen vermuten. Es dürfte kein Zufall sein, dass gerade aus dem Bereich Geflügelfleisch und Eier der dringende Wunsch nach stärkerer Zentralisierung der Überwachung gekommen ist.

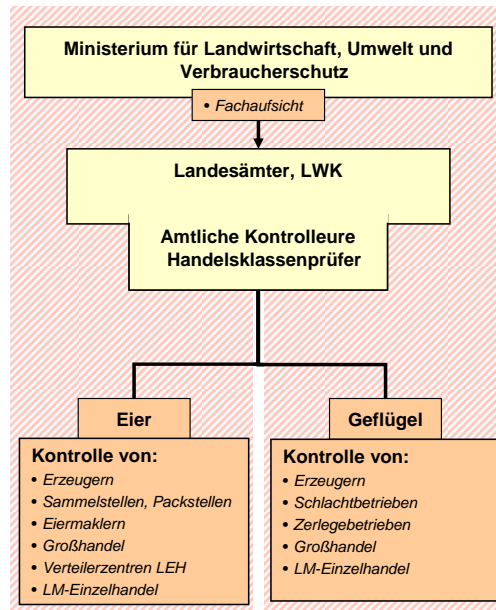


Abb. 6: Struktur der Überwachung bei Eiern und Geflügelfleisch - Zentralisierte Variante

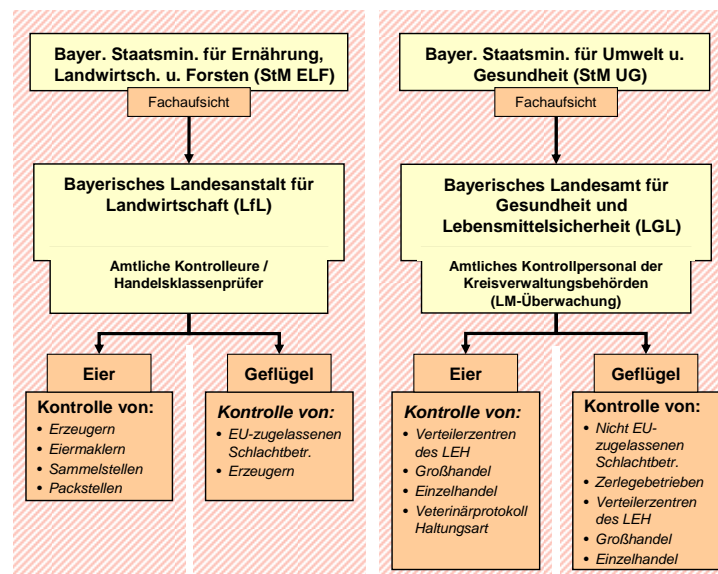


Abb. 7: Struktur der Überwachung bei Eiern und Geflügelfleisch in Bayern – zweigleisige Variante

### 5.3.3 Struktur der Überwachung bei Gemüse, Obst und Speisekartoffeln

Auch die Kontrollstrukturen bei Obst und Gemüse lassen sich zwei organisatorischen Kategorien zuordnen:

- Kontrolle aller Vermarktungsstufen durch eine zentrale Institution der Marktüberwachung (Abb. 8)
- Kontrolle in den Erzeugungs- und Verarbeitungsstufen durch die Marktüberwachung, im Einzelhandel durch die Lebensmittelüberwachung (z. B. Landkreise; Abb. 9).

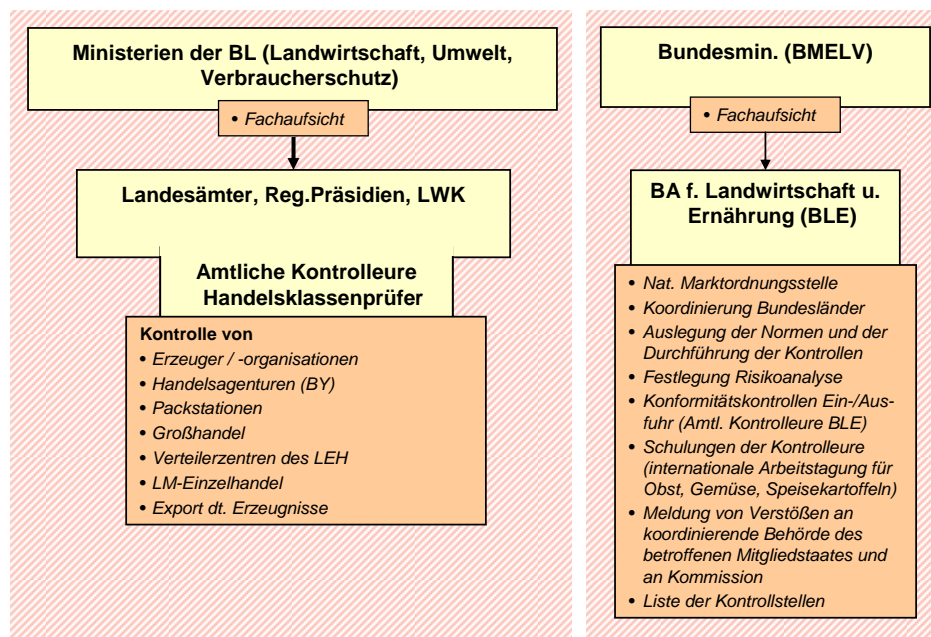


Abb. 8: Struktur der Überwachung bei Obst, Gemüse und Speisekartoffeln – zentralisierte Struktur

Stärker noch als in den anderen Bereichen kommen der BLE bei Obst, Gemüse und Speisekartoffeln koordinierende Aufgaben zu (Abb. 8). Die BLE ist verantwortlich für die Einfuhr und die Wiederausfuhr. Darüber hinaus ist sie die koordinierende Behörde und damit verantwortlich für die Weitergabe von Fachinformationen für die Kontrollstellen des Bundes und der Länder sowie von Meldungen an die EU-Kommission. Die harmonisierte Auslegung der Vermarktungsnormen und Anwendung der Kontrollvorschriften wird durch den Arbeitskreis Qualitätskontrolle bei Obst, Gemüse und Speisekartoffeln erarbeitet und durch die BLE im Rahmen von Fortbildungsmaßnahmen weitergegeben. Die Ausfuhrkontrolle bei deutschen Erzeugnissen wird in den Bundesländern entweder durch staatliche Stellen oder durch die Landwirtschaftskammern durchgeführt.

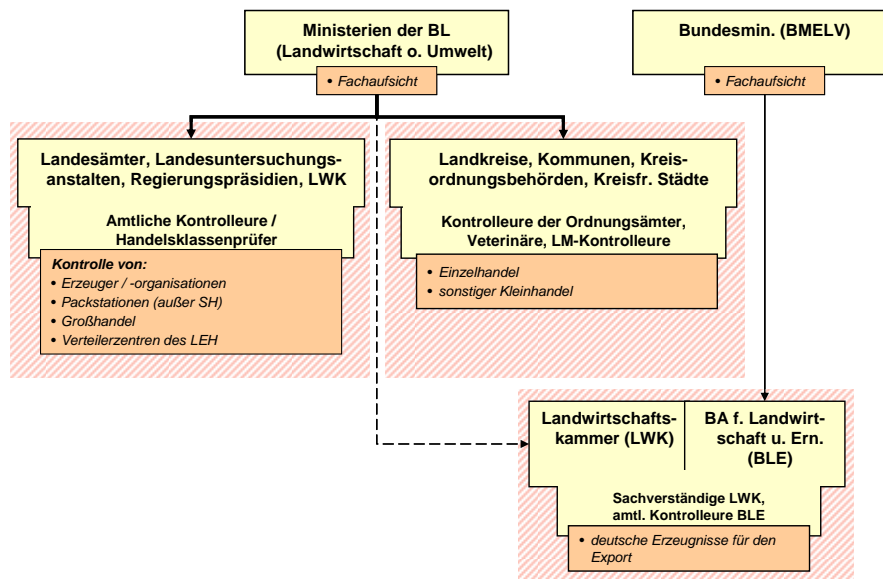


Abb. 9: Struktur der Überwachung bei Obst, Gemüse und Speisekartoffeln – mehrgleisige Struktur

#### 5.3.4 Struktur der Überwachung bei Markenbutter und Markenkäse

Die Kontrollstrukturen sind bei Markenbutter und Markenkäse in den betroffenen Bundesländern weitgehend einheitlich organisiert (Abb. 10). Die Kontrollorganisation wird durch das Ministerium selbst oder durch eine zentrale, dem Ministerium nachgeordnete Kontrollbehörde (Landesanstalten, Landesämter, Regierungspräsidien), ggf. auch durch Landwirtschaftskammern vorgenommen, die eine weitere Institution (Labor) mit den physischen Prüfungen der aus den Herstellerbetrieben zugesandten Produkte beauftragen und die auch für Ahndungsfälle zuständig sind. Übereinstimmend mit der begrenzten Aufgabenstruktur ist auch die Organisationsstruktur geradlinig und übersichtlich. Im Unterschied zu den anderen Produktbereichen besteht die Kontrolle der Markenware bei Butter und Käse hauptsächlich in der laborchemischen und sensorischen Untersuchung der Endprodukte, die durch beauftragte externe Institutionen (Labore, Milchwirtschaftliche Lehr- und Untersuchungsanstalten etc.) durchgeführt wird. Die Probenahme geschieht in zweimonatigem Rhythmus durch den Markenbetreiber selbst, für die Berechtigung zur Führung der Bezeichnung „Deutsche Markenbutter“ sind monatliche Kontrollen erforderlich. Außerdem sind Betriebsbegehungen der Hersteller (Molkereien, Buttereien, Käsereien) und die Ziehung von Handelsproben (meist durch Behörden der Lebensmittelüberwachung) möglich.

Betriebskontrollen erfolgen hauptsächlich auf der Herstellerstufe; die Überwachung der Handelsstufen ist in den Ländern unterschiedlich intensiv und wird vorwiegend von der Lebensmittelüberwachung

der Landkreise mit abgedeckt (ggf. ohne Rückmeldung über die durchgeführten Kontrollen). Die Kontrolle von Importware ist von geringer Bedeutung.

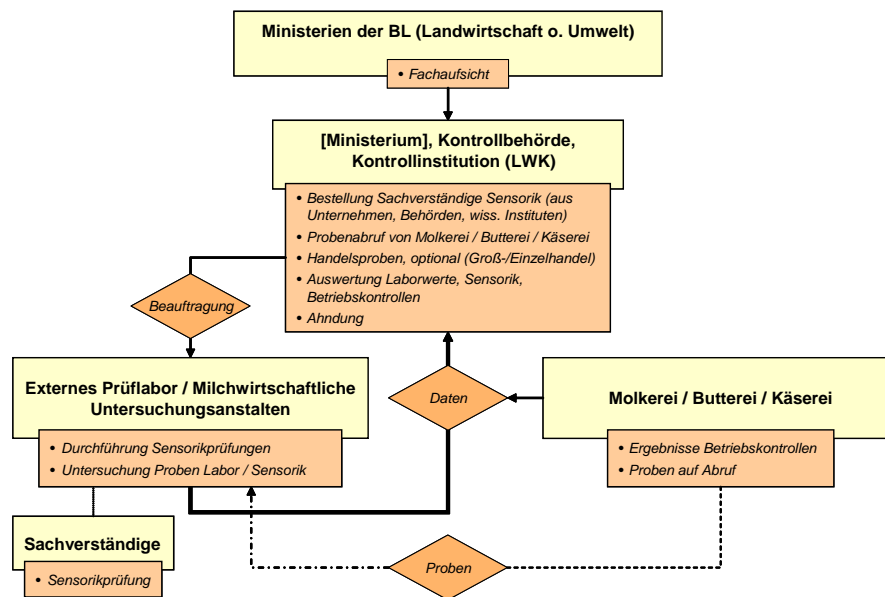


Abb. 10: Struktur der Überwachung für Markenbutter und (Marken-) Käse

Die Organisation und Durchführung der Kontrollen ist somit bereits effizient organisiert und zeichnet sich durch einen geringen Personalaufwand von behördlicher Seite aus. Die Durchführung der Laboranalysen ist ausgelagert. Die sensorischen Sachverständigen stammen zu einem großen Teil aus der Wirtschaft ohne (wesentliche) Kostenerstattung.

Trotz der glatt erscheinenden Organisationsstruktur wird in der Befragung darauf hingewiesen, dass die Durchführung der Kontrollen bei *einer* zentralen Landesbehörde liegen sollte.

### 5.3.5 Struktur der Überwachung bei Fisch

Zuständigkeit für Kontrollen der Vermarktungsnormen bei Fischen und Fischereierzeugnissen haben ausschließlich die Küstenanrainer SH, HH, NI, HB und MV sowie die BLE. Diese übernimmt die Konformitätskontrollen (Frische- und Größenklassen) bei der Einfuhr aus Drittländern vor der Verzollung und außerhalb der verbindlichen Anlandeorte. Allerdings haben sich diese Kontrollen bei der Einfuhr aus Drittländern seit der EU-Ost-Erweiterung 2004 stark verringert, da die Hauptlieferanten zu Mitgliedstaaten geworden sind.

Gesonderte Marktkontrollen werden in nennenswertem Umfang offensichtlich nur in MV durchgeführt, im Übrigen werden sie im Rahmen anderer Kontrollen der Fischereiaufsicht oder Lebensmittelüberwachung durch die fachlich ausgewiesenen Kontrolleure abgewickelt.

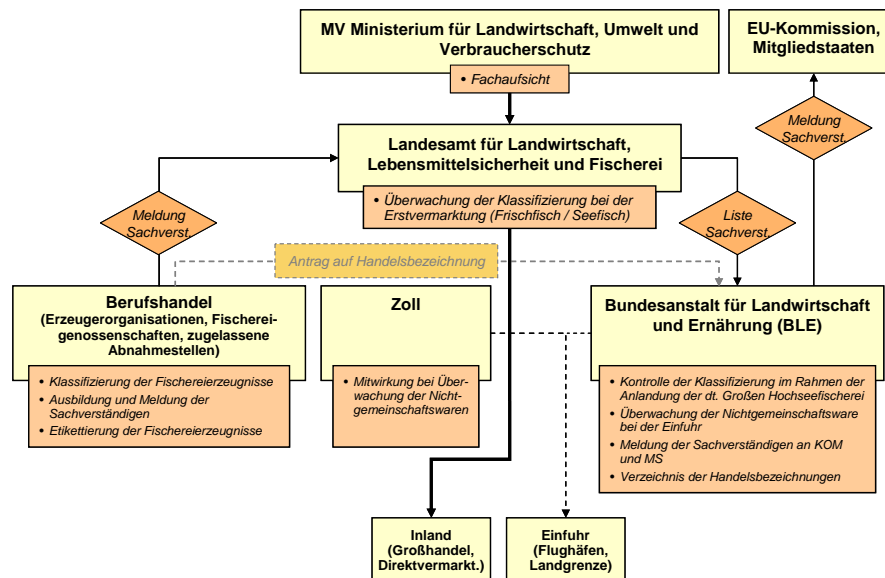


Abb. 11: Struktur der Überwachung bei Fisch und Fischprodukten in Mecklenburg-Vorpommern

Im Organigramm von MV (Abb. 11) wird deutlich, dass der Bereich komplex strukturiert ist. Dies hat zunächst mit den unterschiedlich geregelten Anlandeorten und Einfuhrwegen zu tun, darüber hinaus aber auch mit sich vermischenden Zuständigkeiten. Die Meldung der Sachverständigen, die im Berufshandel die Klassifizierung vornehmen, und deren Aufnahme in eine Sachverständigenliste erfahren eine liebevolle Betreuung im Rahmen eines mehrstufigen Meldeverfahrens. Kurios ist dieses Verfahren aber noch zusätzlich dadurch, dass die Übermittlung der Sachverständigenliste auf der Ebene der Unternehmen wegen der fehlenden rechtlichen Grundlage nicht verpflichtend geregelt ist. Andererseits besteht für das BMELV (bzw. die BLE) sehr wohl die Pflicht, die Liste an die Kommission zu übermitteln (Art. 13 VO 2406/96).

### 5.3.6 Die Sonderrolle der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE)

Die BLE als Marktordnungsstelle des Bundes unter der Fachaufsicht des BMELV hat von der ursprünglichen Funktion her eine enge Nähe zu den Vermarktungsnormen, die offensichtlich dazu geführt hat, dass weitere Funktionen des Marktbereiches auf diese Institution verlagert wurden (Abb. 12). Neben den oben beschriebenen umfassenden Aufgaben bei Obst, Gemüse und Speisekartoffeln (vgl. Abb. 8) stehen dabei Im- und Exportkontrollen und die Durchführung gegebenenfalls vorzunehmender Interventionsmaßnahmen im Vordergrund. Bei letzteren spielt die Kontrolle der Einhaltung

der Vermarktungsnormen eine wichtige Rolle. Die Zuweisung der Zulassung der neutralen Klassifizierungsunternehmen bei Fleisch als übergeordnete bundesweite Klammerfunktion fügt sich hier ein.

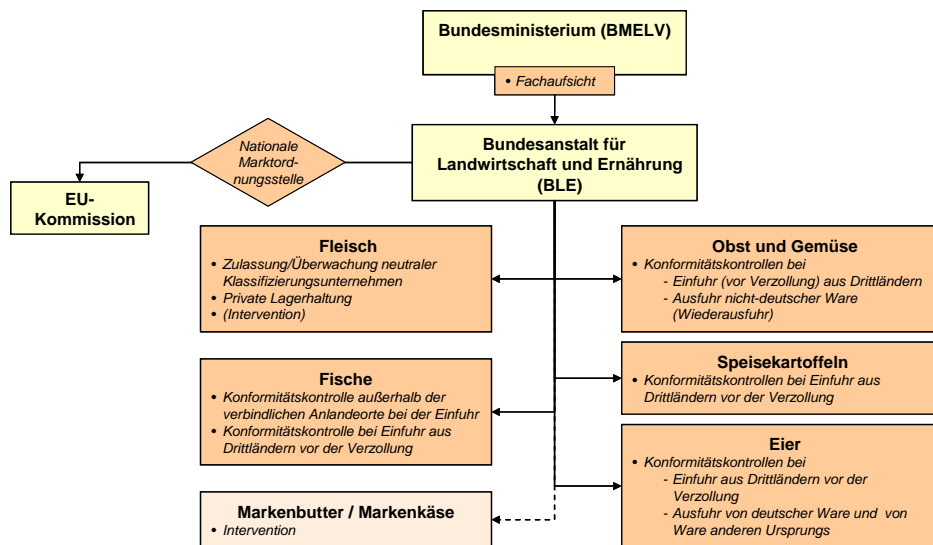


Abb. 12: Funktionen der BLE in Organisation der Überwachung

Im Einzelnen führt die BLE im Zusammenhang mit den Ein- und Ausfuhren die folgenden Konformitätskontrollen durch:

- bei der Einfuhr von Eiern, Obst, Gemüse, Speisekartoffeln, Fischen und Fischereierzeugnissen aus Drittländern (vor der Verzollung)
- bei der Wiederausfuhr bzw. Ausfuhr nicht-deutscher Ware bei Obst und Gemüse
- bei der Ausfuhr deutscher Ware und Ware anderen Ursprungs bei Eiern

Die Kontrollen finden an Häfen, Flughäfen, Landesgrenzen und im Inland an den Bestimmungsorten statt.

### 5.3.7 Strukturelle Probleme der Überwachung

Zahlreiche Lebensmittelkrisen und -skandale legten den politischen Entscheidern seit Mitte der 90er Jahre nahe, über die Organisation der Überwachung im Lebensmittelbereich nachzudenken. Seit der BSE-Krise 2000/2001 und den nachfolgenden Ereignissen um „Gammelfleisch“ wurde der scheinbar bestehende Druck, eine Reform der Lebensmittelüberwachung in Gang zu setzen, immer dringlicher. Auf der Ebene der EU war die Konsequenz der rasche Ausbau der Lebensmittelbehörde EFSA, auf nationaler Ebene die Gründung des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) und des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR). In einer Reihe von Ländern wurden darauf

hin ähnliche Institutionen mit spiegelbildlichen Funktionen geschaffen. Allerdings entwickelte jedes Bundesland – mit unterschiedlichem Erfolg – seine eigene Systematik.

Die vorgenommenen weit reichenden Reformen der Überwachungsinstitutionen hatten auch Konsequenzen für die Überwachung im Marktbereich. Sie drückten sich in einer Verminderung des politischen Gewichts der Marktüberwachung und damit in Personalkürzungen, in der Ausweitung der Funktionsbereiche der Überwachungskräfte und in der Verminderung bzw. Vernachlässigung von Überwachungsfrequenzen aus. Die Ausweitung der Funktionsbereiche hat vor allem für die Produkte Fleisch, Geflügelfleisch und Eier dazu geführt, dass 50 – 75 % der Kontrolleure mit mehr als zwei Produktbereichen betraut sind. Wenn dadurch auch die routinierte Anwendung von erworbenem Spezialwissen in der Praxis zwangsläufig geringer ausfällt, muss dies für sich alleine betrachtet noch keine Minderung der Überwachungsqualität bedeuten. Allerdings gibt es sinnvolle und weniger sinnvolle Kombinationen zu kontrollierender Produkte. Die tatsächlich existierende Kombination von Kontrollen bei Obst und Gemüse mit Kontrollen der Fleischklassifizierung gehört zu den problematischen Lösungen, die zumindest einen erhöhten Ausbildungsaufwand erwarten lassen.

Häufiger Personalwechsel – u. a. aufgrund von befristeten Arbeitsverträgen – ist ein weiteres typisches Zeichen solcher Übergangsphasen, in denen klar gesetzte Prioritäten der Verwaltung fehlen. Die erneute Einarbeitung von wechselnden Mitarbeitern führt zu Einbußen der Schlagkraft der Überwachung, die sich die Wirtschaftspartner durchaus zunutze zu machen wissen. Nach einer beinahe 10 Jahre währenden Unsicherheit scheint die Umstrukturierung nunmehr zumindest in einigen Bundesländern abgeschlossen zu sein. Sie hat aber dazu geführt, dass die Personalknappheit auf die Effizienz der Überwachung Einfluss nimmt.

Die Befragung hat einige weitere **strukturbedingte Probleme** offengelegt, die beachtet werden sollten:

**Durchführung der Kontrollen:** In folgenden Punkten ergeben sich bei der Durchführung der Kontrollen länderspezifische Unterschiede, die sich störend auf die Rechtssicherheit auswirken und das Ansehen der Rechtsetzung beeinträchtigen:

- Abweichende Auslegung der Normen
- Unterschiedliche Verfahrensweise bei der Ahndung
- Unterschiedliche bzw. fehlende schriftliche Verfahrensanweisungen über Anforderungen an die berufliche Qualifikation der Prüfer, über Aus- und Fortbildung und über das Vorgehen bei der Einarbeitung zum Handelsklassenprüfer

Hinsichtlich der Befähigungsnachweise besteht nur für die Sensorikprüfer von Butter und Käse sowie bezüglich der abzufordernden Berufsausbildung der Fischereiverwaltungsbeamten hinreichende Klarheit.



**Qualitätsmanagement der Kontrollen:** Die Zuständigkeiten der Fachaufsicht über die Kontrollen sind in allen Bundesländern geregelt, sie wird allerdings in unterschiedlicher Intensität durch den Innendienst bzw. die Leitung wahrgenommen (Dienstbesprechungen, Überprüfungen der Prüfberichte und der Realisierung des Kontrollplans, Teilnahme an Vor-Ort-Kontrollen). Brüche der Fachaufsicht ergeben sich, wenn die Kontrollen im Einzelhandel im Rahmen der Lebensmittelüberwachung durch die Landkreise durchgeführt werden. Beispielhaft laufen die Markenprüfungen bei Butter und Käse ab; sie werden von milchwirtschaftlichen Forschungs- und Untersuchungsanstalten durchgeführt, welche eine Akkreditierung, Auditierung oder Zertifizierung vorweisen müssen. Ansonsten existiert jedoch ein behördeninternes Qualitätsmanagement-System (System von Verfahrensanweisungen) in nur wenigen Bundesländern.

**Maßnahmen der Ahndung:** Die häufigsten Gründe zur Beanstandung sind die Handelsklasseneinstufung im Fleischbereich, die Kennzeichnung bei Fisch, Eiern, Geflügel, Obst und Gemüse und die sensorischen Abweichungen bei Butter und Käse. Die Ahndung wird meist von der Kontrollbehörde und häufig vom Kontrolleur des Außendienstes selbst vorgenommen. Die nur in einem Teil der Bundesländer vorgenommene Trennung der Funktionen, mit der die Ahndung auf den Innendienst oder besser noch auf eine gesonderte, fachlich spezialisierte Rechtsabteilung übertragen wird, wäre das Verfahren der Wahl. Im Übrigen scheint es nur im Einzelfall zu so bedeutenden Maßnahmen der Ahndung (z. B. Entzug der Marke bei Butter und Käse, Vermarktungsverbot bei Obst und Gemüse, hohe Bußgelder) zu kommen, dass die Betriebe spürbar betroffen sind. Weniger als 15 % der Beanstandungen sind überhaupt mit einer Erhebung von Verwarnungs-, Zwangs- oder Bußgeldern verbunden. Erfolgt eine Ahndung unter Beteiligung mehrerer Behörden (z. B. über die Behörde der Lebensmittelüberwachung oder im Falle der Einfuhr entsprechend der Außenwirtschaftsverordnung über den Zoll), so kann es zu Kompetenzgerangel, sicher aber zu zeitlichen Verzögerungen des Verfahrens kommen. Im Einzelfall bleibt sogar der Abschluss des Verfahrens aus. Die Vermarktungsnormen stehen einem Umfeld einer Wirtschaftskriminalität mit hohen Gewinnmargen und geringen Risiken hilflos gegenüber, wenn die Überwachung nicht zuverlässig und schmerzhaft an den entscheidenden Punkten zupacken kann. Wirtschaftsnormen ohne wirksame Ahndung kommen der Verführung zur Straftat gleich.

**Datengrundlage der Überwachung:** Die Datengrundlage ist in den Bundesländern uneinheitlich. In einigen Bundesländern fehlen den Überwachungskräften Informationen darüber, welche Betriebe überhaupt zu kontrollieren sind und welches Mengengerüst (z. B. Schlachtzahlen) sie aufweisen. Die Kontrollen auf Einzelhandelsebene sind besonders durch fehlende Daten beeinträchtigt. Einzig im Bereich der Markenware bei Butter und Käse ist die Informationsbasis bei der zuständigen Behörde gesichert, soweit die Informationen mit dem Antrag auf Markenberechtigung zusammenhängen. Die Angaben zu den Betriebsdaten werden der Behörde mit dem Antrag freiwillig übergeben.

**Dokumentation und Datenweitergabe:** Prüfdokumente werden nach länderspezifischem Verfahren behördenintern erstellt, die Prüfberichte sind primär nur für die internen Belange der Dienststelle bestimmt. Werden Daten elektronisch verarbeitet, so sind die genutzten EDV-Programme (Tabellenkalkulations- und Datenbankmanagementprogramme, spezielle Programme je nach Produktbereich) i. d. R. behördeneigene Programme. Wenn auch die erfassten Daten zu den Betrieben und zur Kontrolle im Wesentlichen gleich sind, unterscheiden sie sich im Umfang und eben in der Datenverarbeitung. Wichtige Daten wären das Betriebsregister, einschließlich der Informationen zu Gewerbean- und -abmeldungen, Informationen über Verstöße (Geflügel, Eier, Obst, Gemüse) und besondere Regelungen wie etwa über die Schlachtkörperherrichtung für die Gewichtsfeststellung (Abschnitte). Ein Datenzugriff besteht nur innerhalb einer Behörde (oftmals beschränkt auf Lesezugriff), die Einführung einer gemeinsamen behörden- oder gar länderübergreifenden Datenbank scheitert häufig an Vorgaben zum Datenschutz. In welchem Ausmaß es sich hierbei um bewusst enge Auslegungen zur Bestandssicherung und gegenseitigen Abschottung handelt, ist unklar. Einige Befragte sind der Ansicht, dass die Behörden der Lebensmittelüberwachung besser verknüpft sind und daher als Schnittstelle genutzt werden könnten. Für die BLE stellt der Zoll eine ähnliche Schnittstelle dar. Hier sind Effizienzsteigerungen z. B. über ein „Single-Window-System“ denkbar. - Übrigens ist nicht immer gesichert, dass die Daten zu den Kontrollen an die betroffenen Betriebe in Form eines Prüfberichts weiter gegeben werden.

**Informationsaustausch unter den Bundesländern:** Länderübergreifende Aktivitäten (Vergleichsklassifizierungen bei Fleisch, Kontrollen und Sensorikprüfungen bei Butter und Käse) gibt es nur punktuell. Im Bereich Obst und Gemüse haben sich die BLE-Wochenberichte und der Arbeitskreis Qualitätskontrolle der BLE, bei Fleisch, Geflügelfleisch und Eiern die Überwachertagungen des MRI Kulmbach als hilfreich erwiesen. Ein Austausch zu rechtlichen Aspekten erfolgt im Rahmen der Länderreferentensitzungen. Informationen über Verstöße werden an andere betroffene Behörden (Staatsanwaltschaft, Eichbehörden, Lebensmittelüberwachungsbehörden, Kontrollstellen anderer Bundesländer, BLE, Zollbehörde) übermittelt, gegebenenfalls auch innerhalb der EU (EU-Kommission, Behörden des betroffenen Mitgliedstaates, Behörden des Lieferlandes). Die Zusammenarbeit der Behörden der Markt- und Lebensmittelüberwachung in den Ländern ist in den Gesetzeswerken nicht vorgesehen und wird teilweise sogar ausgeschlossen. Daher wird sie, wenn überhaupt, nur in konkreten Bedarfsfällen in Anspruch genommen.

#### 5.4 Kosten der Überwachung

Die jährlich für die Kontrolle der Vermarktungsnormen anfallenden Kosten wurden auf der Basis der Personalangaben der Länder und der BLE berechnet. Dabei wurden die Angaben über die Eingruppierung (mittlerer, gehobener, höherer Dienst) berücksichtigt und mit entsprechenden mittleren Beträgen unterlegt (Tab. 19). Daneben sind die Gesamtkosten in den Produktgruppen und insgesamt über alle Produkte ausgewiesen (Tab. 20). Aufgrund der Einschränkungen in der Gültigkeit der Personaldaten können auch die Kostenkalkulationen nur als Anhaltspunkt dienen. Hinzu kommt, dass Überwachungsaufgaben von Länderseite an Institutionen wie z. B. die Landwirtschaftskammern übertragen wurden. Weiter ist zu berücksichtigen, dass z. B. in einer Reihe westlicher Bundesländer Sonderabgaben bei den Molkereien (entspr. § 22 Milch- und Fettgesetz) erhoben werden, die teilweise für die Handelsklassenprüfung von Käse und Butter eingesetzt werden<sup>20</sup>. Je nach Grundlage können sich somit Abweichungen der entstehenden staatlichen Kosten innerhalb einer Produktgruppe in der Größenordnung von Mio. € ergeben. Die Berechnung gibt aber ein Bild, wie der Aufwand für die Überwachung im Vergleich der Produktgruppen zu sehen ist.

Entsprechend der Kalkulation teilen sich die Kosten für die Kontrolle der Vermarktungsnormen folgendermaßen auf: 2,9 Mio. € für die Rotfleischarten, 2,4 Mio. € für Geflügelfleisch, 4,1 Mio. € für Eier, 8,7 Mio. € für Obst, Gemüse und Kartoffeln, 1,0 Mio. € für Käse und Butter sowie 0,3 Mio. € für Fisch und 19 Mio. € für alle Produkte zusammengenommen.

Nicht in den Tabellen berücksichtigt sind die Kosten für die spezifischen sensorischen und sonstigen physischen Prüfungen von Markenbutter und Markenkäse. Die den Ländern in diesem Bereich zufallenden Kosten wurden, aufgrund der angegebenen Anzahl der Proben und eines Pauschalbetrags von 200 € Vollkosten pro Probe berechnet. Daraus ergeben sich überschlägig für DE insgesamt Kosten für die Prüfung von Markenware in Höhe von 430.000 €, davon 400.000 € für Markenbutter und 30.000 € für Markenkäse.

Diesen Kosten stehen nur in geringem Umfang Einnahmen gegenüber. Einige Bundesländer erheben Gebühren z. B. für Beanstandungen, Nachkontrollen, Kontrollen auf Anforderungen, Exportkontrollen, Zulassungen, Registrierungen, Fremdwasserkontrollen, Markenerteilungen und Schulungen, nicht jedoch für Routinekontrollen<sup>21</sup>. Die resultierenden Einnahmen belaufen sich je nach Bundesland und Produkt auf 0 € bis 83.000 € und erreichen in der Summe über alle Länder hinweg nicht einmal 300.000 €

---

<sup>20</sup> z. B. werden in Niedersachsen 50 % der Klassifizierungskosten durch die Sonderabgabe getragen, die anderen 50 % durch die Molkereien. In diesem Bundesland läuft die Klassifizierung daher praktisch kostenneutral.

<sup>21</sup> Eine kostendeckende Gebühr würde 50 € pro Stunde Kontrollleurstätigkeit (einschl. Fahrzeit und zuzüglich Kilometergeld von 0,30 €) betragen. Pauschal wären zwischen 200 € (Butter/Käse-Sensorik je Probe) und 300 bis 500 € (pro Kontrollgang) anzusetzen.

Tab. 19: Schätzung der Kosten der Überwachung entsprechend den in den Ländern und beim Bund für die einzelnen Produkte angegebenen Personalzahlen – Details (Basis 2007)

	AK	Kosten je AK/Jahr (€)	Gesamtkosten/Jahr (€)
<b>Fleisch</b>			
Mittlerer Dienst	4,2	61.000	256.200
Gehobener Dienst	25,9	74.000	1.916.600
Höherer Dienst	7,3	98.000	715.400
<b>Geflügel</b>			
Mittlerer Dienst	7,1	61.000	433.700
Gehobener Dienst	16,5	74.000	1.217.700
Höherer Dienst	6,0	98.000	587.000
<b>Eier</b>			
<b>Länder</b>			
Mittlerer Dienst	10,2	61.000	622.200
Gehobener Dienst	31,4	74.000	2.323.600
Höherer Dienst	10,0	98.000	980.000
<b>Bund (BLE)</b>			
Gehobener Dienst	1,5	74.000	111.000
Höherer Dienst	0,8	98.000	78.400
<b>Obst, Gemüse und Speisekartoffeln</b>			
<b>Länder</b>			
Mittlerer Dienst	11,6	61.000	704.600
Gehobener Dienst	55,8	74.000	4.129.200
Höherer Dienst	8,7	98.000	850.600
<b>Bund (BLE)</b>			
Gehobener Dienst	39,5	74.000	2.923.000
Höherer Dienst	1,0	98.000	98.000
<b>Butter, Käse</b>			
Mittlerer Dienst	1,4	61.000	85.400
Gehobener Dienst	9,8	74.000	725.200
Höherer Dienst	2,0	98.000	196.000
<b>Fisch</b>			
<b>Länder</b>			
Mittlerer Dienst	1,4	61.000	85.400
Gehobener Dienst	0,1	74.000	7.400
<b>Bund (BLE)</b>			
Gehobener Dienst	3,0	74.000	222.000
Höherer Dienst	0,3	98.000	29.400

Tab. 20: Schätzung der Kosten der Überwachung entsprechend den in den Ländern und beim Bund für die einzelnen Produkte angegebenen Personalzahlen – Überblick (Basis 2007)

<b>Produkt</b>	<b>Personal (n)</b>	<b>Kosten/Jahr (€)</b>
<b>Fleisch</b>	<b>37,4</b>	<b>2.888.200</b>
<b>Geflügel</b>	<b>29,6</b>	<b>2.238.400</b>
<b>Eier</b>		
Länder	51,6	3.925.800
Bund	2,3	189.400
<b>Gesamt</b>	<b>53,9</b>	<b>4.115.200</b>
<b>Obst, Gemüse, Kartoffeln</b>		
Länder	76,1	5.684.400
Bund	40,5	3.021.000
<b>Gesamt</b>	<b>116,6</b>	<b>8.705.400</b>
<b>Butter, Käse</b>	<b>13,2</b>	<b>1.006.600</b>
<b>Fisch</b>		
Länder	1,5	92.800
Bund	3,3	251.400
<b>Gesamt</b>	<b>4,8</b>	<b>344.200</b>
<b>Alle Produkte - ges.</b>	<b>255,5</b>	<b>19.298.000</b>

### 5.5 Vorschläge der Institutionen der Länder aus der Befragung zur Anpassung der Prüforganisation

Aus den Meinungsinterviews ergibt sich, dass die Befragten aus den staatlichen Institutionen wie aus der Wirtschaft und den Verbänden unisono die Handelsklassen und Vermarktungsnormen - mit Ausnahme der Normen für Fisch und Fischereierzeugnisse - weiterhin für sinnvoll, bedeutsam und notwendig halten. Sie erfüllen nach allgemeiner Ansicht Funktionen der Qualitätssicherung und der Abgrenzung von Qualitätsstufen und seien ein wichtiges Element der Markttransparenz. Die Vergleichbarkeit des Angebots werde durch sie gewährleistet, der Wettbewerb mit Regeln versehen und der Informationsasymmetrie zwischen den Marktbeteiligten (Erzeuger, Handel, Verbraucher) entgegengewirkt. Allerdings wird zugestanden, dass mit dem Rückzug der EU aus den Interventionsmaßnahmen die Bedeutung der Handelsklassen und Vermarktungsnormen erheblich gemindert sei, wenn dies auch nur für Rindfleisch spürbare praktische Bedeutung hat. Weiter zeigen die Meinungsinterviews aber auch, dass offensichtlich gerade in der eigentlichen Funktion der Verwaltungen, also in der strukturierten und zielgerichteten Abwicklung von Verwaltungsprozessen, interne, systembedingte Schwierigkeiten bestehen, die u.a. auf die nicht immer geglückten Reformaktivitäten zurückzuführen sind.

Nur bei Fisch und Fischereierzeugnissen werden die Vermarktungsnormen weniger optimistisch betrachtet. Auktionen, für die sie die Grundlage waren, finden nur noch in geringem Umfang statt und werden von den Länderverwaltungen offensichtlich kaum zur Kenntnis genommen. Die Angebotsform der angelandeten Fische hat sich in Richtung auf tiefgekühlte und verarbeitete Ware verändert, so dass

ein Teil der Beurteilungskriterien am überwiegenen Marktangebot nicht mehr greift. Weiter gewandelt haben sich die Provenienzen der Einfuhren, frühere Drittländer sind inzwischen zu Mitgliedstaaten geworden und unterliegen nicht mehr den entsprechenden Einfuhrkontrollen. Für die aus heutigen Drittländern eingeführten Fischarten gelten die Vermarktungsnormen oftmals nicht. Da die Verbraucherrelevanz der Vermarktungsnormen bei Fisch zudem gering ist, haben Argumente für eine Beibehaltung *dieser* Vermarktungsnormen heute ein nur noch geringes Gewicht.

**Konstruktive Verbesserungsvorschläge** zur Anpassung der Vermarktungsnormen richten sich als erstes auf die **Gesetzgebung**. Von dieser wird erwartet, dass sie einfach, überschaubar, anwendbar und umsetzbar sein sollte. In spiegelbildlicher Betrachtung werden also gerade in diesen Punkten Defizite gesehen. Zudem sollte die Umsetzung neuer oder geänderter europäischer Verordnungen in nationales Recht zeitnah erfolgen. Fallweise wird eine Reduktion von Spezialnormen für möglich gehalten, für Butter- und Käse aber sogar die Einziehung von zusätzlichen Kriterien angedacht.

Die **Wirksamkeit (Effizienz)** der Vermarktungsnormen in der Praxis wird für verbesserungsbedürftig gehalten. Ein großes Defizit stellt die mangelhafte Abstimmung der Bundesländer in den Prüfungsaktivitäten dar. Offensichtlich wird ein einheitliches Vorgehen von den Überwachungsinstitutionen und den ihnen vorgesetzten Behörden nicht für besonders wichtig gehalten und demzufolge nicht vorangetrieben. Größter Mangel sind dabei das Fehlen einer zentralen Koordinierungsstelle auf Bundesebene und der geringe Druck auf die Länder bei Vernachlässigung der Überwachungspflichten. **Einheitlichkeit** des Vorgehens und regelmäßige Abstimmung der Landesbehörden wäre hilfreich: bei der Gestaltung von Kontrollfrequenzen und -intervallen, bei der behördeninternen Nutzung von Prüfberichten und der Weiterleitung der entsprechenden Informationen an mitbetroffene Institutionen (andere Länder, Bund, Zoll), beim Aufbau von Verfahrensanweisungen und QM-Systemen, bei der Erarbeitung bundeseinheitlicher Standards für die Aus- und Fortbildung der Prüfer und für Befähigungsnachweise und schließlich auch bei der Aufteilung der Kontrollen auf Markt- und Lebensmittelüberwachung sowie beim Vorgehen in Hinblick auf die Risikoanalysen und die Abwicklung von Ahndungsverfahren.

Als **Lösungsvorschläge** zur Überwindung der Uneinheitlichkeit werden gesehen: Zentralisierung der Koordinierung, Bund-Länder-Vereinbarungen mit Verpflichtung zu bestimmten einheitlichen Vorgehensweisen (Prüferhandbuch/Leitfäden; Katalog bundeseinheitlicher Auslegungsvermerke für die Ahndung und zur Verbesserung deren rechtlicher Umsetzbarkeit; Vorgabe zur Trennung des Innen- und Außendienstes mit demselben Ziel; bundeseinheitliche Vorgaben für den Aufbau von Verfahrensanweisungen und QM-Systemen), Schaffung zentraler Informationsplattformen wie länderübergreifende Tagungen und Arbeitsgruppen, Verbesserung des fachlichen Informationsaustauschs zwischen den Behörden, Schaffung der rechtlichen und technischen Möglichkeiten zum Datenaustausch und

Aufbau von länderübergreifenden Datenbanken. Die Nicht-Einhaltung bundeseinheitlich vorgegebener Prüfbedingungen (speziell Frequenzen) sollte Konsequenzen für die betreffenden Institutionen nach sich ziehen.

Im Hinblick auf die **Zentralisierung** der Koordinierung wäre es erforderlich, die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern präziser auszugestalten. Daher wird bei allen Produkten und selbst bei Fleisch, wo eine relativ intensive zentrale Betreuung besteht, eine stärkere länderübergreifende Abstimmung gefordert. Sinnvoll wäre, der BLE hierbei eine besser definierte Rolle zuzuweisen. In diesen Kontext gehört auch die Festlegung einheitlicher Qualifikationsanforderungen und beruflicher Voraussetzungen für die Handelsklassen-/Qualitätskontrolleure mit einer in Art und Umfang definierten und inhaltlich abgestimmten Ausbildung. Gegebenenfalls käme sogar die Schaffung eines eigenen Berufsbildes „Normenkontrolleur“ in Frage. Zentrale Angebote der Aus- und Fortbildung existieren bereits in den Bereichen Fleisch (Lehrgänge und Überwachertagungen MRI Kulmbach), Geflügel und Eier (Überwachertagungen MRI Kulmbach) sowie Obst und Gemüse (nationalen/internationalen Arbeitstagungen BLE), bei Butter und Käse ergänzt durch die Möglichkeit, bundesweit gültige Zertifikate zu erwerben (DLG-Prüferpass Sensorik). Auch *innerhalb* der Landesbehörden erscheint eine stärkere Zentralisierung als vorteilhaft. Wenn schon zwischen Markt- und Lebensmittelüberwachung unterschieden werden soll, so könnte es doch sinnvoll sein, diese in *einer* Behörde zusammenzuführen (vgl. LAVES, Niedersachsen). Der Informations- und Datenaustausch ebenso wie gemeinsamen Kontrollen und die Nutzung weiterer Synergie-Effekte wären die Vorteile. Der Aufbau einer zentralen Rechtsabteilung könnte Kompetenzen bündeln.

Zur **Ahndung** wird präzisiert, dass diese am wirksamsten durch eine zentrale Stelle des Innendienstes erfolgen sollte, im Idealfall durch eine gesonderte Rechtsabteilung, wenn die Einrichtung einer solchen Stelle auch wohl in keinem Bundesland durchsetzbar sein wird. Die Kopplung mit der Lebensmittelüberwachung könnte vorteilhaft sein. Ahndungsmaßnahmen sollten in ihren Effekten erzieherisch wirksam und abschreckend sein (Geldstrafen, Vermarktungsverbote, Markenverlust) und sollten auch ohne Nachweis eines Vorsatzes ermöglicht werden.

Die **Privatisierung** bzw. Übertragung der Zuständigkeit auf eine **private Systemkontrolle** wird von den Befragten weitestgehend abgelehnt. Als Alternativen werden nur die fortbestehende staatliche Kontrolle oder die völlige Einstellung der Kontrollen und damit die Abschaffung der Normen gesehen. Privatwirtschaftliche Kontrollen haben das letztlich entscheidende Problem, dass der private Systemkontrolleur vom Betrieb, der zu kontrollieren ist, wirtschaftlich abhängig ist. Das erhöht die Bedeutung der übergeordneten behördlichen Kontrolle. Somit verschieben sich zwar zum einen die Kosten auf die Wirtschaftsbeteiligten, zum anderen aber muss der Staat dennoch in den Behörden Fachwissen und Personal für die übergeordnete Systemkontrolle vorhalten. Dies gelingt aber nur bedingt, weil

Systemkontrollen und die parallel laufenden Dokumentenprüfungen allenfalls indirekte Einblicke ermöglichen und weniger effizient sind als physische Prüfungen unmittelbar in den beteiligten Betrieben. Unter diesen Bedingungen wird es für die Kontrollbehörde schwierig, sich eigene Kapazitäten für eine hinreichend tiefgehende Kontrolle im System zu verschaffen.

Zur Stärkung der internen staatlichen Organisation in der Exekutive der Vermarktungsnormen lassen sich aus den Fragebögen Empfehlungen zu sechs Themenfeldern extrahieren:

- **Stärkung der Ressourcen:** Gegebenenfalls unter Aufstockung der Haushaltsmittel sollte der Personalbestand an den tatsächlichen Bedarf angepasst werden. Gleichzeitig sollte die Fachkompetenz verbessert werden, insbesondere die langfristige Verankerung des Personals in den Fachbereichen wäre hierfür hilfreich.
- **Stärkung der Kooperation:** Bund-Länder-Vereinbarungen und Vereinbarungen mit der Wirtschaft wären eine wichtige Grundlage, die auch kleineren Ländern die Aufrechterhaltung einer funktionierenden Überwachung ermöglichen würde. Insbesondere die Engpässe der Stadtstaaten werden sich zukünftig nur in diesem Rahmen beheben lassen. Ein wichtiges übergeordnetes Element der Kooperation liegt auch in EU-Peer-Reviews sowie in gemeinsamen Kontrollen mehrerer Bundesländer, die die Stringenz der Kontrollen verbessern.
- **Einheitlichkeit in der Durchführung der Kontrollen:** Die bundesweite Erarbeitung gemeinsamer Prüferhandbücher und deren digitale Verbreitung sowie die Verständigung auf gemeinsame Leitlinien der Durchführung der Kontrollen (Frequenzen), der Ahndung und der Auslegung der Rechtsätze sind wichtige Voraussetzungen. Die Schaffung eines offiziellen Berufsbildes für Kontrolleure der Vermarktungsnormen könnte die Einheitlichkeit fördern.
- **Sicherung der Unabhängigkeit der Kontrollen:** Unabhängigkeit ist nur mit staatlichen Kontrollen zu gewährleisten und zentrale Institutionen der Länder sind stärker als in den Kommunen angesiedelt. Darüber hinaus wird immer wieder auf die Abkopplung des Außendienstes vom Innendienst als Voraussetzung selbstbewussten Handelns in der Überwachung hingewiesen.
- **Sanktionsmöglichkeiten:** Ein stärkerer Bezug zur Praxis schon bei der Erarbeitung der rechtlichen Grundlagen und die Prüfung, ob die Rechtsetzung überhaupt praktikabel ist, würden die Sanktionsmöglichkeiten verbessern. Die Sanktionen sollten durch die Kontrollstellen selbst ausgesprochen werden.
- **Gemeinsame Informations- und Koordinationsbasis:** Hierzu gehören die Schaffung einer digital abrufbaren und nach einheitlichen Grundsätzen aufgebauten Datenbasis zu Strukturdaten und Marktströmen, die Herausgabe von produktbezogenen Newsletters (ähnlich den sog. BLE-Mails im Obstbereich), die Organisation eines Diskussionsforums für Fragen und Antworten der Bereiche und als Konsequenz daraus die Etablierung einer Koordinationsstelle mit eigener Internetpräsenz und aktueller Website.



## **6. Schlussfolgerungen zur Überwachung der Vermarktungsnormen: Qualität ohne Staat?**

### **6.1 Vorbemerkung**

Der Auftrag zur Durchführung der vorliegenden Untersuchung legte die Vermutung nahe, dass eine tiefgehende, allgemein empfundene Unzufriedenheit mit den Vermarktungsnormen bei Lebensmitteln besteht, dass daher die Vereinfachung oder Abschaffung der Normen denkbar und daraus resultierend ein erhebliches Einsparungspotential für die Haushalte des Bundes und der Länder realisierbar wären. Bei einem Wegfall der Vermarktungsnormen und der daraus resultierenden Überwachungspflichten könnte mit einer Entlastung der öffentlichen Haushalte des Bundes und der Länder um bis zu 20 Mio. € pro Jahr gerechnet werden. Aus den Ergebnissen der Befragung der direkt in die Normen involvierten Institutionen, Interessensgruppen und Verbände lassen sich jedoch keine sonderlich eindrucksvollen Hinweise darauf ableiten, dass die Normen ohne weiteres entbehrlich sind. Echte reformerische Ansätze haben sich weder aus der Befragung noch aus den Diskussionen der Projektbegleitenden Arbeitsgruppe ergeben. Selbst die Zusammenstellung einer ganzen Serie von verbesserungswürdigen Punkten zur Organisation der Überwachung und zur Umsetzung der Normen (s. 5.3.7 und 5.5) zeigt, dass die im Bereich tätigen Institutionen kaum auf eine radikale Umbildung der Normen eingestimmt sind. Dies gilt übrigens auch für die Schlussfolgerungen, die die EU-Kommission (2009) aus ihrer breit angelegten Konsultation der „Stakeholder“ der landwirtschaftlichen Produkte in Hinblick auf ihr Grünbuch Produktqualität gezogen hat<sup>22</sup>.

Auf der anderen Seite belegen die gewonnenen Daten, dass es in den Bundesländern erhebliche und ernstzunehmende strukturelle Defizite bis hin zur tatsächlichen Funktionsschwäche der Überwachung gibt, die dazu zwingen, Reformen in Gang zu setzen. Das größte Problem, das es in Angriff zu nehmen gilt, ist die Uneinheitlichkeit der Organisation, der Inhalte der Überwachung und der faktischen Durchsetzung der Rechtsvorschriften. Das gesamte System wird durch die Föderalstrukturen gelähmt, die sich verkrustet haben, seit Lebensmittelqualität und Lebensmittelsicherheit zu einem Spielball der breit öffentlich geführten politischen Diskussion geworden sind, die seit langem über die Fachministerien hinausgeht und auf der Ebene der Landesregierungen insgesamt angekommen ist. Überwiegend durch kurzfristiges parteipolitisches Denken ist es zu erklären, wenn die Bundesländer ihre Überwachungsstrukturen wahlweise von der Zentralisierung in die Dezentralisierung oder von dieser in die Zentralisierung geführt haben. Der relativ rasche und erfolgreiche Aufbau des Landesamtes (LAVES) in Niedersachsen hat gezeigt, wie die Lebensmittel- und Marktüberwachung zumindest teilweise unter einem Dach zusammengeführt werden kann, diese Zusammenführung Synergieeffekte erzeugt und die

---

<sup>22</sup> Europ. Commission: Conclusions from the consultation on agricultural product quality. Brussels, VC D(2009)

Mitarbeiter in großer Mehrheit für sich gewinnt. Dass andere Bundesländer demgegenüber für kompliziertere Strukturen, teilweise unter Beteiligung von zwei Ministerien (vgl. Abb. 7), optierten, kann nur so gedeutet werden, dass sie sich derzeit noch in einer frühen Phase der Entbürokratisierung befinden. In jedem Fall wird es die föderale „Verkrustung“ sein, die eine zügige Umsetzung von Reformen im Bereich der Vermarktungsnormen erschwert. Dass diese Erschwernis tief in die unteren Arbeitsebenen hineinreicht, wurde bei der eigenen Datenerhebung deutlich, etwa wenn Datenangaben der unteren Instanz durch die mittlere Instanz aus offensichtlichem politischem Kalkül und nicht aus sachlicher Einsicht korrigiert wurden.

Während eine Reihe von Detailproblemen und das Problem der Einheitlichkeit und zentralen Steuerung der Überwachung auf der Basis der vorliegenden Befragungen erschöpfend deutlich gemacht wurden, soll im Folgenden geklärt werden, was gleichsam aus der Sicht von Außen mit den Vermarktungsnormen geschehen könnte. Dabei soll ausdrücklich in bewusst kritischer Form über die Ergebnisse der Befragung und die Diskussionen der projektbegleitenden Arbeitsgruppe hinausgegangen werden.

Für das Schicksal der Vermarktungsnormen gibt es grundsätzlich nur wenige Möglichkeiten, die im Folgenden zu diskutieren sind:

- Beibehaltung der Vermarktungsnormen und Handelsklassen und deren staatlicher Kontrolle unter Optimierung der Abläufe in den Ländern und Verbesserung der Koordinierung zwischen Bund und Ländern, um ein *Mindestmaß* an Transparenz auf den Märkten sicherzustellen
- Abschaffung der Vermarktungsnormen als Ganzes oder in einzelnen Teilen
- Beibehaltung der Normen unter staatlicher Betreuung und Übertragung der Überwachung auf private Systeme von Interessensvertretern („Koregulierung“ entsprechend Fußnote<sup>10</sup>)
- Überführung der Normen in privatwirtschaftlich verantwortete „Gütezeichen“ und Beschränkung der staatlichen Kontrolle auf die korrekte Auslobung oder Etikettierung im Rahmen der Lebensmittelüberwachung.

## **6.2 Kritik der Vermarktungsnormen**

Bevor das weitere Schicksal der Vermarktungsnormen (einschließlich der Handelsklassen) zu diskutieren ist, ist es sinnvoll, sich noch einmal das Prinzip und die Ziele dieser Normen im Detail kritisch vor Augen zu halten. Die Ergebnisse der vorliegenden Untersuchung haben deutlich gezeigt, dass sie in einem Spannungsfeld zwischen der Markt- und der Lebensmittelüberwachung stehen. Dieses Spannungsfeld wird durch Verwaltungsstrukturen vorgeprägt die von der EU über den Bund bis in die Bundesländer hineinreichen: Bei der EU-Kommission liegt die Verantwortung für Marktfragen bei dem Directorate-General for Agriculture and Rural Development (DG Agri), für die Lebensmittelsicherheit bei dem Directorate-General for Health and Consumers (DG Sanco). Die rechtlichen Grund-

lagen für diese Aufteilung werden durch die GMO (VO 1234/2007) auf der einen Seite und die Lebensmittelbasisverordnung (VO 178/2002) auf der anderen Seite geschaffen. Auf Bundesebene wurden die Kompetenzen bereits vor Jahren aus den früheren Ministerien für Landwirtschaft und Gesundheit zusammengeführt. Im heute zuständigen Bundesministerium BMELV liegen die Zuständigkeiten in der Abt. 4 (Markt) bzw. 3 (Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen). Auf Ebene der Länder gibt es teilweise noch die Auftrennung auf zwei Ministerien (Abb. 7). Die strenge Trennung, die teilweise sogar mit Emotionen betrachtet wird, belegt, dass die Abgrenzung zwischen beiden Normengruppen gewollt ist und ihr eine prinzipielle Bedeutung zukommt.

Dieser Bedeutung kann jedoch nur entsprochen werden, wenn die verordnungsmäßig festgelegten Unterschiede auch mit eindeutig ausgerichteten Zielen unterlegt sind. Ursprünglich haben **Vermarktungsnormen** ausschließlich Funktionen in der **Marktregulierung** und **Marktbeobachtung** und dienen in diesem Rahmen dazu, die **Preisbildung** des Marktangebots entsprechend bestimmten Anspruchsstufen an die Qualität zu strukturieren und transparent zu machen. Damit sind sie ein Instrument, das auf der Ebene der Landwirtschaft und im günstigsten Falle gleichzeitig auf der Ebene der Verbraucher zur Wirkung kommt. Der Begriff der Vermarktungsnorm steht sehr gut im Einklang mit dem Ziel dieser Marktsegmentierung. Nicht zuletzt in den Vermarktungsnormen für Geflügelfleisch und für Eier sowie seit neuestem durch das Grünbuch der EU-Kommission<sup>23</sup> wird der Begriff der Vermarktungsnorm jedoch wesentlich erweitert, wenn nicht sogar aufgeweicht. Zu den Zielen der Vermarktungsnormen soll entsprechend dieser Entwicklung heute auch gehören, dass sie einen Beitrag zur Sicherung einer **definierten kontinuierlichen Qualität** leisten und damit diese Produkte auch im Kampf um **internationale Absatzmärkte wettbewerbsfähig** machen. Gleichzeitig wird in ihnen eine Möglichkeit gesehen, kleinen Erzeugern den Marktzugang zu erleichtern. Die Vermarktungsnormen rücken nun in die Nähe allgemeiner Qualitätsstandards und der Qualitätssicherung und lassen damit teilweise keine saubere Abgrenzung gegen die im Sinne der Lebensmittelbasisverordnung geregelten Produktmerkmale, aber auch gegen Produktmerkmale von speziellen Programmen (Öko-Produktion, Regelungen bei Produkten geschützter geographischer Herkunft, Qualitätsprogramme der Länder) mehr zu. Von der ursprünglichen Intention der Vermarktungsnormen weichen sie insbesondere deswegen ab, weil sie sich auf so umfangreiche Kriterienkataloge beziehen, dass sie für die praktische Umsetzung in der Geschwindigkeit des Geschäftsgeschehens nicht mehr geeignet sind.

Die Folgeverordnungen der **Lebensmittelbasisverordnung** fokussieren sich im Gegensatz dazu nicht auf Marktaspekte, sondern im Wesentlichen auf Gesundheitsaspekte, allerdings nicht ausschließlich. So können z. B. auch sensorische Abweichungen zum Einschreiten der Lebensmittelüberwachung führen, obwohl diese nicht gesundheitsschädlich sind. Auch der Schutz vor Verbrauchertäuschung,

---

<sup>23</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Grünbuch zur Qualität von Agrarerzeugnissen: Produktnormen, Bewirtschaftungsauflagen und Qualitätsregelungen. Komm(2008) 642 v. 15.10.2008

selbst wenn sie nicht mit gesundheitlichen Risiken verbunden ist, ist diesen Verordnungen zuzuordnen. Anders wäre z. B. ein Teil der Regelungen zu Separatorenfleisch nicht plausibel zu begründen.

Weil diese später noch intensiver anzusprechen ist und weil sie ebenfalls von grundsätzlicher Bedeutung ist, muss an dieser Stelle auch noch kurz auf die **EG-Öko-Verordnung** eingegangen werden. Die Öko-Basisverordnung (EG) Nr. 834/2007 Art. 27, Abs.2 sieht vor, dass Kontrollen im Einklang mit der Verordnung (EG) 882/2004, also einer der vier Folgeverordnungen der Lebensmittelbasisverordnung, durchzuführen sind. Damit rückt die Öko-Verordnung gerade in dem wichtigen Punkt der Überwachung in enge Nähe zur Lebensmittelüberwachung sowie auch zur Futtermittelüberwachung.

Für die weitere Diskussion ist es wichtig, wie weit die Vermarktungsnormen (Handelsklassen) den beiden Zielsetzungen „Marktsegmentierung“ und „Qualitätssicherung“ tatsächlich entsprechen:

- Die **Handelsklassen bei den Rotfleischarten** sind klassische Vermarktungsnormen, die das Marktangebot in Wertstufen gliedern, die wiederum Preiskategorien zuzuordnen sind. Die hohe Akzeptanz zeigt sich daran, dass 93 % der Rinder und 98 % der Schweine bei den meldepflichtigen Betrieben nach Handelsklassen (und Schlachtgewicht) abgerechnet werden. Allerdings ergibt sich beim Schwein die Marktsegmentierung nur sehr unzulänglich, da inzwischen fast 70 % der Schlachtkörper in Deutschland in die höchste Hkl. E und fast 90 % in die Hkl. [E+U] eingestuft werden. Diese Handelsklassen sind ausschließlich auf der Ebene der landwirtschaftlichen Erzeugung wirksam, weil die Wertschöpfungskette Fleisch in mehrere Stufen mit mehrfacher Zustandsänderung des Produktes gegliedert ist und weil deshalb auch die Bewertungsmaßstäbe nicht durchgängig gleich anwendbar sind. Darüber hinaus stellen die Kriterien der Handelsklassen reine Mengenkriterien dar, die teilweise der Fleischqualität sogar zuwiderlaufen (Muskelfleischanteil beim Schwein, Fleischigkeitsklasse beim Rind).
- Die **Vermarktungsnormen bei Geflügel (Geflügelfleisch)** tragen überwiegend nicht zu einer wirksamen Segmentierung des Marktangebotes in Wertstufen bei, sondern sind ein durchaus verwirrendes Compositum permixtum von Standards der unterschiedlichsten Zielsetzung und Überwachungszuständigkeit, das detailliert zu betrachten ist:
  - Die *Herrichtungsformen*: Sie bezeichnen unterschiedliche, optional aufgrund der Entscheidung des Schlachtbetriebes gewählte Herrichtungsformen der Schlachtkörper (bratfertig, grillfertig), die keine Qualitätsabstufung darstellen, sondern dem Verbraucher im Wesentlichen ermöglichen sollen, Schlachtkörper mit (bratfertig) und ohne Innereien (grillfertig) zu verwenden. Eine Marktsegmentierung oder qualitative Abgrenzung ist mit der Herrichtungsform nicht möglich. Die Lebensmittelüberwachung wäre am ehesten für die Einhaltung zuständig.

- Die *Handelsklassen*: Sie sind keineswegs Handelsklassen im ursprünglichen Sinne, sondern reglementieren den Zustand der Schlachtkörper unmittelbar nach Abschluss der Schlachtung in Hinblick auf das Auftreten von Schlachtkörperschäden (Haltungsschäden) und Fehlern der Schlachttechnologie und Kühlung. Die ergänzend getroffenen Regelungen zur Fleischfülle und zur Fettabdeckung sind ohne jede praktische Bedeutung, da die Schlachttiere in dieser Hinsicht in den Schlachtbetrieben hoch standardisiert angeliefert werden und nur noch in der Direktvermarktung Abweichungen denkbar wären. In der Fleischfülle dennoch abweichende Schlachtkörper werden nicht in das normale Marktangebot aufgenommen. Die Handelsklasse A beschreibt somit in der Quintessenz lediglich einen Schlachtkörper, dessen Produktion auf allen Stufen nach dem Stand der Technik erfolgt ist, der also einen grundsätzlich selbstverständlichen Anspruch an die Prozessqualität erfüllt. Die Handelsklassen zielen daher auch nur darauf ab, dass gravierende Schlachtkörperschäden aus dem Marktangebot ferngehalten werden. Die Überwachung hinsichtlich des Auftretens solcher Schäden, die teils ekeligerregend, teils hygienisch problematisch sind, fällt ohnedies der Lebensmittelüberwachung zu. Die Regelung solcher Kriterien durch „Handelsklassen“ überschreitet die Systemgrenzen zwischen Markt- und Lebensmittelrecht.
  
- Die *Angebotszustände*: Die Zustände „frisch“, „gefroren“ und „tiefgefroren“ setzen eine bestimmte Temperaturführung, bestimmte Kühlverfahren und gegebenenfalls die Einhaltung eines Verbrauchsdatums voraus. Diese Zustandsformen stellen keine qualitative Segmentierung des Marktes dar, wenn auch der Verbraucher heute (im Gegensatz zu früher) den Zustand „frisch“ möglicherweise einer höheren Anspruchsstufe zuordnet. Letztlich bedienen die Zustandsformen unterschiedliche Anforderungen an die Lagerfähigkeit des Produktes. Die Gewährleistung der Kriterien (namentlich der Kühlung) ist eine Frage der Lebensmittelsicherheit und daher eine klassische Aufgabe der Lebensmittelüberwachung, wie ja etwa auch die alljährlich im November aufgerührten Unruhen um unsachgemäß vorgehaltene tiefgefrorene Gänse zeigen.
  
- Der *Wassergehalt*<sup>24</sup>: Eine erhöhte Fremdwasseraufnahme weist auf unzulängliche Schlacht- und Kühlmethoden oder gewollte Verbrauchertäuschung hin, die zu einer qualitativen Segmentierung des Marktangebotes nicht geeignet sind. Im Prinzip dürften Schlachtkörper und Teilstücke mit zu hohem Fremdwassergehalt überhaupt nicht in das Marktangebot gelangen. Es wäre wiederum die Lebensmittelüberwachung, nicht die Marktüberwachung, die für die Einhaltung der Grenzwerte einzustehen hätte.

---

<sup>24</sup> Grenzwerte nur für Hähnenschlachtkörper

- Der *Zuschnitt der Teilstücke*: Der normengerechte Zuschnitt der Teilstücke ist eine Grundanforderung, die zur Segmentierung des Marktangebotes oder zur Förderung der Qualität ebenfalls nicht geeignet ist. Nicht normengerecht zugeschnittene Produkte dürften im Marktangebot gar nicht auftreten. Wo sie auftreten, sind sie durch die Lebensmittelüberwachung auszuschließen. Bemerkenswert ist übrigens, dass bei anderen Fleischarten eine rechtliche Regelung der Zuschnitte nicht für erforderlich gehalten wird, obwohl die Produkteinheit in der Regel teurer als Geflügelfleisch ist.
- Die *besonderen Haltungsformen*: Die besonderen Haltungsformen (extensive Bodenhaltung, Auslaufhaltung, bäuerliche Auslaufhaltung) können deklariert werden und sind dann zu überprüfen. Prinzipiell handelt es sich um eine Marktsegmentierung nach Kriterien der Prozessqualität, die bei den sehr ähnlich gelagerten Kriterien der Ökoproduktion in eigener Verantwortung der Wirtschaft geregelt werden. An dieser Stelle sei nochmals ausdrücklich auf die ausdrücklich vom Gesetzgeber gewollte Nähe der Öko-Kontrollen zur Lebensmittelüberwachung hingewiesen.
- Die **Vermarktungsnormen für Eier** stellen ebenfalls eine Kombination von Kriterien mit unterschiedlicher Zielrichtung dar:
  - Die *Güteklassen*: Die Kriterien beziehen sich auf die Zustand der Eischale (Kutikula) und die Qualität des Dotters und des Eiklars. In letzter Konsequenz handelt es sich bei diesen Kriterien um Merkmale der Frische und Integrität des Eis, die als Überwachungsaufgabe der Lebensmittelüberwachung zuzuordnen und keine sinnvollen Kriterien der Marktsegmentierung sind (Marktsegment für unfrische Eier?). Lediglich die Farbe des Dotters ist ein ästhetisches Qualitätskriterium, das vom Verbraucher beachtet wird. Auch hier sind die Marktsegmentierung oder die Reflexion auf eine Förderung der Qualität nicht relevant, weil mit den üblichen Fütterungskonzepten (Zugabe von synthetischen Karotinoiden) die sachgerechte Einstellung der Dotterfarbe Stand der Technik ist.
  - Die *Gewichtsklassen*: Diese Klassen sind ein wichtiges Kriterium der Marktsegmentierung, das vom Verbraucher, wohl im Sinne einer Optimierung zwischen „zu groß“ und „zu klein“, genutzt wird. Es handelt sich aber nur um ein Mengenkriterium, nicht um ein Kriterium der (Genuss)qualität des Eis. Eine Qualitätsverbesserung des Endproduktes lässt sich mit den Gewichtsklassen nicht darstellen, wenn man nicht die Gewichtsklassen an sich als Qualitätsfaktor verstehen will.

- Die *Haltungsformen*: Bei den Eiern sind diese obligatorisch zu kennzeichnen. Sie sind ein geeignetes Kriterium der Marktsegmentierung, das von den Verbrauchern in gewissem Umfang, stärker aber von Interessensgruppen und daraus folgend vom LEH beachtet wird. Die möglichen Haltungen erstrecken sich in einem Spektrum zwischen der Käfighaltung (ausgestaltete Käfige) und der Freilandhaltung. Einige Fragen der Haltungsformen, die die ethischen und die gesundheitlichen Qualitätsfaktoren betreffen, sind nicht ausdiskutiert (Gruppen von mehreren hundert bis einigen tausend Legehennen ethologisch und gesundheitlich problematisch, Freilandhaltung zumindest periodenweise seuchenhygienisch bedenklich). In Hinblick auf das Endprodukt ergibt sich eine zunehmende Degradierung der Qualität (Salmonellen, Rückstände) von der Käfighaltung bis zur Freilandhaltung, die vom Verbraucher mangels entsprechender Aufklärung nicht erkannt wird. Die Haltungsformen gehören zu den Kriterien, die in der Überwachung regelmäßig die größten Probleme machen. Wie bei Geflügelfleisch handelt es sich um eine Marktsegmentierung nach Kriterien der Prozessqualität, die bei den sehr ähnlich gelagerten Kriterien der Ökoproduktion in eigener Verantwortung der Wirtschaft geregelt werden (vgl. Anm. zu Geflügelfleisch in diesem Abschnitt).
- Die **Vermarktungsnormen für Obst und Gemüse**<sup>25</sup>: Dieser Bereich ist mit den jüngsten Reformen bereits für zahlreiche Produkte aus den speziellen Vermarktungsnormen entlassen worden, für diese und weitere Produkte gilt heute die *allgemeine Vermarktungsnorm (Rahmennorm)* mit den *Mindestgüteeigenschaften* der Produkte („ganz, gesund, praktisch frei von Schädlingen“). Derartige Kriterien sind Basiskriterien, die im Wesentlichen an der Verbrauchererwartung an „gesunde“ Früchte ausgerichtet sind. Vorteil einer Marktüberwachung ist in diesem Fall, dass sie eher eingreifen kann als die Lebensmittelüberwachung. Diese wird erst tätig, wenn sich gesundheitliche Risiken ergeben. Eine preisliche Marktsegmentierung ist auf Basis der Rahmennorm jedoch nur bedingt möglich. Streng genommen lässt sich mit der Rahmennorm lediglich minderwertige Ware (mit Fruchtschäden) gegenüber „normaler“ Ware (ohne Fruchtschäden) abgrenzen und dann preislich differenzieren. Die mit der Rahmennorm abqualifizierte Ware gehört aber heute nicht mehr zum normalen Marktangebot. Soweit noch *spezielle Vermarktungsnormen* gelten, beziehen sie sich auf die genannten *Mindestgüteeigenschaften* (hier: *Mindesteigenschaften*) und weiter die Einteilung in *Handelsklassen* (unter Einhaltung von Güte- und Größentoleranzen) und die *Gleichmäßigkeit bei der Aufmachung* (z. B. Größensortierung) sowie die entsprechende *Kennzeichnung*. Auf Basis der Handelsklassen wird eine preiswirksame Marktsegmentierung nach Größenklassen und äußerem Produktzustand realisiert. Wieso das Gros der Obst und Gemüsearten nunmehr mit der allgemeinen Vermarktungsnorm auskommt und nur ein kleinerer Teil noch auf die speziellen Vermarktungsnormen angewiesen ist, bleibt eine offene Frage. Sie ist deswegen drängend, weil

---

<sup>25</sup> Kartoffeln nicht mehr diskutiert, da von 2011 ab nicht mehr geregelt

die verbliebenen Normen für den Verbraucher über das hinaus, was er mit eigener Sachkunde beim Kauf feststellen könnte, keine wesentlichen Informationen liefern. Lediglich die Ursprungskennzeichnungen sind eine nützliche Hilfe.

- Die **Güteklassen für Markenbutter und Markenkäse**: Bei diesen Normen handelt es sich um nationale Normen, die nicht auf europäischer Ebene geregelt sind. Sauerrahm-, mildgesäuerte und Süßrahm-**Butter** können in die Handelsklassen „Deutsche Markenbutter“ oder „Deutsche Molke-reibutter“ eingestuft werden und dann das entsprechende deutsche Gütezeichen tragen. Geprüft werden sensorische und laboranalytische Kriterien (Wasserverteilung, pH-Wert, Streichfähigkeit). Grundlage ist die *monatliche* Probenahme aus der Produktion *durch die Produktionsbetriebe selbst*, deren Aussagefähigkeit aufgrund der weiten zeitlichen Spanne und der mangelnden Neutralität der Probenehmer zweifelhaft ist. Ähnlich wird bei **Markenkäse** verfahren. Für Butter hat in SH der Anteil Markenware am Beginn der amtlichen Qualitätsprüfung 81 % betragen und liegt heute (2007) bei 98 %<sup>26</sup>. An den Käufen der Privathaushalte erreicht die Markenbutter für DE insgesamt 80 %. Markenkäse wird kaum als Marktargument genutzt, er hat einen verschwindend geringen Anteil an den Privatkäufen von 5 %. Da Markenbutter und Markenkäse im Wesentlichen nach Standardkriterien der Qualitätssicherung eingestuft werden, ist eine wirksame Marktsegmentierung nicht zu erwarten. Dennoch werden die erhobenen Preise der Markenqualität als Richtpreise für die Vermarktung der Produkte wöchentlich notiert. Das Gütezeichen Deutsche Markenbutter ist für kleine Unternehmen ohne eigene Marke ein sinnvolles Instrument zur Hervorhebung ihrer Produkte. Die meisten dieser Kriterien werden aber ohnedies von der Lebensmittelüberwachung beobachtet. Namentlich bei Butter ist schwer erkennbar, worin die Erfordernis und der Nutzen einer intensiven staatlichen Betreuung liegen. Weder die Förderung des Verzehrs noch die Erhöhung der Markttransparenz für den Verbraucher könnten heute ein glaubhaftes Ziel staatlicher Eingriffe sein. Im Gegensatz zu den Verhältnissen bei den meisten anderen Produkten handelt es sich zudem bei Butter und Käse um Normen für *verarbeitete* Lebensmittel. Dieser Unterschied ist wesentlich, weil *Vermarktungsnormen* für verarbeitete Fleischwaren, für Eiprodukte oder für verarbeitetes Obst und Gemüse nicht vorstellbar oder wenigstens nicht notwendig erscheinen, wenn auch verarbeitetes Obst in den GMO enthalten ist. Speziell den Verbänden scheint dieser Unterschied nicht klar zu sein, wenn sie für sich reklamieren, dass die arttypische Qualität z. B. des Goudas oder das Faktum von Löchern in Edamer Käse nur über Güteklassen und die in die Käseverordnung eingeschlossenen Standardsorten abzusichern sei und der Wegfall der Käseverordnung dementsprechend zum Niedergang der Sortenkultur bei Käse führen werde. Schwer vorstellbar, dass die Qualität von Schwarzwälderschinken oder Nürnberger Bratwürsten über Handelsklassen

---

<sup>26</sup> Wettstein, N. (2007): Die Rolle der amtlichen Qualitätsprüfung als Qualitätsstrategie bei Butter und Käse. Masterarbeit des Inst. Ernährungswiss. Verbrauchslehre, Univ. Kiel



gewährleistet werden müsste. Nicht zuletzt auch von daher sind die Vermarktungsnormen für Butter und Käse ein Systembruch.

- Die **Vermarktungsnormen für Fisch und Fischereierzeugnisse**: Fische werden in Frischeklassen (Aussehen, Beschaffenheit, Geruch anhand eines Beurteilungsschemas) und Größenklassen (Gewicht in kg/Fisch oder Stück/kg) eingeteilt. Die Frischeklassen zielen auf Basiskriterien der Produktbeschaffenheit ab, die im Extrem die hygienischen und gesundheitlichen Qualitätsfaktoren betreffen. Sie sind der Lebensmittelüberwachung zuzuordnen und lassen keine weiteren Anreize zu einer Qualitätssicherung erwarten. Die Größenklassen und deren Einheitlichkeit sind für die Handelsebene wie auch die Verbraucher von großem Interesse und dürften sich prinzipiell zu einer Marktsegmentierung des Marktangebotes eignen. Allerdings scheint dieser Aspekt (im Zusammenhang mit dem Schwinden der Auktionen) auf der behördlichen Ebene an Interesse verloren zu haben.

Insgesamt stellen die Vermarktungsnormen, die in der GMO vereinigt sind und durch einzelne nationale Komponenten ergänzt werden, ein heterogenes Konvolut von Kriterienkatalogen dar, denen nur schwer eine gemeinsame übergeordnete Zielsetzung zuzuerkennen ist. Folgende Zuordnungen (in teilweiser Überschneidung) ergeben sich:

- Normen, die in die Lebensmittelüberwachung gehören, aber dennoch von der Marktüberwachung betreut werden (Geflügelfleisch – alle Kriterien außer Haltungsform; Eier – Güteklassen; Obst und Gemüse – Rahmennorm mit den Mindestgüteeigenschaften, Ursprungsbezeichnungen; Markenbutter/Markenkäse – Güteklassen; Fisch - Frischeklassen)
- Normen mit systematischem Einfluss auf die Preisbildung und Marktsegmentierung mit erheblichen Schnittmengen zur Lebensmittelüberwachung (Alle Produkte: Kennzeichnung; Eier – Gewichtsklassen; Obst und Gemüse – Vermarktungsnormen; Markenkäse – Standardsorten; Fisch - Größenklassen)
- Normen mit systematischem Einfluss auf die Preisbildung und Marktsegmentierung ohne Schnittmengen zur Lebensmittelüberwachung (Rotfleisch – Handelsklassen)
- Normen mit Instrumenten zur Ausprägung von Stufen der Produktqualität (bedingt: Ei – Güteklassen; Butter/Käse – Güteklassen, Standardsorten; Obst und Gemüse – Vermarktungsnormen)
- Normen mit Bezug zu Ausprägungen der Prozessqualität (Geflügel – Haltungsformen, Mindestanforderungen, bedingt Fremdwasser; Ei – Haltungsform; Obst und Gemüse – Güteklassen; Markenkäse – Standardsorten)

In der Gegenüberstellung der Rechtswerke der Lebensmittelbasisverordnung und der GMO wird abschließend deutlich, dass beide eine unterschiedliche Rechtssystematik verfolgen, wodurch ihr Zusammenwirken noch einmal zusätzlich erschwert ist:

- Die **Folgeverordnungen der Lebensmittelbasisverordnung** definieren sich überwiegend und offensichtlich gewollt aus *unbestimmten* Rechtsbegriffen heraus, die namentlich bei gesundheitlich-hygienischen Fragestellungen einen weitgehenden staatlichen Zugriff erlauben, die aber andererseits Rechtsunsicherheit mit sich bringen können, weil Unbestimmtheit der Rechtsbegriffe die Orientierung im praktischen Leben stören kann.
- Die **Folgeverordnungen der GMO** und der in deren weiteres Umfeld gehörenden Verordnungen über Ökoprodukte und geschützte Herkunftsbezeichnungen (geschützte geographische Angaben, geschützte Ursprungsbezeichnungen, garantierte traditionelle Spezialitäten) sind im Gegenzug in einem Ausmaß von Regelungsfreude besessen, dass sie die staatliche Überwachung vor größte Herausforderungen stellen. Es ist abzusehen, dass sich diese Regelungsfreude auf der Basis des Grünbuchs der EU-Kommission sogar noch weiter ausleben wird. Allein der Unterschied zwischen relativ schlanker und aufgeblähter Vermarktungsnorm sollte zu denken geben: Je Tonne Produkt betragen die Überwachungskosten bei **Rotfleisch 0,53 €** bei **Geflügelfleisch 1,84 €**, der Unterschied wäre noch größer, wenn der Vergleich auf den Wert der Produktion bezogen würde (Tab. 21). In dieser Berechnung wurden bei Rotfleisch bewusst die Kosten für die Klassifizierung nicht veranschlagt, weil sie keine Kosten der Überwachung im hier verstandenen Sinne darstellen und weil diese Kosten auch nicht der öffentlichen Hand zufallen. Auch die Kosten für die Zulassung der Neutralen Klassifizierungsunternehmen, die seit der Neuordnung des Fleischrechtes auftreten, können unberücksichtigt bleiben, da die Zulassungen durch die BLE kostendeckend mit der Wirtschaft abgerechnet werden. Wodurch die Mehrkosten der Überwachung von Geflügelfleisch sachlich gerechtfertigt sein sollen, ist daher nicht nachzuvollziehen. So könnte man auch bei Rotfleisch, wie bei Geflügel, über die staatliche Überwachung von Lebensmitteln aus tierartgerechter, integrierter, naturnaher oder ähnlichen Produktionsverfahren nachdenken, weil auch dort verbraucherrelevante Defizite erkennbar sind. Sie werden in diesem Bereich aber nur durch qualifizierte privatwirtschaftliche Programme gewährleistet (z. B. Neuland), was den Marktpartnern offensichtlich genügt.

Tab. 21: Überwachungskosten und Produktionsvolumen bei Rotfleisch und Geflügel  
(Kostenbasis 2007, bezogen auf Bruttoeigenerzeugung DE 2007)

Fleischart	Produktionsvolumen Mio. t Schlachtgew.	Produktionswert <sup>1</sup> Mrd. €	Überwachungskosten	
			Mio. € <sup>2</sup>	€je t SG
<b>Rotfleisch</b>	5,5	8,5	2,9	0,53
<b>Geflügel</b>	1,2	1,3	2,2	1,84

<sup>1</sup> Produktionswert Landwirtschaft

<sup>2</sup> vgl. Tab. 19/20

Die Regelungsfreude hat möglicherweise tiefere Gründe. Ursprünglich waren die Vermarktungsnormen vor allem auf das Erzeugerangebot und die Erzeugerpreise ausgerichtet. Zumindest die echten Handelsklassen haben darin ihren Ursprung und sind ein wirksames Instrument zum Ausgleich der Informationsasymmetrie zwischen den Landwirten und den ihnen gegenüberstehenden industriellen Großbetrieben. In den letzten Jahren hat sich das Interesse der EU und der Mitgliedstaaten jedoch dezidiert von den Erzeugern ab- und den Verbrauchern zugewandt. Das Instrument Vermarktungsnorm mit der ursprünglichen Intention hat dadurch an Reiz verloren. Der scheinbar leere „Sack“ der Normen wird deshalb mit *verbrauchergerechten* Inhalten aufgefüllt, wie sie allfällig und daher ungeordnet in das Gesichtsfeld der Politik gelangen.

Zumindest teilweise steht dabei weniger der tatsächliche sachliche Gehalt im Vordergrund als die politische Nutzbarkeit z. B. zur ökologischen, „nachhaltigen“ Profilierung der Recht setzenden Organe. Dabei gerät aber aus dem Blick, dass einerseits die Verbraucher viele Komponenten dieser staatlichen Zuwendung gar nicht benötigen und sie auch nicht so hoch schätzen, wie die Urheber es gerne sähen, und dass andererseits die Landwirte weiterhin auf eine intensive staatliche Betreuung in Marktaspekten angewiesen wären. Landwirte sind „Handwerker“ ohne Marketingkompetenz. Zumindest solange in Deutschland das Idealbild des landwirtschaftlichen Familienbetriebes hochgehalten wird, befinden sich die Landwirte gegenüber ihren hochprofessionellen Marktpartnern (Schlachtbetrieben, Händlern) in einer benachteiligten Situation, in der sie praktisch ohne eigenes Instrumentarium existentielle Geschäftsentscheidungen zu treffen haben. Es wäre allein politischer Wille, wenn man in Deutschland dahin kommen wollte, landwirtschaftliche Betriebe industrienaher Größenordnung zu fördern, die als echte Wirtschaftsunternehmen eigenständig in der Lage wären, ihren Markt zu machen und dann auf staatliche Unterstützung, eben in Form streng reglementierter Vermarktungsnormen, nicht mehr angewiesen wären. Derzeit weisen die politischen Zeichen aber eher in eine andere Richtung (vgl. z. B. Förderung des Bundesprogramms Ökologischer Landbau). Die Verbraucher sind jedoch im Gegensatz dazu weitgehend mündig und zu eigenständigem Urteil durchaus in der Lage und stehen nicht in einer den Landwirten entsprechenden Geschäftstransaktion. Daher wäre es gerechtfertigt, vor allem die

*Landwirtschaft* in den Mittelpunkt der Vermarktungsnormen zu rücken. Die Verbraucher ihrerseits werden simultan durch die Lebensmittelüberwachung mit großem Aufwand betreut. Diese Ausrichtung würde helfen, die Grenze zwischen Vermarktungsnorm und Normen der Lebensmittelüberwachung wieder zu begründen und verwaltungsmäßige und rechtliche Unsicherheiten zu beseitigen.

### **6.3 Vereinfachung und Einschmelzung von Vermarktungsnormen - ein Katalog von Vorschlägen**

Die im Folgenden dargestellten Reformvorschläge werden nicht unter Berücksichtigung der Machbarkeit und Durchsetzbarkeit (etwa bei der EU-Kommission), sondern ausschließlich unter dem Gesichtspunkt zusammengestellt, ob sie sinnvoll oder sogar nötig sind.

Nach den kritischen Anmerkungen zu den Vermarktungsnormen erscheint es relativ leicht, größere Einschnitte in das Normenwerk vorzunehmen. Es ist aber sinnvoll, Schritt für Schritt bezogen auf jede einzelne Normengruppe zu einem differenzierten Urteil zu kommen (Abb. 13).

#### **▪ Handelsklassen der Rotfleischarten**

Die Handelsklassen der Rotfleischarten haben sich über Jahrzehnte als marktwirksam bewährt und haben insbesondere für die Geschäftstätigkeit der Landwirte eine entscheidende Funktion (Marktbeobachtung, Preistransparenz, nach wie vor wirksame Anreize zur Ausrichtung der Produktion nach Marktanforderungen). Zu beachten ist, dass die Handelsklassen für Schweineschlachtkörper aufgrund der Eigeninitiative der Wirtschaft durch eine „Handelswertbestimmung“ weiterentwickelt und ergänzt wurden. Eine ähnliche Weiterentwicklung wäre auch für Rindfleisch wünschenswert, da das Handelsklassensystem der EU in der Marktwirksamkeit weit hinter anderen internationalen Systemen (USA, Neuseeland, Australien) zurücksteht. Die Erfahrung zeigt, dass in allen Bewertungssystemen bei Fleisch der Anreiz zu Übertretungen bei den Abnehmern (Schlachtbetriebe) hoch ist, da durch die Manipulation der Klassifizierung (und der Gewichtsfeststellung) nennenswerte Zusatzgewinne erzielt werden können. Das System ist daher keinesfalls ohne stringente staatliche Kontrolle umsetzbar, wenn nicht spürbare Eigentumsübertragungen von der Landwirtschaft in die Fleischwirtschaft hingenommen werden sollen. Die von den Wirtschaftsverbänden vorgetragene Skepsis gegen die Überwachung der Handelsklassen steht dazu nicht unbedingt im Widerspruch.

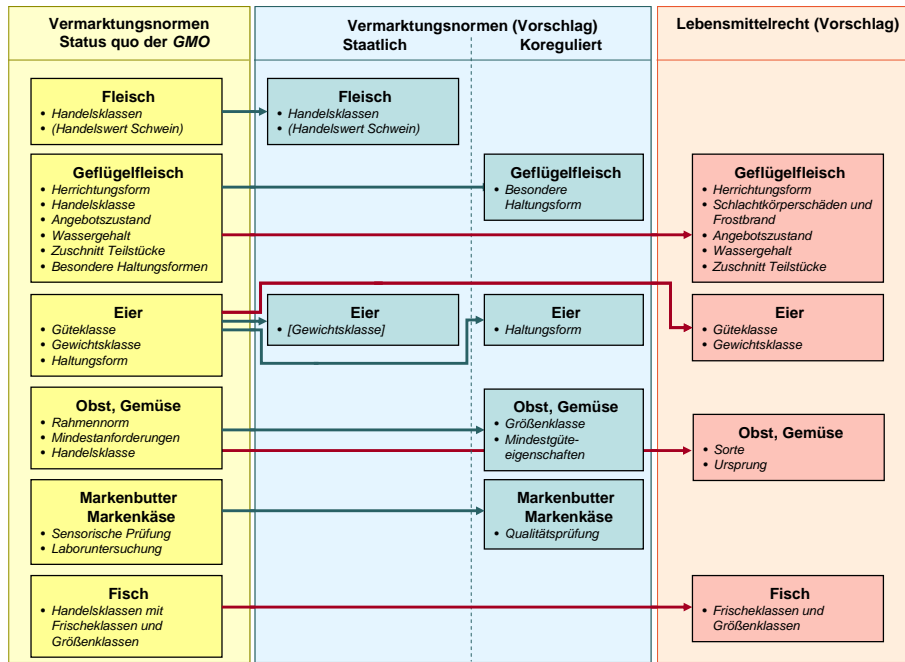


Abb. 13: Reform des Markt- und Lebensmittelrechts (Vorschlag)

#### ▪ Vermarktungsnormen für Geflügelfleisch

Die meisten Einzelkriterien dieser Normen fügen sich ohne weiteres in den Kontext der Lebensmittelüberwachung ein. Zum einen betreffen sie die Lebensmittelsicherheit im Sinne der Lebensmittelbasisverordnung und sind daher von der Lebensmittelkontrolle ohnedies zu prüfen und zum anderen lassen sie sich am ehesten in der Endhandelsstufe bzw. in den direkt vorgelagerten Stufen kontrollieren. Lediglich die Kontrolle des Wassergehaltes mit dem sog. „in plant“-Test (Messung des Tropfwasserverlustes als Maß der Fremdwasseraufnahme) ist auf den Kontakt zum Schlachtbetrieb zwingend angewiesen. Insgesamt wäre für die Fremdwasserkontrollen zumindest bei Hähnchen eine grundlegende methodische Überarbeitung erforderlich, weil die gesetzten Grenzwerte für die technisch unvermeidbare Wasseraufnahme während der Fleischgewinnung heute nicht mehr zutreffen. Die *Handelsklassen* sollten in ihrer Terminologie neu gefasst bzw. ganz als solche eliminiert werden. Soweit gewünscht, könnte der Begriff der Fleischfülle und Fettabdeckung als Rest der Handelsklasseneinstufung bestehen bleiben. Eine Notwendigkeit der Kontrolle von staatlicher Seite ist jedoch hierfür nicht gegeben, da es in beiden Kriterien nur geringe Streuung in den Populationen gibt und der „natürliche“ Druck der abnehmenden Schlachtbetriebe ausreichend standardisierend wirkt. Ergänzend könnten innerhalb neuer Handelsklassen die Differenzierung des Schlachtgewichts bei Hähnchen und die Angabe des Geschlechts bei Puten sinnvoll sein. Beides wirkt signifikant auf die Qualität des Endproduktes ein (höheres Gewicht bei Hähnchen und weibliches Geschlecht bei Puten haben bessere Fleischqualität), der Konsens der Wirtschaft dürfte hierfür allerdings kaum zu erzielen sein. Ebenfalls in Form einer Vermarktungsnorm könnten die fakultativen Kriterien der Haltungsform weitergeführt werden, deren pri-

vatwirtschaftlich organisierte Zeichenverwaltung und Kontrolle auf Basis einer staatlichen Vorgabe, eben wie bei der Öko-Produktion, denkbar ist (Koregulierung). Lebenswichtige Interessen der Öffentlichkeit (Staat, Verbraucher, Landwirtschaft), die eine intensive Betreuung der Differenzierung von „extensiver Bodenhaltung“, „Auslaufhaltung“ und „bäuerliche Auslaufhaltung“ bei Masthähnchen von Seiten des Staates rechtfertigen würden, sind nicht erkennbar.

#### ▪ **Vermarktungsnormen für Eier**

Auch bei den Eiern besteht eine teilweise Nähe der Kriterien der Vermarktungsnormen zum Lebensmittelrecht. Die Güteklassen beziehen sich auf grundlegende Frischekriterien, die von der Lebensmittelüberwachung schon jetzt zu überprüfen sind. Die Gewichtsklassen dagegen sind als Kriterium der Vermarktung zu betrachten, allerdings ist ihre Kontrolle, wie die der Güteklassen, am einfachsten im LEH möglich, wäre also am besten gleichfalls der Lebensmittelüberwachung anzugliedern. Für die Haltungsform gilt das bei Geflügelfleisch Gesagte: Eine Vorgabe in der Rechtsetzung der Vermarktungsnormen und die Zeichenverwaltung und Kontrolle in Händen der Wirtschaft (Koregulierung) würden, vergleichbar zu Ökoprodukten, ausreichen.

#### ▪ **Vermarktungsnormen bei Obst und Gemüse**

Die Rückführung zahlreicher Obst- und Gemüsearten auf eine *Rahmennorm* ist im Juli 2009 erfolgt. Aus dieser Rahmennorm könnten die Mindestgüteeigenschaften als Standards für die Vermarktung in einem koregulierten System außerhalb der GMO genutzt werden. Eine staatliche Kontrolle über die Systemkontrolle hinaus erscheint bei diesen eindeutig und methodisch einfach spezifizierbaren Kriterien nicht erforderlich, weil die Marktpartner diese selbständig untereinander regeln können. Die verbliebenen *speziellen Vermarktungsnormen* sind nunmehr schwer zu rechtfertigen, nachdem auch aus der nationalen Verordnung der mengenmäßig bei weitem größte Bereich (Kartoffel mit dem 3fachen Produktionsvolumen aller anderen Produkte zusammengenommen) 2011 herausfallen wird. Es ist kaum verständlich zu machen, wieso die Marktpartner bei Speisezwiebeln ohne Vermarktungsnorm auskommen, bei Mandarinen jedoch auf solche angewiesen sein sollen. Dass gleiche Sachverhalte rechtlich nach gleichen Regeln behandelt werden müssen, ist im allgemeinen Gleichheitsgrundsatz (GG Art. 3, Abs. 1) zumindest in Deutschland verbindlich vorgegeben. Diesem widerspricht die Handhabung der Normen in der bestehenden Form. Dies wird – wieder aus deutscher Sicht – erforderlich machen, die Normen noch einmal zu bereinigen und auch die in Spezialnormen verbliebenen Obst- und Gemüsearten der Rahmennorm zuzuordnen. Allerdings sind neben den Mindestgüteeigenschaften auch die *Größenklassen* sowohl für die Vermarkter als auch für die Verbraucher ein sinnvolles Instrument der Marktstrukturierung und könnten daher als Marktnormierung mit rechtlicher Definition, aber unter alleiniger Kontrolle der Wirtschaftspartner im Sinne der Koregulierung fortbestehen. Die Gefahr einer wirtschaftlichen Übervorteilung einzelner Handelspartner erscheint bei diesem Krite-

rium gering, weil die Fruchtgröße kein Vertrauenskriterium, sondern ein beim Kauf unmittelbar erfassbares Kriterium ist. Auch der Verbraucher kann gut beurteilen, ob ihm eine wie auch immer definierte Größe und Gleichmäßigkeit im Verhältnis zu einem gegebenen Preis zugesagt wird oder nicht. *Sorten- und Ursprungsangaben* als Vertrauenskriterien mit einem Potenzial der Verbrauchertäuschung wären der Lebensmittelüberwachung zuzuordnen. Gesonderte Regelungen wären allerdings für die Ein- und Ausfuhrkontrollen zu treffen, die wie bisher in der zentralen Zuständigkeit der BLE (vgl. Abb. 12) verbleiben sollten. Generell scheint die Koregulierung oder vollständige Privatisierung der Normen vorgezeichnet zu sein, da die Allgemeine Rahmennorm bereits heute durch Einhaltung der UN/ECE-Normen für Obst und Gemüse nachgewiesen werden kann, die zwar außerhalb des Rechtsrahmens der EU stehen und dennoch unmittelbare Bedeutung für die Vermarktungsnormen haben. Bei den UN/ECE-Normen handelt es sich um Normen, deren Erarbeitung stark durch die Wirtschaft mitgetragen wird.

#### ▪ Güteklassen für Markenbutter und Markenkäse

Aus den nationalen Regelungen für Markenbutter und Markenkäse ergeben sich keine Anreize zur Marktsegmentierung und nur geringe zur Qualitätssicherung. Bei **Butter** wird mit wenigen Abstrichen das gesamte deutsche Angebot als Markenware entsprechend der nationalen Regelung produziert, so dass die damit erreichte Qualität als Stand der Technik anzusehen ist (vgl. Fußnote <sup>14</sup>). Die Qualitätssicherung könnte zukünftig mit Hilfe einer Qualitätsprüfung gewährleistet werden, für die die Regeln auf Basis der vorhandenen Verordnung festgelegt werden könnten, die physischen Prüfungen jedoch allein in der Hand der Wirtschaft liegen müssten (Koregulierung). Dies gilt auch für eine mögliche wöchentliche Preisnotierung. Die übliche Kontrolle der Produktausprägung in der Endverkaufsstelle würde nach wie vor Aufgabe der Lebensmittelüberwachung sein. Es geht aber auch mit noch stärkerer privatwirtschaftlicher Initiative: In Form der Produkttests z. B. durch die Stiftung Warentest oder durch Ökotest existieren bereits vollständig private Systeme, die über die bestehenden Kontrollen hinaus gehen und wirksam sind. Da sie über gute rechtliche Mechanismen bei Fehleinschätzungen in ihre Schranken gewiesen werden können (vgl. Fußnote <sup>17</sup>), können diese Systeme auch als „kontrollierbar“ gelten.



Abb. 14: *Sic transit gloria mundi* – Bundesrepublik Deutschland gegen Ökotest und Warentest ... chancenlos. Der Bundesadler ist nur noch eine Facette am Rande (links) oder schon gar nicht mehr nötig, da zwei Tester außerhalb der Vermarktungsnormen gute Noten vergeben haben (rechts).

Zurückkommend auf die derzeitigen Verhältnisse, bleibt festzuhalten, dass die Wirtschaft bei der Gestaltung der Bedingungen für die Markenbutter eine Rolle spielt, die für ein allein vom Staat verantwortetes Gütezeichen nicht tolerabel ist (Probenziehung durch die Betriebe, Auswahl der Prüfer unter Mitwirkung der Wirtschaft). Ein solches Verfahren geht grundsätzlich nicht über die Zuverlässigkeit z. B. der DLG-Prüfungen hinaus. Bei diesen ist jedoch erkennbar, dass die DLG und nicht die Bundesrepublik Deutschland für die Produktqualität garantiert. Am Rande sei angemerkt, dass offenbar auch in der Wirtschaft der Ruf der Deutschen Markenbutter mit dem Amtssiegel nicht mehr unangefochten der beste ist: Das Gütezeichen (Bundesadler) wird fallweise an den Rand gerückt oder wird gar nicht geführt, während die privatwirtschaftlichen Tester mit gutem Rückhalt bei den Verbrauchern das Rennen machen (Abb. 14). Auch in Wirtschaftstests wird die Deutsche Markenware (mit Bundesadler) zum Teil sehr negativ bewertet und mit der Note „mangelhaft“ abqualifiziert<sup>27</sup>. - Bei **Käse** gibt die geringe Nutzung der Bezeichnung „Markenkäse“ (5 % des Marktangebots in DE) zu denken. Die Qualifizierungsmechanismen der Produktgruppe laufen offensichtlich teilweise an der Norm vorbei, so dass deren Einschmelzung weder für die Landwirtschaft noch für die Verbraucher spürbar sein dürfte. Auf die Bedeutung der Standardsorten ist aber hinzuweisen. Durch Einschmelzung der Vermarktungsnormen für Butter und Käse könnten geschätzte Einsparungen in Höhe von 1,4 Mio. € pro Jahr<sup>28</sup> erreicht werden.

#### ▪ Vermarktungsnormen für Fisch und Fischereierzeugnisse

In der vorliegenden Befragung hatte sich ergeben, dass in den Bundesländern die Zuständigkeit für die Überwachung der Vermarktungsnormen jeweils unzureichend geregelt ist. Verantwortliche Beamte

<sup>27</sup> Nicht alles in Butter. test 10/2008, S. 22-28; zur Beachtung: gegen die Testergebnisse wurde in einem Fall mit Erfolg gerichtlich vorgegangen, aber eben nur in einem Fall (vgl. S. 68 und Fußnote <sup>17</sup>)

<sup>28</sup> berechnet mit 200 € pro Probe zuzüglich der AK-Kosten



waren nur unter Schwierigkeiten aufzufinden. Lediglich von MV war schließlich ein schlüssiges Konzept der Überwachungssituation vorgelegt worden (Abb. 11). Somit ist davon auszugehen, dass die Überwachung der Fischerei schon heute weitgehend bei der Lebensmittelüberwachung liegt. Diese Zuweisung ist schlüssig, da *Frischkriterien*, die die größte Bedeutung für die Qualitätsdefinition bei Fischen haben, sich nahtlos in diesen Bereich einfügen. Die ergänzende Kontrolle auf Einhaltung des *Produktgewichtes* reicht zur Rechtfertigung einer eigenen Vermarktungsnorm für diesen Bereich nicht aus. Allerdings bleibt zu prüfen, in welcher Form die Import- und Exportkontrollen der BLE geregelt werden können. Möglicherweise wäre auch hier der Rückgriff auf das Lebensmittelrecht die am besten angepasste Lösung.

### 6.5 Wohin mit der Marktüberwachung in Deutschland?

Die Ergebnisse der vorliegenden Befragung haben gezeigt, dass zahlreiche Überschneidungen zwischen Markt- und Lebensmittelüberwachung bestehen. **Die wichtigste Maxime ist, dass Lebensmittelüberwachung nicht in die Hände der Marktüberwachung gehört.** Die im vorangegangenen Kapitel vorgeschlagene Bereinigung der Überschneidungen als *ein* Teil der Problemlösung ist also mehr als nur ein kosmetischer Trick. Kriterien, die sachlich unzutreffend den Vermarktungsnormen zugeordnet wurden, würden außerdem mit erheblichem *substanziellem* Nutzen in die Lebensmittelüberwachung übergehen:

- Die Kriterien können teilweise zielgenauer definiert werden und müssen nicht zwei Herren gleichzeitig dienen. Die Überwachung wird hierdurch erleichtert.
- Die Länder würden gezwungen ihre Überwachungskompetenzen klarer und effizienter zu gliedern, die Energieverluste durch „Hahnenkämpfe“ der Verwaltungseinheiten untereinander würden behoben.
- Die Überwachung derselben Kriterien bzw. desselben Lebensmittels in zwei getrennten Linien führt zu Doppellarbeit, die bei eindeutiger Zuweisung ausgeschlossen ist.
- Die Informationen über die Kontrollen und deren Umfeld werden im Informationsnetz der Lebensmittelüberwachung durchgängiger weitergegeben als dies im Bereich der Vermarktungsnormen bisher möglich ist.
- Daher können auch Ahndungsverfahren zielgenauer und mit größerer Durchsetzungskraft durchgeführt werden. Die Zentralisierung der Kompetenz für die Ahndung wird erleichtert.

Diese positiven Effekte schildern aber nur die eine Seite der Medaille, weil die Lebensmittelüberwachung in den Bundesländern ja ihrerseits mit eigenen Strukturproblemen behaftet ist, die in einigen Bundesländern in nichts geringer sind als die Probleme in der Marktüberwachung. Denn bis in jüngste

Landesverordnungen zieht sich eine Zersplitterung der Kompetenzen hindurch, die bürokratischer nicht gedacht werden kann. Aber dies ist ja nicht Thema des vorliegenden Berichts.

Der *zweite* Teil der Problemlösung wird in der Umwandlung obligater Normen in koregulierte Normen gesehen: Der Staat (bzw. die EU) setzt in der Koregulierung rechtlich gefestigte Regeln, die von der Wirtschaft durch eigene Kontrollstellen *autark* umgesetzt, kontrolliert, geahndet und damit garantiert werden. Präziser handelt es sich dabei um Vermarktungsnormen als Recht mit privater Durchführungs- und staatlicher Gewährleistungskontrolle. Dies ist eine etwas sublimen Form der Privatisierung, weil der Staat eine Ausrichtung über das vorgibt, was kontrolliert wird, und weil über die Möglichkeit der Ahndung durch die privaten Kontrollstellen so etwas wie Neutralität des Systems suggeriert wird. Daneben könnte es für dieselben Kriterien, sofern politisch gewollt, durchaus sinnvoll sein, überhaupt auf eine rechtliche Regelung zu verzichten und es im Sinne der vollständigen Privatisierung der Wirtschaft selbst zu überlassen, sich um bestimmte Kriterien aus eigener Initiative zu bemühen. Der Markt hat für diesen Fall eigene Instrumente, mit denen er Qualität bewerten und gegenüber dem Verbraucher darstellen kann. Gütezeichen (DLG) und in neuerer Zeit auch Testurteile (Stiftung Warentest, Ökotest) werden als geeignete Methoden angesehen. Allerdings ist es bei Testurteilen auch schon fallweise zu Fehleinschätzungen gekommen, die aber durchaus zu korrigieren waren<sup>29</sup>.

Die Entscheidung, wie zu verfahren ist, berührt aber weitere Gesichtspunkte. Als koreguliert oder vollständig privatisiert sollten nur solche Kriterien geführt werden, die kein übergeordnetes Interesse des Staates, einschließlich des Schutzes der Verbraucher vor gravierender Täuschung und vor hygienisch-gesundheitlichen Risiken, erkennen lassen. Jede *privatwirtschaftliche* Regelung von Vertrauenskriterien (Kriterien, deren Ausprägung am Produkt selbst nicht verifizierbar ist) führt unvermeidbar dazu, dass es in Einzelfällen zu Übertretungen und widerrechtlicher Gewinnmaximierung kommt. Es ist ausschließlich eine *politische* Entscheidung, in welchen Gebieten solche Übertretungen hingenommen werden können. Unter den diskutierten wurden oben die Kriterien, die zu den aufwändigsten der Überwachung überhaupt gehören, d. h. die Haltungsverfahren bei Mastgeflügel und Legehennen, zur Koregulierung vorgeschlagen (vgl. Abb. 13). Gerade bei diesen ist nämlich der gesetzgeberische „Sündenfall“, das heißt die rechtliche Regelung ähnlich gelagerter Präzedenzfälle in Richtung auf die Koregulierung, bereits eingetreten: Die Kriterien der Haltungsform werden in teilweiser Überschneidung auch von der EU-Öko-Verordnung (VO EG 834/2007) berücksichtigt und dort streng genommen in Form der Koregulierung behandelt werden. Das bedeutet nichts weniger als die **politische Entscheidung**,

- dass für Kriterien der Haltungsform die privatwirtschaftliche Garantie trotz bekannter Mängel für ausreichend erachtet wurde,

---

<sup>29</sup> Gericht bremst Stiftung Warentest. BLW 42 v. 17.10.2008, S. 14

- dass aber weiter eine vollständige Privatisierung, aus welchen Gründen auch immer, nicht sinnvoll erschien.

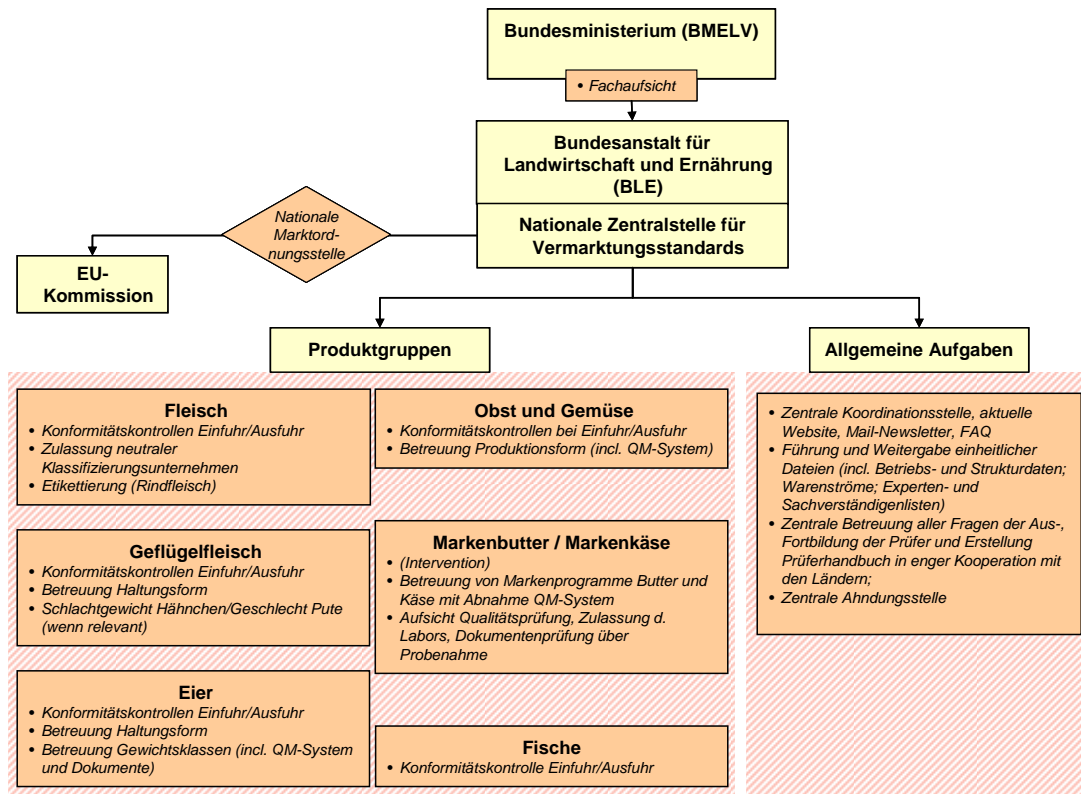


Abb. 15: Mögliche Struktur einer Zentralstelle für Vermarktungsstandards – exemplarisch als Unterseinheit der BLE dargestellt

Die Öko-Kontrollstellen funktionieren in der Wirklichkeit aber alles andere als ideal, wenn auch nunmehr in der Öko-Basis-Verordnung (EG) Nr. 834/2007 die Zulassung der zertifizierenden Kontrollstellen nach der Norm EN 45011 vorgegeben ist. Es darf nicht verkannt werden, dass dies nicht mehr und nicht weniger als die Vorgabe eines entsprechenden Managementsystems bedeutet und die grundsätzliche Eignung der Kontrollstelle für eine solche Produktzertifizierung festgestellt wird. Weiterhin ist das Vorgehen der Bundesländer in Bezug auf die Abgabe der Rechte für die Ahndung (teilweise beliebige Kontrollstellen, teilweise Stellen ohne Ahndungsrechte) uneinheitlich. Hinzu kommt das regelmäßig wenig loyale Informationsverhalten der Kontrollstellen selbst gegenüber den staatlichen Institutionen.

Dennoch ist dieser Entscheidungsweg letzten Endes – wieder im Sinne des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes – nun auch für die Vermarktungsnormen vorgegeben. Ergänzend bliebe noch der Versuch der Entscheidungsfindung über eine konkrete Kosten-Nutzen-Analyse. Diese scheidet jedoch sofort an der Frage, wie hoch denn der wirtschaftliche Nutzen des Verbraucherschutzes in einem bestimmten

Kriterium anzusetzen ist, das die Verbraucher nur indirekt berührt und nur sehr bedingt direkt wirtschaftlich schädigt. Dieser Nutzen kann wieder ausschließlich nach politischem Ermessen definiert werden, er ist in China ein völlig anderer als in Mexico, in den 90er Jahren ein anderer als 2012.

Die Übergabe von Vermarktungsnormen in privatwirtschaftliche Hand stößt im Übrigen auf weitere praktische Probleme. Es wäre eine sinnvolle Grundforderung, dass diese Übergabe tatsächlich nur in *eine* zentrale Hand erfolgen würde. Jede Aufteilung von Funktionen würde letzten Endes dazu neigen, wiederum den bestehenden föderalstaatlichen Misswuchs abzubilden, wie wir ihn heute kennen. Die QS GmbH als bundesweit größter „Bündler“ von Funktionen der Qualitätssicherung bei Lebensmitteln in Deutschland wäre der native Partner für ein solches zentralisiertes Privatisierungsanliegen. Ungeachtet der Tatsache, dass QS ohnedies technisch nicht auf eine derartige Funktion eingerichtet ist, zeigt sich gerade an diesem Beispiel, wie schwierig es in Deutschland ist, eigentlich evidente Gemeinsamkeiten nach außen voranzubringen. Unter QS ist alles an Lebensmitteln versammelt, was Rang und Namen hat, aber mit Ausnahmen - Eier und Milchprodukte gehören nicht dazu. Diese Wunde der Ineffizienz wird auch nicht dadurch geheilt, dass QS Rahmenverträge mit den entsprechenden Institutionen (KAT, QM) geschlossen hat.

Die Übergabe von Kriterien des Marktes in die Verantwortung der Privatwirtschaft hat die schon benannten Nachteile, die sich aber durch eine zentrale Präsenz des Staates abmildern lassen, ohne in die aufwändige unmittelbare Überwachung der Produkte eingreifen zu müssen. Es wird daher vorgeschlagen eine „Zentralstelle für Vermarktungsstandards“ auf Bundesebene zu gründen, die neben den Funktionen für die koregulierten oder auch privatisierten Normen weitere Funktionen in der Organisation der Vermarktungsnormen übernehmen sollte (Abb. 15). Da in Ansätzen bereits heute zahlreiche Funktionen des Bereichs von der BLE wahrgenommen werden (Abb. 12), wurde modellhaft davon ausgegangen, dass die Institution zweckmäßigerweise dort anzusiedeln wäre. Jedes zentrale Konstrukt unter der Organisationshoheit der Bundesländer würde aber denselben Zweck erfüllen können.

Neben der zentralen Verantwortung (mit Aufgabenbeschreibung, Verfahrensanweisungen, Aus-, Fortbildung, gegebenenfalls Zugangsbedingungen, Führung und Weitergabe der Expertenlisten) für die Marktprüfer in den Ländern, die Klassifizierer sowie die Sachverständigen sollten die einzelnen Vermarktungsnormen aller Produkte übergeordnet betreut werden. Dies sollte bedeuten: Prüfung der allfälligen Kriterien auf Übereinstimmung mit den Vorgaben der GMO, Prüfung und Zulassung der jeweiligen privaten Prüfstellen oder Labors (z. B. auf Basis der Validität eines QM-Systems und entsprechend vorhandener physischer Voraussetzungen) sowie Aberkennung der Zulassung im gegebenen Fall. Die übergeordnete Kontrolle über die Durchführung von Ahndungsverfahren durch die privaten Prüfstellen müsste dazu gehören, sie müsste auch die Möglichkeit von Sanktionen gegen diese Stellen umfassen. Über dies Gebiet hinaus sollte die Zentralstelle die alleinige bundesweite Zustän-

digkeit für Konformitätskontrollen aller Produkte im Ex- und Import haben, ähnlich wie ja auch die Zollkontrollen ausschließlich von einer Bundesbehörde verantwortet werden. Diese Zentralisierung hätte den Vorteil, dass die Bundesländer keine eigenen Kapazitäten mehr für diese Tätigkeiten vorhalten müssten.

Weitere Vorteile der Zentralisierung lägen in den *allgemeinen* Aufgaben (Abb. 15), die der Zentralstelle übertragen werden könnten. Neben den informellen Funktionen (Website etc.), die für das Renommee und die Rechtfertigung der Tätigkeit in der Öffentlichkeit große Bedeutung haben, ist vor allem die zentrale Datenverwaltung entscheidend wichtig. Diese ist im Bereich der Vermarktung verglichen mit der Lebensmittelüberwachung insuffizient. Bekanntlich werden immer wieder spezifische Erfordernisse der Länder hervorgehoben, womöglich auch vorgeschoben, die die Zusammenführung wichtiger Marktdaten zumeist verhindern. Es bedarf keiner großen Phantasie, sich vorzustellen, dass Einigkeit in der Leitungsebene aller beteiligten Ministerien sehr schnell das kleinliche Problem der Kompatibilität von Datensätzen beheben könnte. Effizientes Verwalten ist nur eine Frage eines übergeordneten Willens.

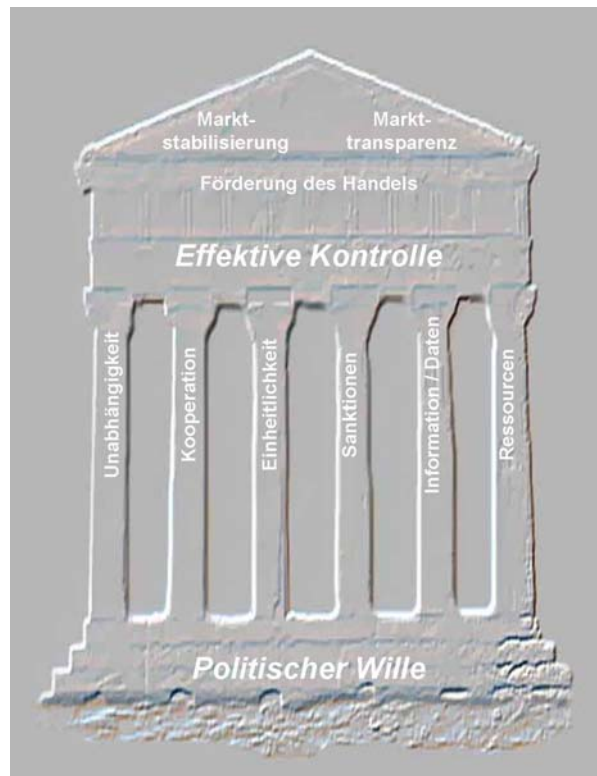


Abb. 16: Tempel der Marktgerechtigkeit - Vermarktungsnormen mit effektiven Kontrollen und dem politischen Willen zur Umsetzung

Eine letzte wichtige Aufgabe könnte die Schaffung einer zentralen Ahndungsstelle sein, ähnlich wie sie ansatzweise im Verkehrsrecht mit dem zentralen Kraftfahr-Bundesamt (zentrale Erfassung von Entscheidungen der Bußgeldbehörden) geregelt ist. Auf die Notwendigkeit bezüglich der Ahndung zu größerer Stringenz zu kommen, wurde oben hingewiesen. Der beste juristische Sachverstand kann am leichtesten in einer zentralen Stelle mit einem permanenten „Übungsfeld“ vorgehalten werden.

Zusammengefasst bringt der Bericht eine Fülle von Anregungen zu mehr oder weniger scharfen Eingriffen in das Geflecht der Vermarktungsnormen der Lebensmittel je nach dem, wie man denn vorgehen möchte. Ein gutes Ergebnis unserer Bemühungen wäre erreicht, wenn es gelänge, in einer grundsätzlich unheiligen Umgebung doch so etwas wie einen Tempel der Marktgerechtigkeit zu erhalten und weiterzuentwickeln (Abb. 16) – das würde der Landwirtschaft, am Ende aber auch den Verbrauchern dienen.