

Das CVUA Ostwestfalen-Lippe

Amtliche Untersuchungseinrichtung in Form einer Anstalt des öffentlichen Rechts

Dr. Wilfried Hackmann

Das CVUA-OWL ist eine öffentlich rechtliche Einrichtung, die von dem Land NRW, der Stadt Bielefeld und den Kreisen Gütersloh, Herford, Höxter, Lippe, Minden-Lübbecke und Paderborn gemeinsam getragen wird.

Damit wird der Globalisierung der Lebensmittelindustrie Rechnung getragen und gleichzeitig die Wirtschaftlichkeit verbessert. Jährlich werden über 400.000 Laboruntersuchungen durchgeführt.

Historische Entwicklung der Untersuchungsämter

Nach dem Erlass des ersten deutschen Nahrungsmittelgesetzes im Jahre 1879 wurde schnell deutlich, dass ein Gesetz allein wenig nützt, wenn keine Möglichkeit der Überwachung dieses Gesetzes gegeben ist. Die Feststellung eines Verstoßes gegen die Vorschriften bedingte damals wie heute eine umfassende Untersuchung in speziell dafür eingerichteten und mit dem notwendigen Sachverstand ausgestatteten Laboratorien. In der Folge wurde in vielen Städten Deutschlands Untersuchungseinrichtungen gegründet, um die frisch erlassenen gesetzlichen Vorgaben zu überwachen. Die historische Entwicklung in Bielefeld ist stellvertretend für viele andere kurz beschrieben.

Parallel dazu wurden auf staatlicher Ebene in Nordrhein-Westfalen (NRW) Untersuchungskapazitäten für die Tiergesundheit und die Untersuchung von Fleisch, bzw. tierischen Lebensmitteln auf- und ausgebaut.

Auswirkungen der Öffnung der Märkte

Die Öffnung der nationalen Lebensmittelmärkte in der Folge der Erweiterung und Stärkung der EWG zur heutigen EU zeigte sehr deutlich die Notwendigkeit, die Überwachungsstrukturen zu überdenken und anzugleichen. In allen (Flächen)-Bundesländern wurden in teilweise langjährigen Prozessen die vorher kommunalen Untersuchungseinrichtungen in staatliche Einrichtungen übergeführt und auf wenige Standorte konzentriert. Auch in NRW wurde anfangs versucht, diesen Weg zu gehen, was jedoch nicht gelang. So wurden zunächst im Land und auch in den Kommunen die Untersuchungskapazitäten, die auch für andere Aufgaben insbesondere im Bereich der Umweltuntersuchungen genutzt wurden, ausgebaut. In den 80er Jahren begann jedoch der schleichende Abbau der kommunalen Untersuchungseinrichtungen.

In den 90er Jahren wurde in NRW nochmals der Versuch unternommen, den steigenden Anforderungen mit einer Neuorganisation der Untersuchungskapazitäten zu begegnen. Der sogenannten Schleiberger-Kommission von Städtetag, Landkreistag und Land war jedoch kein Erfolg beschieden. Während inzwischen in allen anderen Bundesländern die für die Lebensmittelüberwachung benötig-



Dr. Wilfried Hackmann

» Zur Person

Dr. Wilfried Hackmann ist seit dem 1.3.1983 im Chemischen Untersuchungsamt der Stadt Bielefeld in verschiedenen Bereichen tätig. Dort Übernahme der Amtsleitung im Jahre 1999. Seit dem 1.1.2008 Vorstand des CUVA-OWL «

Stadt Bielefeld: Entwicklung der Lebensmittelüberwachung

1893	Errichtung eines speziellen privaten Laboratoriums, welches die Bezeichnung „Städtisches Untersuchungsamt“ führen durfte		zwischen ca. 850.000 Einwohner. Die durchgeführten Untersuchungen werden differenziert mit 55 verschiedenen Ämtern abgerechnet.
1894	Festlegung der fachlichen Anforderungen an die wissenschaftlichen Mitarbeiter in Form der amtlichen Prüfungsordnung für Nahrungsmittelchemiker (heute: Lebensmittelchemiker)	1965	Bau eines neuen Gebäudes
1899	Vergrößerung der Laborkapazitäten	1966	Einzug in den bereits damals als zu klein angesehenen Neubau
1910	Übernahme des Instituts durch die Stadt; Festlegung der Zuständigkeit für die Kreise Bielefeld-Stadt, Bielefeld-Land, Halle und Wiedenbrück	1969	Verlagerung der Zuständigkeit für die Lebensmittelüberwachung auf Kreisenebene
1940	Weitere Kreise und Städte schließen sich dem Bielefelder Amt an. Der Einzugsbereich umfasst in-	1972	Mit der Gebietsreform schließen sich auch die Städte Detmold und Horn dem Bielefelder Amt an.
		1975	Abschluss einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung der Stadt Bielefeld mit den Kreisen Gütersloh, Herford, Lippe und Minden-Lübbecke

›› **1994:**
Andere Länder haben einheitliche Einrichtungen; NRW mit 28 kommunalen oder staatlichen Einrichtungen ‹‹

ten Untersuchungskapazitäten in einheitliche Einrichtungen (integrierte Ämter) zusammen gefasst waren, bestanden 1994 in NRW insgesamt 28 Einrichtungen (24 in kommunaler und 4 in staatlicher Trägerschaft) unterschiedlichster Art und Struktur, was eine Koordination hinsichtlich der landesweit zu erledigenden Aufgaben enorm erschwerte.

Neuausrichtung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes

Die BSE-Krise und andere Lebensmittel-skandale führten in Europa zum neuen Denkansatz und zur kompletten Neuausrichtung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes (vom Erzeuger zum Verbraucher), niedergelegt im Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom

12. Januar 2000 [1]. Dieses bewirkte:

EU

- Erlass der Lebensmittel-Rahmen-Verordnung [2]
- Erlass der Verordnung über die Durchführung der Überwachung [3]
- Gründung des Lebensmittel- und Veterinäramts
- Gründung der Europäische Lebensmittelbehörde (EFSA; Risikobewertung)

Bund

- Bildung des Verbraucherschutzministeriums (BmVEL)
- Beauftragung eines Gutachtens zur Schwachstellenanalyse (von-Wedel-Gutachten [4])
- Gründung des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Risikomanagement (BVL)
- Gründung des Bundesinstituts für Risikobewertung (BfR)
- Erlass der Bundesverwaltungsvorschrift Rahmenüberwachung (AVV RÜB)

Länder

- Änderungen und Anpassungen der Ablauforganisation
- weitere organisatorische Zusammenfassung der Untersuchungseinrichtungen

Eingeleitete Maßnahmen in Nordrhein-Westfalen

In NRW wurde unter anderem ein neuer Versuch gestartet, die vorhandenen Untersuchungskapazitäten zumindest zu bündeln. Aus kommunaler Sicht sollte die kommunale Struktur grundsätzlich beibehalten werden und keine völlige Neuorganisation angestrebt werden. Als zielführend in diesem Sinne wurden die Optimierung und Spezialisierung der vorhandenen Einrichtungen angesehen. Zuvor sollte eine Bestandsaufnahme durchgeführt werden.

Bei dieser Bestandsaufnahme wurden die Verhältnisse in NRW und den anderen Bundesländern eruiert. Daneben wurden vorhandene Defizite erhoben. Schließlich wurden mehrere Unterarbeitsgruppen beauftragt, von denen sich drei mit der Herausarbeitung der Vor- und Nach-

teile dreier verschiedener Organisationsmodelle befassen sollten, während eine Unterarbeitsgruppe einen Zukunft orientierten Pflichtenkatalog erarbeiten sollte.

Parallel dazu wurde die aktuelle Personal- und Geräteausstattung erhoben und Kennzahlen zur Charakterisierung der Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit diskutiert. Nach Vorstellung aller Ergebnisse bestand die Notwendigkeit der Überprüfung der Wirtschaftlichkeit der vorgeschlagenen drei Organisationsmodelle sowie zusätzlich eines weitergehenden Modells (Zusammenführung aller vorhandenen Untersuchungsämter in drei integrierte Untersuchungseinrichtungen) durch einen unabhängigen Gutachter. Die beauftragte Firma kam in ihrem Gutachten zu dem Schluss, dass die Zusammenführung aller Untersuchungseinrichtungen in drei Einheiten die wirtschaftlichste ist, dicht gefolgt von dem Modell der Zusammenführung in fünf integrierte Untersuchungseinrichtungen. Es wurde aber auch deutlich herausgestellt, dass bei allen wirtschaftlichen Überlegungen zuerst klar sein muss, welche Aufgaben (qualitativ) mit welcher Intensität und mit welcher Häufigkeit (quantitativ) erledigt werden müssen. Erst dann ist ein Leistungsvergleich möglich.

Die Festlegung des Rahmens ergibt sich aus den einschlägigen Rechtsvorschriften sowie aus den zur Durchführung bereitgestellten Mitteln. Dadurch drückt sich sozusagen das (politisch) gewollte Maß an Verbraucherschutz aus. Hier ist eine Konkretisierung dringend notwendig. Pauschale Forderungen nach höchstmöglichem Verbraucherschutz sind lediglich Worthülsen, da keine Bezugsgröße definiert ist. Weiterhin schlug sie vor, die Umsetzung des favorisierten Modells in einer Region zu pilotieren, um in der sehr komplexen Fragestellung der Zusammenführung staatlicher und kommunaler Einrichtungen Erfahrungen zu sammeln.

Umsetzung der Ergebnisse – Pilotierung des Modells

Die Kommunen in Ostwestfalen-Lippe, das Land NRW und die drei in der Lebensmittelüberwachung tätigen Untersuchungsämter der Region (Chemisches Untersuchungsamt der Stadt Bielefeld, Chemisches und Lebensmitteluntersuchungsamt des Kreises Paderborn, Staatliches Veterinäruntersuchungsamt Detmold) kamen überein, probeweise für die Dauer von drei Jahren die Zusammenarbeit der Untersuchungsämter auszuprobieren und so die vorgeschlagene Pilotierung zur Bildung eines Integrierten Untersuchungsamtes umzusetzen. Die durch eine verbesserte Arbeitsorganisation und die Bündelung von Untersuchungskapazitäten zu gewinnenden Ressourcen sollten zur fachlichen Verbesserung der Untersuchungsmöglichkeiten eingesetzt werden. Mit öffentlich-rechtlichem Vertrag der genannten Beteiligten wurde die Arbeitsgemeinschaft Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt Ostwestfalen-Lippe (ArGe CVUA-OWL) zum 1.4.2005 gegründet.

Der Beirat als Steuerungsgremium des CVUA-OWL war zusammengesetzt aus allen Beteiligten, also sowohl den ehemaligen Trägern der drei Untersuchungsämter als auch den ehemaligen Nutzern. Die Stimmverhältnisse zwischen Land und Kommunen wurden, orientierend an den finanziellen Aufwendungen, hälftig verteilt; jeder Kommune wurden eine Stimme und ein Sitz im Beirat zugebilligt (7 Stimmen für die kommunale Seite). Das Land erhielt ebenfalls 7 Stimmen, die von zwei Mitgliedern repräsentiert wurden. So-

» Das neue Modell sollte vor allem wirtschaftlich arbeiten «

Vorgeschlagene Organisationsmodelle

- Optimierung der kommunalen Kooperationen; daneben Weiterführung der staatlichen Einrichtungen
- Konzentrierung der kommunalen Kooperationen auf 5 Standorte; daneben Weiterführung der staatlichen Einrichtungen
- Zusammenführung der kommunalen und staatlichen Untersuchungsämter in fünf integrierte Untersuchungseinrichtungen

›› Unkonventionelle Wege für sachgerechtes Haushalten ‹‹

mit hatte der Beirat insgesamt neun Mitglieder.

Wesentlich für das Gelingen des Projektes war die Bewirtschaftung des gemeinsamen Haushaltes. Nur dadurch war es der Arbeitsgemeinschaft möglich, die notwendigen Schwerpunkte dort zu bilden, wo die besten Voraussetzungen für die Umsetzung vorhanden waren. In den hierfür notwendigen umfangreichen Vorarbeiten wurden auch unkonventionelle Wege von den eng eingebundenen Haushältern der Beteiligten betreten, um ein sachgerechtes Haushalten zu ermöglichen. Grundvoraussetzung hierfür war eine völlige Offenheit aller, die begründet war in einem hohen Maß an gegenseitigem Vertrauen. Ebenso wichtig war die offene Auseinandersetzung mit den verschiedenen Haushaltssystematiken mit dem Ziel, eine für die Untersuchungseinrichtung realistische und tragfähige Grundlage zu schaffen. Diese konstruktive Grundhaltung, eine solide Basis für die neue Einrichtung zu schaffen, war auch für die weitere Zukunft von großer Bedeutung.

Rahmenbedingungen für das Pilotprojekt ArGe CVUA-OWL

- Steuerung durch einen gemeinsamen Beirat
- alle bisher wahrgenommenen Aufgaben werden von der Arbeitsgemeinschaft wahrgenommen
- die Arbeitsgemeinschaft wirtschaftet mit einem gemeinsamen Haushalt
- der (finanzielle) Status Quo wird für die Dauer der Pilotphase festgeschrieben
- freiwerdende Ressourcen werden für den Aufbau notwendiger Untersuchungen eingesetzt
- die drei Standorte bleiben zunächst erhalten
- die Organisationshoheit der Träger bleibt zunächst erhalten
- ggf. notwendige Personalverschiebung zwischen den Standorten nur auf freiwilliger Basis
- alle Maßnahmen der Beteiligten müssen mit dem Ziel der Integration vereinbar sein
- in der Pilotphase ist ein Konzept für Integrierte Untersuchungseinrichtungen zu entwickeln
- Maßnahmen müssen reversibel sein

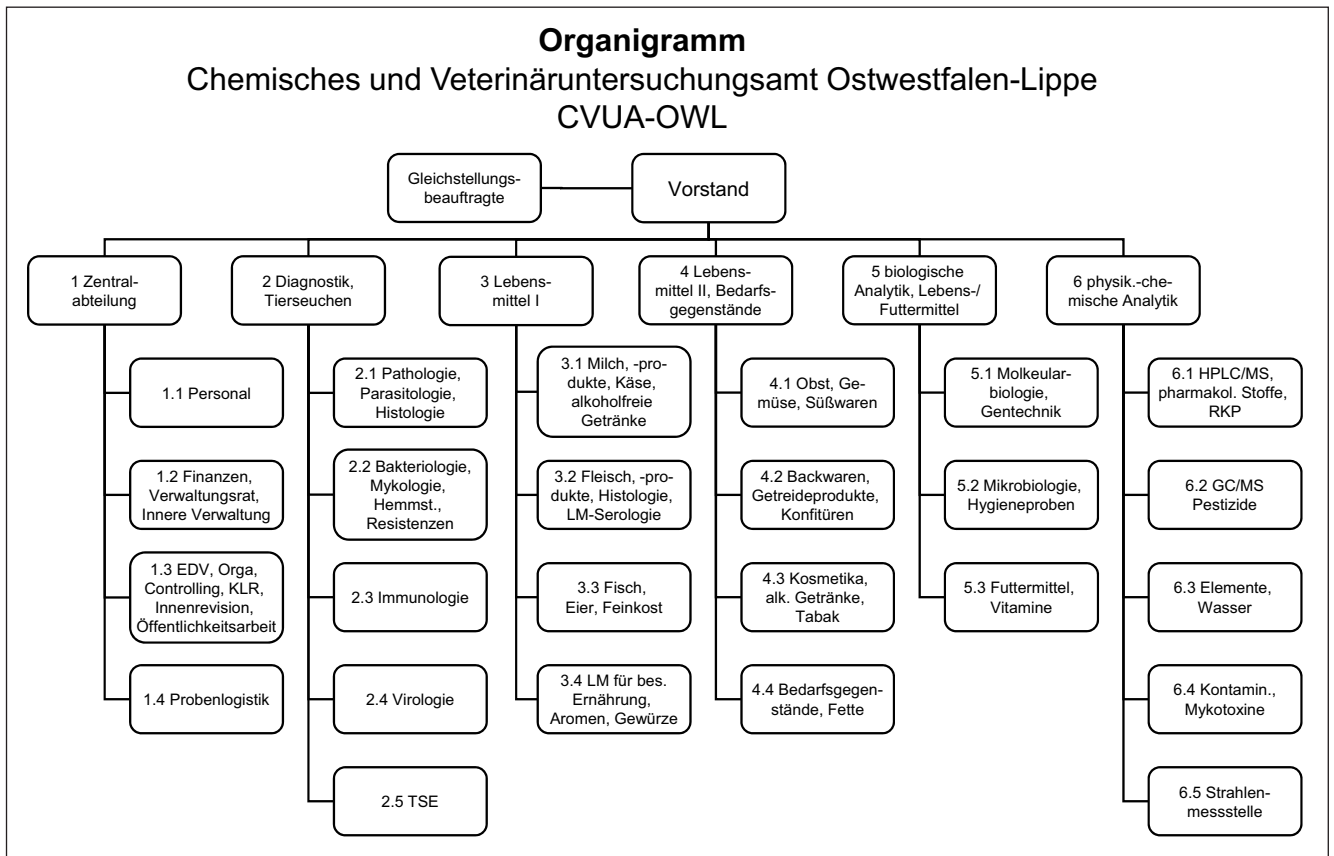
Neben dem flexibleren Einsatz der vorhandenen Finanzmittel als Voraussetzung zur Optimierung der Arbeitsleistung sollte die Zusammenführung als solche auch deutliche Vorteile erbringen. Die Erwartungshaltung wurde durch die Festbeschreibung des Haushaltsbudgets für die Dauer der Pilotphase manifestiert. Kostensteigerung, welcher Art auch immer, waren durch Synergien aufzufangen. Darüber hinausgehende Synergieeffekte konnten zur Erweiterung des Leistungsumfanges genutzt werden. Bereits nach kurzer Zeit waren spürbare Einsparungen und verbesserte Nutzung vorhandener Untersuchungsmöglichkeiten festzustellen. Durch die zeitliche Begrenzung des Pilotprojektes waren die Handlungsmöglichkeiten jedoch eingeschränkt. Verbunden mit einer wachsenden Aufbruchstimmung konnten dennoch beachtliche Erfolge erzielt werden.

Entwicklung eines umsetzbaren Modells

Bereits nach der Hälfte der vorgesehenen Pilotphase war bei allen Beteiligten die Hoffnung auf Verbesserung einer tiefen Überzeugung gewichen, dass der eingeschlagene Weg der Richtige ist. Allerdings war nach wie vor unklar, wie die Weiterentwicklung zu einer tragfähigen, rechtlich und finanziell soliden Einrichtung aussehen könnte.

Unstrittig wurden die Aufgaben des integrierten Untersuchungsamtes als wesentlich für die Daseinsvorsorge und die öffentlich Handlungsfähigkeit angesehen, sodass eine öffentlich-rechtliche Rechtsstellung zwingend notwendig war. Mehrere Möglichkeiten der Realisation wurden dabei beleuchtet und intensiv diskutiert:

- Übernahme der Aufgabe durch das Land
- Vollständige Kommunalisierung der Aufgabe
- Übertragung der Durchführung der Aufgabe auf einen Beteiligten
- Gemeinsame Erledigung der Aufgabe



Sehr schnell wurde klar, dass einzig die letzte Möglichkeit auf der Grundlage einer spezialgesetzlichen Regelung zur Gründung einer Anstalt öffentlichen Rechts (AÖR) für die Realisierung der Zusammenarbeit von Land und Kommunen genutzt werden konnte. Nur so war die gleichberechtigte Beteiligung und Mitbestimmung zu realisieren. Allen Beteiligten war bewusst, dass hier völliges Neuland beschritten werden würde; eine große Herausforderung, die jedoch optimistisch von allen angenommen wurde. Für die betroffenen Untersuchungsämter, ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und den Amtsleitungen hatte diese Alternative eine weitere Pilotierung und den Aufbruch in die Selbstständigkeit zur Folge. Was das genau bedeutete und was daraus folgen würde, war zu Beginn noch überwiegend unklar. Aufgrund des vorhandenen Zeitdrucks (die ArGe CVUA-OWL war nur auf drei Jahre konzipiert), musste schnell agiert werden, da ein nahtloser Übergang in die AÖR CVUA-OWL notwendig war. Zunächst stand viel handwerkliche Arbeit an, um überhaupt die für die

Realisierung notwendigen Grundlagen zu erarbeiten. Auch hierfür waren wiederum die Erfahrungen aus der Realisation des Pilotprojektes der ArGe und das gewachsene gegenseitige Vertrauen wesentlich für die letztendlich erfolgreiche Arbeit.

Rechtsgrundlage zur Errichtung der Anstalt

In drei internen Arbeitsgruppen wurden die Rahmenbedingungen für die integrierte Untersuchungsanstalt CVUA-OWL AÖR erarbeitet.

Die zunächst angedachte Erarbeitung einer spezifischen Regelung (Lex CVUA-OWL) wurde recht schnell zugunsten einer allgemeinen Rahmenregelung, die eine Neuorganisation aller Untersuchungsämter in NRW ermöglicht, fallengelassen. Um den sehr engen Zeitplan für die Gründung der AÖR einhalten zu können, wurde das Gesetz zur Bildung integrierter Untersuchungsanstalten für Bereiche des Verbraucherschutzes (IUAG NRW [5]) als Artikel 62 in das Gesetz zur Kommunalisierung von Aufgaben des Umweltschutzes eingebunden. Die allgemeine Ausrichtung

Die Organisation des CVUA OWL

» Nahtloser Übergang, schnelle Realisierung «

›› **Die Neuorganisation: Untersuchungsämter schmelzen zu rechtsfähiger Anstalt zusammen ‹‹**

tung des IUAG NRW als Rahmengesetz erfordert für die konkrete Gründung einer Anstalt den Erlass einer Gründungsverordnung. Auch wenn es sich hierbei formal um eine durch den zuständigen Minister zu erlassene Verordnung handelt, bedarf es nach § 3 Abs. 2 des Gesetzes vorab zustimmender kommunaler Beschlüsse der beteiligten kommunalen Träger. Durch diese Konstruktion wird deutlich, dass es sich um eine gemeinsame Aufgabe von Land und Kommunen handelt.

Als Ziel des Gesetzes wird letztendlich die Neuorganisation der Untersuchungsstrukturen für die Bereiche des Verbraucherschutzes in NRW benannt. Nunmehr können die Untersuchungsämter in den Regierungsbezirken zu rechtsfähigen Anstalten des öffentlichen Rechts zusammengeführt werden. Diese werden in eigener Verantwortung verwaltet und können ihre Angelegenheiten im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften selbstständig regeln. Gemeinsame Träger der Untersuchungsanstalt sind die Träger der zusammengeführten Untersuchungsämter. Daneben können auch das Land NRW und andere Kreise und kreisfreie Städte aus NRW, die Leistungen der Untersuchungsanstalt beziehen, Träger dieser Anstalt werden. Die sehr weitgehende Selbstständigkeit der Anstalt wird auch dadurch deutlich, dass ihr das Recht eingeräumt wurde, Dienstherrin von Beamtinnen und Beamten zu sein.

Wie bereits beschrieben, erfolgt die konkrete Errichtung der Anstalt durch Rechtsverordnung. Des Weiteren können durch diese Rechtsverordnung der Zeitpunkt der Errichtung, die beteiligten Träger, die Besetzung des Verwaltungsrates, das Stimmenverhältnis und der Vorsitz im Verwaltungsrat, die Besetzung des Vorstandes und die Höhe des Stammkapitals festgelegt werden. Darüber hinaus kann die Übertragung weiterer Aufgaben und die Personalüberleitung durch Rechtsverordnung geregelt werden.

Auch die grundlegenden von der Anstalt wahrzunehmenden bzw. durchzuführenden Aufgaben sind bereits im Ge-

setz formuliert. Im engen Zusammenhang damit steht auch die Eröffnung der Möglichkeit, Einzugsbereiche für die Anstalt festzulegen, was insbesondere dann wichtig wird, wenn es zur Bildung von Aufgabenschwerpunkten kommt oder nicht alle Nutzer Träger der Anstalt werden wollen.

Weiterhin werden die Organe der Anstalt, der Vorstand und der Verwaltungsrat, sowie deren Aufgaben und Befugnisse festgelegt. Der Vorstand führt die laufenden Geschäfte der Anstalt in eigener Verantwortung und wird vom Verwaltungsrat überwacht. Wichtige Entscheidungen sind dem Verwaltungsrat vorbehalten (s. Kasten S. 163).

Die überwiegende Anzahl der o.g. Punkte bedürfen dabei einer qualifizierten Mehrheit von dreiviertel der Stimmen der gesetzlichen Mitglieder.

Die Wirtschaftsführung, das Rechnungswesen und die Prüfung der Anstalt richten sich nach den Vorschriften des Handelsgesetzbuches. Die Wirtschaftsführung, der Jahresabschluss und der Lagebericht werden von einer Wirtschaftsprüferin oder einem Wirtschaftsprüfer geprüft. Darüber hinaus unterliegt die Anstalt der überörtlichen Prüfung durch den Landesrechnungshof.

Für Verbindlichkeiten der Anstalt haften die Träger im Verhältnis ihrer Stimmanteile im Verwaltungsrat unbeschränkt, soweit keine Befriedigung aus dem Vermögen der Anstalt erreicht werden kann.

Die Finanzen der Anstalt sind lediglich in ihren Grundzügen im Gesetz geregelt. Danach finanziert sich die Anstalt durch Gebühren und Entgelte. Das Anfangsbudget wird auf der Basis der bisherigen Haushaltspläne gebildet. In der erlassenen Finanzsatzung werden die Finanzregelungen differenziert dargelegt.

Als rechtlich eigenständige Einrichtung musste die Anstalt mit Finanzmitteln ausgestattet werden, um von Beginn an solide wirtschaften zu können. Hierzu gehören neben Stammkapital und Eigenkapital, die grundsätzlich auch als Buchwerte vorliegen können, insbesondere

liquide Mittel, um von Anfang an zahlungsfähig zu sein. Aus den erwirtschafteten Überschüssen der ArGe CVUA-OWL konnte ein großer Teil der Kapitalausstattung erbracht werden. Daneben wurde das Betriebsvermögen der drei Untersuchungsämter unentgeltlich der Anstalt überlassen, was wesentlich zur soliden Grundfinanzierung und damit zur Handlungsfähigkeit beigetragen hat.

Neben der finanziellen Grundausstattung mussten Regelungen zur laufenden Finanzierung des Geschäftsbetriebes erstellt werden, die in der Finanzsatzung festgelegt wurden [6].

Als wirtschaftlich arbeitende Einrichtung kann die Anstalt erzielte Überschüsse einer zweckgebundenen Investitionsrücklage und darüber hinaus bis zu einer festgelegten Obergrenze einer allgemeinen Rücklage zuführen. Hierüber entscheidet der Verwaltungsrat. Daneben kann die Anstalt auch Kredite als Kassenkredit in festgelegter Höhe und als sonstigen Kredit im vom Verwaltungsrat festgelegten Rahmen aufnehmen, um eine angemessene Wirtschaftsführung zu ermöglichen.

Damit die Anstalt von Beginn an arbeitsfähig war, mussten Regelungen für die Rekrutierung des notwendigen Personals erfolgen. Grundsätzlich bestehen drei Möglichkeiten, das für die Arbeit notwendige Personal zu bekommen:

- Die Anstalt stellt alle für die Arbeit notwendigen Personen selbst ein; die vorher in den Untersuchungsämtern beschäftigten Personen verbleiben bei ihren Anstellungsbehörden.
- Die bisher in den Untersuchungsämtern beschäftigten Personen werden in den Dienst der Anstalt übergeleitet und sind dann Beschäftigte der Anstalt.
- Die bisher in den Untersuchungsämtern beschäftigten Personen werden der Anstalt für die zu erledigenden Aufgaben zur Verfügung gestellt.

Von allen drei Möglichkeiten wurde Gebrauch gemacht, weil die individuellen Umstände dieses erforderten und die Be-

Aufgaben des Verwaltungsrates der AöR

- Erlass von Satzungen und Geschäftsordnungen
- Feststellung und Änderung des Wirtschaftsplans
- Bestellung, Ernennung und Entlassung von Vorstandsmitgliedern
- Grundsätze des Personalwesens und der Personalentwicklung
- Festsetzung von Gebührentarifen und Entgelten soweit nicht durch gesetzliche Regelungen bestimmt
- Bestellung des Abschlussprüfers auf Vorschlag des Vorstandes
- Feststellung des geprüften Jahresabschlusses
- Ergebnisverwendung
- Übertragung weiterer Untersuchungsaufgaben aus kommunalem Bereich, soweit rechtlich zulässig
- Wesentliche Änderungen des Betriebsumfanges im nicht-amtlichen Aufgabenbereich
- Weitere durch Satzung zugewiesene Angelegenheiten

lange der Beschäftigten in enger Zusammenarbeit mit den jeweiligen Personalräten sehr weitgehend berücksichtigt wurden. Dies hat dazu beigetragen, dass die Arbeitsfähigkeit des Untersuchungsamtes im Zeitraum der Umstrukturierung keine größeren Einbrüche zeigte. Wie viele andere Umorganisationen zeigen, ist dies nicht selbstverständlich. Erhebliche Einschränkungen im Vergleich zu anderen Fällen waren auch deshalb nicht festzustellen. Beigetragen hierzu hat die Tatsache, dass die Neuorganisation mit den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in enger Gemeinsamkeit entwickelt wurde.

Das Gesetz selbst lässt die verschiedenen Möglichkeiten der Personalrekrutierung offen. Wenn jedoch von der Möglichkeit der Personalüberleitung Gebrauch gemacht wird, hat diese nach den im Gesetz festgelegten Kriterien zu erfolgen. So wurden, wie es das Gesetz vorsieht, alle Beamtinnen und Beamte der drei Untersuchungsämter in die Dienste der Anstalt übergeleitet, während die tariflich Beschäftigten der Anstalt gestellt wurden. Ursächlich hierfür war die heterogene Konstellation der Zusatzversorgung der tariflich Beschäftigten. Da die Anstalt nur Mitglied in einer Zusatzversorgungskasse sein kann, hätte die Überleitung der Tariflich Beschäftigten in die

» **Regelungen zur finanziellen Grundausstattung und laufenden Finanzierung** «

Weitere Internetlinks finden Sie im Internet unter www.dlr-online.de → DLR Spezial

›› Zusatzversorgung für Mitarbeiter optimiert ‹‹

Dienste der Anstalt zur Folge gehabt, dass für einen Teil der Beschäftigten ein Wechsel der Zusatzversorgungskasse notwendig geworden wäre, was mit erheblichen finanziellen Ausgleichszahlungen verbunden gewesen wäre, die nicht realisierbar waren. Dieses konnte bei Gestellung des Personals weitgehend vermieden werden. Durch die Neugründung der Einrichtung bot sich die Gelegenheit, die tariflich festgeschriebene Zusatzversorgung zu optimieren. Die letztendlich gewählte Kapital gedeckte Variante bietet dabei erhebliche finanzielle Vorteile für die von der Anstalt neu eingestellten Beschäftigten und für die Anstalt als Arbeitgeber. Nachteil des Gestellungsmodells ist, dass in der Einrichtung nebeneinander Personen zu unterschiedlichen tariflichen Bedingungen beschäftigt sind. Dieses wird sich zwar im Laufe der Zeit auswachsen, erschwert jedoch den Start und erfordert zusätzlichen Aufwand in der Personalwirtschaft.

Nach zustimmenden Beschlüssen aller Kommunalparlamente des Regierungsbe-

zirkes Detmold wurde dann mit der Verordnung zur Errichtung einer integrierten Untersuchungsanstalt im Regierungsbezirk Detmold vom 20.12.2007, veröffentlicht im Gesetzes und Verordnungsblatt NRW vom 28.12.2007 [7] das CVUA-OWL als Anstalt des öffentlichen Rechts zum 1.1.2008 errichtet, sodass der avisierte, ehrgeizige Zeitplan eingehalten werden konnte.

Begleitende Maßnahmen zur Sicherstellung der Arbeitsfähigkeit der Untersuchungsanstalt

Neben den oben beschriebenen Aktivitäten zur Gründung der Anstalt musste begleitend ein Fahrplan entwickelt werden, um die Arbeitsfähigkeit zum Gründungstag sicherzustellen. Dieser wurde als offene Liste, ausgehend von den zu den bisherigen Verwaltungen bestehenden Schnittstellen, bereits Anfang des Jahres 2007 begonnen, kontinuierlich fortgeschrieben und weiter entwickelt.

Vordringlich waren die mit den Finanzen der Anstalt zusammenhängenden Aspekte.

Weitere spezifische Einzelheiten, die in der Gründungsverordnung geregelt wurden

- Festlegung des Namens der Untersuchungsanstalt mit Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt Ostwestfalen-Lippe (CVUA-OWL) Anstalt des öffentlichen Rechts
- Festlegung des Einzugsbereiches auf den Regierungsbezirk Detmold
- Träger der Anstalt sind das Land NRW, die Stadt Bielefeld und die Kreise Gütersloh, Herford, Höxter, Lippe, Minden-Lübbecke und Paderborn
- Die Zusammensetzung des Verwaltungsrats; insgesamt neun Mitglieder (jeweils ein Mitglied aus jeder beteiligten Kommune und zwei Mitgliedern des Landes)
- Die Stimmgewichtung der Mitglieder (die Vertretung des Landes hat sieben Stimmen, jede Vertretung einer Kommune hat eine Stimme)
- Der Vorsitz wird einem Vertreter des Landes übertragen; die Stellvertretung wird von den kommunalen Vertretern mit einfacher Mehrheit gewählt
- Der Vorstand besteht aus einem Vorsitzenden und mindestens einem weiteren Vorstandsmitglied; die bisherigen Leitungen der Chemischen Untersuchungsämter werden als Vorstandsmitglieder bestellt, die ehemalige Leitung des Staatlichen Veterinäruntersuchungsamtes zum Vorstandsvorsitzenden
- Das Stammkapital wird auf 250.000 € festgelegt
- Neben den im Gesetz festgelegten Aufgaben werden der Anstalt vergleichbare Aufgaben auf dem Gebiet des Gentechnikrechts, der Strahlenschutzvorsorge und der Untersuchung von Tierarzneimitteln, mit Ausnahme von Fertigarzneimitteln übertragen
- Tariflich Beschäftigte sollen der Anstalt im Wege der Personalgestellung zur Verfügung gestellt werden; Ausbildungsverhältnisse gehen auf die Anstalt über; die beschäftigten Beamten werden in den Dienst der Anstalt übergeleitet

Als rechtlich selbstständige Einrichtung musste eine eigenständige Buchhaltung eingerichtet werden, damit ab dem Gründungstag eine ordentliche Buchführung möglich war. Die hierfür notwendige datentechnische Umgebung musste ermittelt, ausgeschrieben, beschafft, eingerichtet und der Umgang mit ihr geschult werden. Neben der ja weiterhin laufenden Routine ein enormes Arbeitspensum. Zur Erstellung der Eröffnungsbilanz zum Gründungstichtag mussten insbesondere die Vermögenswerte ermittelt und bewertet werden. Zwar war in jeder Einrichtung das bewegliche Vermögen inventarisiert, die Bewertungsgrundlagen und die Bewertungssystematik waren jedoch verschieden, sodass hier eine komplett neue Erhebung und Bewertung stattfinden musste. Zur Gewährleistung der Zahlungsfähigkeit musste ein Konto eingerichtet sein, welches zudem mit einem gewissen Dispositionskredit, bzw. mit einem entsprechenden Guthaben ausgestattet sein musste. Allein die Einrichtung eines Kontos für eine noch nicht vorhandene Einrichtung war mit gewissen Schwierigkeiten verbunden. Bereits vor der Gründung bestehende Zahlungsverpflichtungen der Anstalt (z. B. Bezüge der übergeleiteten Beamtinnen und Beamten für den Monat Januar) konnten nur mit Unterstützung der bisherigen Träger eingelöst werden.

Auch der Übergang des Personals musste zum Gründungstag realisiert werden. Für die tariflich Beschäftigten wurden Personalgestellungsverträge ausgearbeitet und am 1.1.2008 durch Unterschrift des Vorstandes, der ja erst mit dem Gründungstichtag hierzu legitimiert war, in Kraft gesetzt. Die übergeleiteten Beamtinnen und Beamten wurden in den Dienst der Anstalt übernommen, in die entsprechenden Besoldungsstufen eingewiesen und ihnen die nunmehr zu führende Dienstbezeichnung mitgeteilt.

Als öffentlicher Arbeitgeber trat die Anstalt, der Entscheidung des Verwaltungsrates entsprechend, der kommunalen Zusatzversorgungskasse Westfalen bei. Da die Anstalt den Tarifvertrag der Länder (TVL) in Bezug auf ihre neu einzustellen-



Das CVUA
OWL, Standort
Bielefeld

den tariflich Beschäftigten anzuwenden hatte, wurde die Mitgliedschaft im entsprechenden Arbeitgeberverband (Tarifgemeinschaft der Länder; TdL) beantragt. Mit der Zahlbarmachung der Bezüge der eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Beamtinnen, Beamte, Auszubildende, neu eingestellte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) wurde das Landesamt für Besoldung und Versorgung NRW (LBV) beauftragt. Nach Schaffung der rechtlichen Grundlagen übernahm das LBV für die Anstalt auch die Funktion der Familienkasse. Als Beihilfestelle beauftragte die Anstalt die Bezirksregierung Detmold. Insbesondere für die übergeleiteten Beamtinnen und Beamten machte sich so der Dienstherrnwechsel deutlich bemerkbar. Inzwischen haben sich die neuen Regelungen weitgehend eingespielt.

Wichtig für die interne Kommunikation erschien bereits in der Pilotphase der ArGe die gemeinsame EDV. Bereits sehr früh wurde daher ein gemeinsames Labor-DV-System mit zentral betriebenem Server eingerichtet und für die große Schnittmenge „Untersuchungen und Begutachtungen im Rahmen des Lebensmittelrechts“ konfiguriert. Zum weiteren Ausbau und zur weiteren Vereinheitlichung der EDV wurde ein externer EDV-Dienstleister (kommunales Rechenzentrum, GKD) beauftragt. Zug um Zug sollen in naher Zukunft auch die anderen Arbeitsbereiche des CVUA-OWL die einheitliche Labor-DV-Plattform nutzen. In Verbindung mit der Bereitstellung der für die EDV-Kommunikation der drei Standorte notwendigen Leitungskapazitäten wurden inzwischen eine einheitliche Telefonanlage und ein EDV-gestütz-

» Gemeinsame
EDV zur internen
Kommunikation «

Einzelheiten, die erkannt, geregelt und harmonisiert werden mussten

- Arbeitssicherheit
- Arbeitsmedizin
- Personalkommission
- Wahl Personalrat
- Versicherungen
- Ummeldung KFZ
- Geschäftsordnung allgemeiner Geschäftsablauf
- Geschäftsordnung Vorstand/ Verwaltungsrat
- Logo, Briefpapier, Visitenkarten
- Vereinheitlichung von Dienstvereinbarungen
- Internetauftritt, Internetadresse, E-Mail-Adresse
- Gleichstellungsbeauftragte(r)
- Schwerbehindertenbeauftragte(r)
- Stellenbesetzungsverfahren
- Organisationsplanung
- Personalbedarfsplanung
- Stellenbewertungen
- Dienstverteilungsplan
- Aus-, Fort- und Weiterbildungskonzept
- Befugnisse/Vollmachten
- Dienstausweise
- Dienstsiegel
- Reisekosten
- Berufsgenossenschaft
- Wartungsverträge
- Finanzamt
- Statistikdaten
- Vollstreckungsangelegenheiten
- Konzept KLR
- Beschaffungswesen/Rahmenverträge/Ausschreibungen/Vergabeprüfungen
- Finanzberichtswesen
- Datenschutzbeauftragte(r)
- Pensionsrückstellungen
- Risikomanagement (Finanzen)
- Sucht- und Sozialberatung
- Wiedereingliederung
- Mietverträge
- Postwesen
- Schlichtungsstelle (Personal)

tes Personalmanagement-System auf der Basis einer gemeinsamen Zeiterfassung implementiert.

Ein großer Brocken, der zwischenzeitlich bereits angegangen ist, stellt die Zusammenführung der noch drei Standorte dar. Bereits im Vertrag zum Pilotprojekt ArGe CVUA-OWL wurde als Ziel die Zusammenführung der drei Untersuchungsämter an einen Standort formuliert. Unter Berücksichtigung des vorhandenen Bestandes und unter Abwägung des Bedarfs und insbesondere der finanziellen Möglichkeiten stellte sich als realistische Variante die Erstellung eines Anbaues am Standort Detmold dar. Dieses Projekt ist inzwischen in der Realisierungsphase. Mit der Fertigstellung kann bis zum Jahre 2012 gerechnet werden.

Insgesamt betrachtet, bedeutet die Neuorganisation der drei Untersuchungsämter zum CVUA-OWL eine erhebliche Belastung über einen Zeitraum von ca. 8 Jahren. Neben vielen guten Momenten gab es auch einige Tiefschläge hinzunehmen, die jedoch gemeinsam verkräftet und bewältigt wurden. Inzwischen ist die

zweite Untersuchungsanstalt in NRW, das Chemische und Veterinäruntersuchungsamt Rhein-Ruhr-Wupper (CVUA-RRW), gegründet und hat seinen Betrieb aufgenommen. In den nächsten Jahren werden auch die übrigen Untersuchungsämter diesen Weg gehen, sodass in nicht allzu ferner Zukunft auch in NRW die seit Jahren überfällige Anpassung der Untersuchungsamtsstrukturen an die Globalisierung der Lebensmittelherstellung vollzogen sein wird. ■

» Tiefschläge gemeinsam verkräftet und bewältigt <<

Anschrift des Autors

Dr. Wilfried Hackmann
Chemisches und Veterinäruntersuchungsamt Ostwestfalen-Lippe
D-32717 Detmold

Das CVUA Ostwestfalen-Lippe Hoffnung auf Verbesserung weicht tiefer Überzeugung

Dr. Wilfried Hackmann

Verweise

- | | | |
|---|---|---|
| [1] http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/pub/pub06_de.pdf . | [4] http://bundesrechnungshof.de/bundesbeauftragter-bwv/bwv-baende/bwv-band8.pdf . | [6] http://www.bezreg-detmold.nrw.de/400_WirUeberUns/030_Die_Behorde/070_Amtsblatt/AmtsblattDetmold/Amtsblatt2008/2008/Amtsblatt_09_2008.pdf . |
| [2] http://eur-lex.europa.eu/pri/de/oj/dat/2002/l_031/l_03120020201de00010024.pdf . | [5] http://sgv.im.nrw.de/lmi/owa/lr_bs_bes_detail?bes_id=11129&det_id=175267&keyword=iuag%20nrw&sel_menu_item_code=S | [7] http://www.cvua-owl.de/download/pdf-files/ErrvoDT.pdf . |
| [3] http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2004R0882:20070101:DE:PDF . | | |