



Bericht zur
Organisationsuntersuchung
im Fachdienst (62) Veterinärwesen und Verbraucherschutz

Stand: 26.03.2014

1 Inhaltsverzeichnis

2	Organisationsuntersuchung im Fachdienst (62) Veterinärwesen und Verbraucherschutz	3
2.1	Zielsetzung	3
2.2	Vorgehensweise im Fachdienst 62	4
2.2.1	Prozesserhebung	4
2.2.2	Prozessanalyse.....	5
2.3	Aufgaben und Ziele des vorbeugenden Verbraucherschutzes	6
3	Handlungsfelder im Fachdienst 62.....	7
3.1	Qualitätsmanagement.....	7
3.2	Sachgebietsübergreifende Tätigkeiten	8
3.2.1	Kernprozess 1: Beratung.....	8
3.2.2	Kernprozess 2: Probentransport	8
3.2.3	Kernprozess 3: Zertifikate	8
3.2.4	Kernprozess 4: Durchführung eines OWiG-Verfahrens	8
3.2.5	Kernprozess 5: Nicht standardisierte Gefahrenabwehr und Widersprüche	9
3.2.6	Kernprozess 6: Sonstige Tätigkeiten	9
3.2.7	Analyse	9
3.3	Sachgebiet Tierschutz.....	10
3.3.1	Kernprozess 7: Tierschutzrechtliche Zulassungen	10
3.3.2	Kernprozess 8: Betriebskontrolle Tierschutz	10
3.3.3	Kernprozess 9: Tiertransportkontrolle	10
3.3.4	Analyse	10
3.4	Sachgebiet Tierseuchenbekämpfung.....	11
3.4.1	Kernprozess 10: Kennzeichnungskontrolle Schweine, Schafe, Ziegen	11
3.4.2	Kernprozess 11: Spezielle Tierseuchenbekämpfung.....	11
3.4.3	Kernprozess 12: Tierseuchen-Routinekontrolle.....	11
3.4.4	Kernprozess 13: Tierseuchen-Probenmanagement	11
3.4.5	Analyse	12
3.5	Sachgebiet Lebensmittel- und Fleischhygieneüberwachung.....	13
3.5.1	Kernprozess 14: Betriebskontrolle.....	13
3.5.2	Kernprozess 15: Verbraucherbeschwerde Lebensmittel	13
3.5.3	Kernprozess 16: EU-Schnellwarnmeldung	13
3.5.4	Kernprozess 17: Abrechnung der Fleischuntersuchung	13
3.5.5	Kernprozess 18: Hygieneüberwachung Schlacht- und Zerlegebetrieb.....	13
3.5.6	Kernprozess 19: Probenmanagement.....	14
3.5.7	Analyse	14
4	Maßnahmenübersicht und Maßnahmenumsetzung	16
4.1	Maßnahmenübersicht	16
4.2	Maßnahmenumsetzung	16
5	Fazit	17

2 Organisationsuntersuchung im Fachdienst (62) Veterinärwesen und Verbraucherschutz

Das vom Kreistag beschlossene Haushaltssicherungskonzept 2011 wie auch die folgenden sehen an verschiedenen Stellen Organisationsuntersuchungen vor. In Umsetzung des Haushaltskonsolidierungskonzeptes und auf einen entsprechenden Arbeitsauftrag der interfraktionellen Arbeitsgruppe hin ist vorgesehen, teilweise unter externer Begleitung, eine umfassende Organisationsuntersuchung der Gesamtverwaltung mit einer hinreichenden Aufgabenkritik durchzuführen. Die Untersuchung soll nach möglichst einheitlichen Standards, aber sukzessive für die verschiedenen Organisationseinheiten der Kreisverwaltung erfolgen.

Die Kreisverwaltung Gießen hat daraufhin im Dezember 2011 mit einer umfassenden und auf mehrere Jahre angelegten Organisationsuntersuchung begonnen. Im Hinblick auf die Größe der Verwaltung wurden drei Untersuchungscluster, bestehend aus verschiedenen Organisationseinheiten gebildet, die sukzessive abgearbeitet werden. Untersucht durch ein externes Beratungsunternehmen begann der Gesamtprozess mit einer Pilotorganisationseinheit, dem Fachdienst (50) Soziales und Senioren, weil die äußeren Umstände – hoher Arbeitsdruck, steigende Fallzahlen, hoher Krankenstand – hier ein Handeln erforderten und die Bereitschaft im Fachdienst ausdrücklich vorhanden war. Mit der Untersuchung durch ein externes Beratungsunternehmen sollte ein entsprechender Wissenstransfer in unserer Verwaltung verbunden und die Organisationsentwicklung als kontinuierliche Aufgabe dauerhaft verankert werden. Im Cluster 1 wurden außerdem drei weitere Organisationseinheiten untersucht. Hierbei handelt es sich um den Fachdienst (61) Gesundheit, den Fachdienst (62) Veterinärwesen und Verbraucherschutz sowie um den Stab Interner Dienst des Fachbereichs 5. Diese Untersuchungen erfolgten ohne Unterstützung eines externen Beratungsunternehmens, sondern vielmehr in Eigenregie durch Kräfte des Stabes (93) Controlling sowie des Fachdienstes (12) Personal- und Organisationsentwicklung mittels des im Pilotprojekt erlangten Wissens. Die Projektleitung obliegt den Leitungen der zuletzt genannten Organisationseinheiten. Außerdem wird das Projekt von einer übergeordneten Lenkungsgruppe begleitet.

2.1 Zielsetzung

Die Kreisverwaltung Gießen will in Zeiten großer Finanzknappheit und verstärkten Arbeitsdrucks angesichts wachsender Aufgaben bei gleichzeitig sinkendem Personalbestand die Steuerbarkeit und Effizienz ihrer Leistungen optimieren, um ihre Aufgaben wirtschaftlicher und ergebnisorientierter wahrnehmen zu können.

Ziel der Kreisverwaltung Gießen war es, in den drei Organisationseinheiten des Clusters 1 die wichtigsten Prozesse zu identifizieren, zu analysieren und wenn möglich zu optimieren. Dabei sollten die Mitarbeiter/innen und Führungskräfte der zu untersuchenden Einheit in hohem Maße einbezogen werden. Nach Abschluss der Untersuchungen soll jede Organisationseinheit über ein sog. Prozesshandbuch

verfügen, aus dem die wichtigsten Prozesse, dargestellt in optimierter Form, hervorgehen.

2.2 Vorgehensweise im Fachdienst 62

Transparenz ist für ein Projekt wie die Organisationsuntersuchung zwingende Voraussetzung. Insofern war es wichtig, alle Beteiligten, sowohl die Mitarbeitenden und die Führungskräfte des zu untersuchenden Fachdienstes, als auch die Lenkungsgruppe, Personalrat und Frauenbeauftragte, bereits frühzeitig einzubinden.

Die Untersuchung des Fachdienstes 62 begann mit der Projektinitialisierung im Winter 2012. Das geplante Vorgehen zur Prozesserhebung wurde eingehend erläutert; auch wurde darauf hingewiesen, dass eine Personalbedarfsbemessung mittels achtwöchiger Arbeitszeitaufzeichnung, wie sie im Rahmen der Pilotuntersuchung im Fachdienst 50 erfolgte, zumindest mittelfristig für den Fachdienst 62 nicht geplant ist.

Das Projekt wurde in mehrere Phasen untergliedert. Aus der folgenden Übersicht werden die einzelnen Phasen und Aktivitäten des Projektes ersichtlich.

I	II	III	IV	V	VI
Projekt-initialisierung	Prozess-identifikation	Erhebungs-phase	Optimierungs-phase	Abstimmungs-phase	Umsetzungs-phase
Auftakt-veranstaltung Information der beteiligten Mitarbeitenden Erläuterung der geplanten Vorgehensweise Termin-vereinbarungen	Identifikation und Definition der Kernprozesse in der zu untersuchenden Einheit	Erhebung, Strukturierung und Modellierung der Kernprozesse Datenerhebung und Datenauswertung	Ist-Analyse und aufgaben-kritische Betrachtung der Kernprozesse Entwicklung der Soll-Prozesse Identifikation von Optimierungsmöglichkeiten	Überführung der Prozess-handbücher in die Soll-Version Bericht-erstellung Rückkopplung der Ergebnisse Entscheidung Lenkungs-gruppe	Konstituierung von Arbeits-gruppen Priorisierung Umsetzung Umsetzungs-controlling Berichterstattung

2.2.1 Prozesserhebung

Der Fachdienst 62 beinhaltet eine Reihe von zentralen Geschäftsprozessen. Aus dieser Vielzahl an Prozessen, sollten insbesondere die Kernprozesse (KP) dezidiert erhoben und analysiert werden, die über starke Ressourcenbindungen oder diverse Schnittstellen verfügen. Größere finanzielle Transferleistungen sind nicht erkennbar. Gemäß der sog. 80/20-Regel (auch Paretoprinzip) binden rund 20% der Aufgaben rund 80% des Aufwandes. Hieraus leiten sich erfahrungsgemäß die zentralen Geschäftsprozesse ab. Eine Analyse von lediglich 20% der im Fachdienst anfallenden Prozesse konnte aber insoweit nicht zielführend sein, als dass nach Abschluss der Untersuchungen im Ergebnis ein Prozesshandbuch mit allen wichtigen Prozessen des Fachdienstes vorliegen soll, sodass sich alle Mitarbeitenden und die Führungs-

kräfte mit ihren Aufgaben darin wiederfinden können; dies auch vor dem Hintergrund einer eventuell nachzuschiebenden Personalbedarfsbemessung im Fachdienst 62.

Neben der Darstellung der einzelnen Prozesse von Anfang bis Ende ist für die Entwicklung von Ansätzen zur Optimierung von Prozessabläufen die Detailschärfe von großer Bedeutung. Hierbei war darauf zu achten, dass Nebensächlichkeiten, wie bspw. das Frankieren eines Poststückes, nicht separat dargestellt werden sollten. Vielmehr waren neben dem reinen Ablauf der Prozesse folgende weitere prozessbezogene Inhalte darzustellen:

- Schnittstellen zu externen Akteuren,
- interne Schnittstellen zu anderen Fachdiensten,
- interne Schnittstellen innerhalb eines Fachdienstes,
- Möglichkeiten der Dokumentation,
- controllingrelevante Dateneingaben in das Fachverfahren,
- Qualitätsstandards,
- spezielle Gegebenheiten auf Teilprozessebene,
- Personalbindung.

Zunächst wurden daher im Fachdienst 62 durch die Mitarbeitenden und Führungskräfte die wichtigsten Prozesse definiert. Die mit der Projektleitung abgestimmten Kernprozesse des Untersuchungsbereichs wurden sodann durch die Prozessverantwortlichen des Fachdienstes 62 erstmalig graphisch bzw. textlich vorstrukturiert. Diese grob aufgezeichneten Prozesse wurden anhand der Aufzeichnungen durch den Fachdienst 12 in sog. Prozesscharts Excel-basiert modelliert. In Vertiefungsgesprächen wurden die so gewonnenen Grobprozessstrukturen mit den verantwortlichen Mitarbeitenden detailliert nachgeschärft, so dass alle Prozesse nach diesen Gesprächen detailgenau erhoben und dargestellt waren.

2.2.2 Prozessanalyse

Diese detailgenauen Prozesscharts konnten somit als Grundlage für die im Fachdienst 62 unter Leitung von Kräften aus dem Stab 93 sowie Fachdienst 12 durchgeführten Prozessoptimierungsworkshops dienen. In diesen Workshops wurden die Kernprozesse gemeinsam mit den Prozessverantwortlichen des Fachdienstes 62 im Zuge einer aufgabenkritischen Betrachtung analysiert. Die Aufgabenkritik diente der Überprüfung der Aufgaben im Bereich des Fachdienstes 62 auf Wirtschaftlichkeit, Notwendigkeit und strategische Bedeutung, um aufbauend auf den Ergebnissen strukturelle Optimierungspotenziale ableiten zu können. Die standardisiert dargestellten Prozessabläufe wurden somit im Rahmen der Aufgabenkritik vor dem Hintergrund der Effektivität („die richtigen Dinge tun“) und der Effizienz („die Dinge richtig tun“) auf folgende Fragestellungen und Merkmale hin untersucht:

- Liegt zur Aufgabenerfüllung eine gesetzliche Pflicht vor (Muss-Aufgabe; gesetzlich gefordert)?
 - o Wenn ja, müssen wir diese Aufgabe selbst erledigen (Soll-Aufgabe; politische, strategische Vorgaben)?
 - o Wenn nein, kann dies ein Externer für uns tun?
 - o Oder können wir dies in Kooperation (mit anderem Landkreis oder anderer Kommune im eigenen Landkreis) tun?
- Wurde in diesem Prozess schon etwas extern vergeben?
 - o Wenn ja, können wir dies eventuell zurückholen, weil es für uns möglicherweise (finanziell) lukrativer ist, dies selbst zu erledigen?

Die Prozessdarstellungen und damit die Prozesse der Ist-Aufnahme wurden im Ergebnis der Prozessoptimierungsworkshops einer Ist-Analyse unterzogen. In dem vollständigen Prozesshandbuch, welches sich in der Anlage zum vorliegenden Untersuchungsbericht befindet, wurden die analysierten Prozesse bereits in optimierter Form dargestellt.

2.3 Aufgaben und Ziele des vorbeugenden Verbraucherschutzes

In Zeiten globalisierter Märkte und transkontinentaler Handelswege stellt die Wahrung der Lebensmittelsicherheit einen essentiellen Bestandteil des hessischen Verbraucherschutzkonzepts dar. Durch die Überwachung lokal produzierter und gehandelter sowie aus dem Ausland eingeführter Waren sollen die Verbraucherinnen und Verbraucher vor Gefahrenquellen geschützt und gleichzeitig ein bestmöglicher Sicherheitsstandard gewährleistet werden.

Eine der Hauptaufgaben der hessischen Lebensmittelüberwachung ist es, den Verbraucher vor gesundheitlichen Gefahren – ausgehend von Lebens- und Futtermitteln, aber auch Bedarfsgegenständen und Kosmetika – zu schützen. Weiterhin geht es darum, Irreführung und Täuschung der Konsumenten aufzudecken und mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln zu unterbinden. Ein wichtiger Aspekt des Konzepts ist zudem der Schutz des redlich agierenden Lebensmittelunternehmers: Durch die Aufdeckung von Verstößen werden die Betriebe, die sich den rechtlichen Rahmenbedingungen entsprechend verhalten, vor unlauteren Wettbewerbern geschützt. Der Schutz des Verbrauchers durch die Lebensmittelüberwachung wiederum erfolgt auf doppeltem Wege: Zum einen durch die direkte Kontrolle der Lebensmittel und Bedarfsgegenstände, zum anderen aber auch über die Information der Öffentlichkeit, z. B. im Falle gesundheitsgefährdender Produkte.

Das Gesamtkonzept des gesundheitlichen Verbraucherschutzes in Hessen zielt darauf ab, die Lebensmittelunternehmer bei der Einhaltung der rechtlichen Vorschriften klar in die Pflicht zu nehmen. Sie tragen die Hauptverantwortung für die Produktion und das Inverkehrbringen von sicheren Lebens- und Futtermitteln und unterliegen daher strengen Auflagen. So sind sie unter anderem gesetzlich dazu verpflichtet, betriebliche Eigenkontrollen durchzuführen.

Mindestens ebenso wichtig wie die Einhaltung der lebensmittelrechtlichen Vorschriften durch die Lebensmittelunternehmer ist jedoch auch eine hohe Verbraucherkompetenz und ein kritisches Verbraucherbewusstsein. Ziel der Landesregierung ist es daher, die Bürgerinnen und Bürger durch Information und Beratung zu „mündigen Verbrauchern“ zu machen. Ihnen soll noch weitaus stärker als bisher bewusst gemacht werden, welche aktive Rolle sie bei der Wahrung der Lebensmittelsicherheit einnehmen können – etwa durch kritisches Hinterfragen von Angeboten oder durch die Meldung von Missständen an die zuständigen Behörden der Lebensmittelüberwachung.

Parallel zu den Eigenkontrollen der herstellenden Betriebe wird in Europa das ganzheitliche Überwachungsprinzip „from farm to fork“, also „vom Erzeuger zum Verbraucher“, angewendet. Die Lebensmittelüberwachung zieht unter diesem Gesichtspunkt in ihre Kontrollen sämtliche Faktoren mit ein, die sich auf die Unbedenklichkeit von Lebensmitteln auswirken können: Vom Anbau von Feldfrüchten und Futtermitteln über die Produktion im Stall bis zum Esstisch des Verbrauchers wird jeder Abschnitt der Nahrungskette genauestens überwacht. Auf diese Weise können sowohl gesundheitliche Gefährdungen, als auch eine bewusste Täuschung der Verbraucher verhindert werden.¹

3 Handlungsfelder im Fachdienst 62

Wie bereits unter Punkt 2.2.2 beschrieben, wurden die zuvor im Fachdienst 62 erhobenen Prozesse in Prozessoptimierungsworkshops analysiert und auf mögliches Optimierungspotenzial hin untersucht. Nachfolgend sollen nun die aus diesen Workshops gewonnenen Ergebnisse dargestellt werden. Das umfangreiche Prozesshandbuch für den Fachdienst 62 befindet sich in der Anlage zu diesem Untersuchungsbericht.

3.1 Qualitätsmanagement

Bereits in der ersten Phase der Untersuchung des Fachdienstes 62, wurde festgestellt, dass die überwiegende Anzahl der in dem Fachdienst identifizierten Kernprozesse bereits im Rahmen eines Qualitätsmanagementsystems (QM) definiert sind.

Maßnahmen zur Qualitätssicherung haben das Ziel, wiederkehrende Abläufe zu beschreiben, sie in eine einheitliche und nachvollziehbare Form zu bringen und somit die Qualität der Handlungen auf einem gleichbleibend hohen Niveau zu halten. Als erstes Bundesland hat Hessen am 19. August 2003 ein Qualitätsmanagementsystem in der amtlichen Lebensmittelüberwachung eingeführt. Seitdem haben die Behörden vielfältige Anstrengungen unternommen, um dieser Vorreiterrolle weiterhin gerecht zu werden; im Rahmen von Audits überprüfen sie kontinuierlich die Umsetzung und Anwendung des Systems und entwickeln dieses ständig weiter. Mit der Erarbeitung eines Qualitätsmanagement-Konzeptes erfüllen

¹ HMUVELV, Online: <http://www.verwaltung.hessen.de>

die hessischen Behörden die gesetzlichen Vorgaben der Europäischen Union und gewährleisten gleichzeitig den „einheitlichen Vollzug“ aller angeschlossenen Stellen. Den an die Lebensmittelunternehmer gestellten Forderungen nach Transparenz der Herstellungsprozesse und Sicherheit der Lebensmittel stehen somit klar nachvollziehbare Prüfkriterien und -maßnahmen der Behörden gegenüber.²

Das Qualitätsmanagementsystem ist aus der Praxis gewachsen und in Arbeitsgruppen erarbeitet worden. Durch das Land ist also zentral definiert, wie die jeweiligen Prozesse abzuarbeiten sind. Folglich sind die hessischen Veterinärämter an das QM gebunden. Abweichungen von den Vorgaben des QM müssen durch ein aufwändiges Verfahren in einem Steuerkreis abgestimmt werden. Vor diesem Hintergrund darf nicht unerwähnt bleiben, dass während der Prozessoptimierungsworkshops eventuell erkannte Schwachstellen oder Problemlagen in den Prozessabläufen im Fachdienst 62 durch Empfehlungen zu Optimierungsmaßnahmen nicht ohne großen Aufwand behoben oder verbessert werden können. Eine Änderung von QM-gestützten Prozessabläufen im Fachdienst 62, hätte folglich Auswirkungen auf sämtliche hessischen Veterinärämter.

3.2 Sachgebietsübergreifende Tätigkeiten

3.2.1 Kernprozess 1: Beratung

Die Beratung von Verbrauchern, Tierhaltern, Lebensmittelunternehmern etc. umfasst alle Aufgabenbereiche des öffentlichen Veterinärwesens. Sie hat einen hohen zeitlichen Stellenwert und dient insbesondere der Prävention.

3.2.2 Kernprozess 2: Probentransport

Dieser Prozess dient der Sicherstellung eines einheitlichen Probentransportes bis zur Untersuchungseinrichtung zur Vermeidung einer nachteiligen Beeinflussung während des Transports.

3.2.3 Kernprozess 3: Zertifikate

Auf Grund von gesetzlichen Vorgaben für den Tier- und Warenverkehr werden Genusstauglichkeits- und Gesundheitsbescheinigungen erstellt.

3.2.4 Kernprozess 4: Durchführung eines OWiG-Verfahrens

Die Abwicklung der Ordnungswidrigkeitsverfahren aus allen fachlichen Sachgebieten des FD 62 erfolgt nicht zuletzt in Ermangelung eines Bußgeldkatalogs und des diesbezüglich erforderlichen Abstimmungsbedarfs sowie Fachverwaltungskennnissen nicht zentral, sondern im FD 62. Die Beibehaltung dieser Verfahrensweise ist mit dem Fachdezernenten abgestimmt.

² HMUVELV, Online: <http://www.verwaltung.hessen.de>

3.2.5 Kernprozess 5: Nicht standardisierte Gefahrenabwehr und Widersprüche

Auf der Grundlage fachrechtlicher Ermächtigungsgrundlagen werden einzelfallbezogene Gefahrenabwehranordnungen (Mängelbeseitigung, -prävention) bezüglich aller Aufgabenbereiche des FD 62 erstellt und ggf. mit den Mitteln des Verwaltungszwangs durchgesetzt. Aufgrund § 16 a Hess. Ausführungsgesetz zur Verwaltungsgerichtsordnung ist die den Verwaltungsakt erlassende Behörde auch für die Entscheidung über den Widerspruch zuständig.

3.2.6 Kernprozess 6: Sonstige Tätigkeiten

Es werden hier unabhängig voneinander Tätigkeiten zusammengefasst, die sachgebietsübergreifend für die Arbeitsabläufe von Bedeutung sind. Es handelt sich somit nicht um die Darstellung eines klassischen Prozesses.

3.2.7 Analyse

Zunächst ist festzustellen, dass die sachgebietsübergreifenden Kernprozesse Beratung, Probentransport und Zertifikate QM-gestützt sind.

Die Beratungen (KP 1) als Präventionsarbeit machen einen großen Teil der täglichen Arbeitserledigung im Fachdienst 62 aus. Folglich ist für die Beratungstätigkeit in der Praxis viel Zeit gebunden.

Der Probentransport (KP 2) gestaltet sich in aller Regel unproblematisch. Als Schnittstelle in diesem Prozess ist überwiegend der Landesbetrieb Hessisches Landeslabor (LHL) in Gießen involviert. Hier werden die entnommenen Proben untersucht. Von dort werden spezielle Proben an die weiteren Standorte des LHL in Kassel oder Wiesbaden weiter gegeben. Seltener sind durch den Fachdienst 62 selber Proben nach Kassel oder Wiesbaden zu transportieren.

Im Rahmen der Untersuchung des Prozesses Zertifikate (KP 3) konnte festgestellt werden, dass zumindest im Lebensmittel-Bereich die Zertifikatausstellung kostendeckend erfolgt, da hier nach Zeitaufwand gemäß Hessisches Kostenrecht abgerechnet wird. In weiteren Bereichen (bspw. Geflügel) gestaltet sich die Ausstellung der Zertifikate nicht kostendeckend, da hier eine Festgebühr nach Stückzahl erhoben wird. Auf Grund der anzuwendenden Gebührenordnung eröffnet sich hierbei allerdings keine Möglichkeit zur Optimierung um einen höheren Grad der Kostendeckung zu erlangen.

Der Kernprozess 5 (Nicht standardisierte Gefahrenabwehrverfügung und Widerspruch) wurde bereits im Vorfeld der Untersuchung insoweit optimiert, als die Widervorlage zur Fristenüberwachung nicht mehr sachgebietsbezogen erfolgt, sondern nunmehr zentral im Fachdienst 62 verwaltet wird.

Weitere Empfehlungen zur Optimierung der sachgebietsübergreifenden Tätigkeiten (KP 1 bis 6, vgl. Prozesshandbuch) konnten im Rahmen der Organisationsuntersuchung nicht identifiziert werden. Der Fachdienst 62 ist hier bereits sehr gut aufgestellt.

3.3 Sachgebiet Tierschutz

3.3.1 Kernprozess 7: Tierschutzrechtliche Zulassungen

Durch das Zulassungsverfahren soll sichergestellt werden, dass die Einhaltung der notwendigen Mindestanforderungen u. a. bei gewerblichen Haltungen sowie bei Tieren zu Versuchszwecken unter den Kriterien einheitlicher Beurteilung gewährleistet ist. Vor Erteilung der Zulassung werden Zuverlässigkeit und Sachkunde der Antragsteller sowie ggf. die Eignung des Betriebes geprüft.

3.3.2 Kernprozess 8: Betriebskontrolle Tierschutz

Nach Risikobewertung sowie aufgrund von Anzeigen oder Beschwerden werden private Tierhaltungen und gewerbliche Betriebe vor Ort kontrolliert. Beim Vorliegen von Mängeln werden entsprechende Sofortmaßnahmen (z.B. Anordnungen zur Verbesserung der Tierhaltung oder auch Wegnahme der Tiere) zur Behebung ergriffen und ggf. Sanktionen in Form von Bußgeldverfahren oder weitergehende Verwaltungsmaßnahmen eingeleitet.

3.3.3 Kernprozess 9: Tiertransportkontrolle

Tiertransportkontrollen im fließenden Verkehr werden nach intensiver Vorbereitung entweder als Routinekontrollen oder anlassbezogen durchgeführt. Bei der Kontrolle wird überprüft, ob die Vorgaben des Tierschutz- und Tierseuchenrechts eingehalten worden sind. Die sofortige Mängelbeseitigung wird veranlasst, soweit dies nötig ist, um das Wohlbefinden der Tiere aufrecht zu erhalten oder wiederherzustellen. Weiterhin werden Maßnahmen ergriffen, die verhindern sollen, dass Verstöße bei zukünftigen Transporten wieder auftreten (z.B. Belehrungen, Bußgeldverfahren, Mitteilungen an Zulassungsbehörden).

3.3.4 Analyse

Die Analyse der Kernprozesse 7-9 des Sachgebietes Tierschutz hat ergeben, dass diese Prozesse vollumfänglich QM-gestützt sind.

Bei der Erteilung von Tierschutzrechtlichen Zulassungen (KP 7) ist festzustellen, dass bei mehr als 50 % der eingehenden Anträge die Antragsunterlagen unvollständig sind. Durch die Nachforderung der fehlenden Unterlagen entsteht ein nicht unbedeutender zeitlicher Mehraufwand in der Bearbeitung.

Der in der Praxis am häufigsten auftretende Impuls zur Durchführung von Betriebskontrollen (KP 8) ist die Anzeige. Insofern können hier im Rahmen der Untersuchung keine Stellschrauben zur Verschlinkung des Prozesses empfohlen werden, da der Eingang der Anzeigen nicht steuerbar ist.

Es konnte festgestellt werden, dass für die Tiertransportkontrollen im fließenden Verkehr (KP 9) keine Standardfrequenzen vorgegeben sind. Insoweit kann im Rahmen der Untersuchung zumindest eine Anregung für den Fachdienst 62 dahingehend ausgesprochen werden, zu überprüfen, in welchen Frequenzen künftig diese Kontrollen durchgeführt werden sollten, um den Aufwand dafür so gering wie möglich zu halten, gleichzeitig aber die Erfolgsquote darunter nicht zu leiden hat.

Weiteres Optimierungspotential im Sachgebiet Tierschutz konnte nicht ermittelt werden. Der Fachdienst 62 ist hier bereits sehr gut aufgestellt.

3.4 Sachgebiet Tierseuchenbekämpfung

3.4.1 Kernprozess 10: Kennzeichnungskontrolle Schweine, Schafe, Ziegen

Aufgrund von EU-Vorgaben zur Verhinderung der Verbreitung von Tierseuchen sind jährlich eine bestimmte Anzahl von Schaf- und Ziegenhaltungen aber auch Schweinehaltungen auf die Einhaltung von Kennzeichnungs- und Registerführungsvorschriften zu überprüfen. Diese Kontrollen können bei Direktzahlungsempfängern auch Auswirkungen auf die Prämienzahlung haben.

3.4.2 Kernprozess 11: Spezielle Tierseuchenbekämpfung

Beim Auftreten bzw. beim Verdacht des Auftretens bestimmter Tierkrankheiten müssen amtliche Tierseuchenbekämpfungsmaßnahmen durchgeführt werden. Die Maßnahmen ergeben sich aus dem europäischen und dem nationalen Recht, wobei die Rechtsvorgaben dem Seuchengeschehen zum Teil fortlaufend angepasst werden. Ein Sonderfall sind die sogenannten hochansteckenden Tierkrankheiten, die Auswirkungen auf große Regionen haben und zu hohen volkswirtschaftlichen Verlusten führen. Darunter fallen die Maul- und Klauenseuche (MKS), die Geflügelpest (AI), die klassische Schweinepest (KSP) als auch BSE, die zu den Transmissiblen Spongioformen Enzephalopathien (TSE) zählt. Für die Bekämpfung dieser Krankheiten stehen Landesmaßnahmenkataloge bereit. Die Europäische Kommission beurteilt die Maßnahmen die ergriffen werden und verteilt unter Umständen Sanktionen gegen die Mitgliedstaaten.

3.4.3 Kernprozess 12: Tierseuchen-Routinekontrolle

Im Rahmen der Routinekontrollen wird die Einhaltung der rechtlich vorgeschriebenen Verpflichtungen überwacht und durchgesetzt, die den Ausbruch von Tierseuchen oder von auf den Menschen übertragbare Krankheiten verhindern bzw. die Freiheit von Tierseuchen bestätigen sollen. Dazu ist es erforderlich, dass alle Nutztierhaltungen im Veterinärverwaltungsprogramm erfasst und die Betriebsdaten auf dem neusten Stand gehalten werden.

3.4.4 Kernprozess 13: Tierseuchen-Probenmanagement

Für die Überwachung des Tierseuchenstatus ist es notwendig, dass dieser regelmäßig in Tierbeständen überprüft wird. Probenentnahmen sind auch zur Abklärung von Tierseuchenausbrüchen erforderlich. Die Durchführung bzw. Überwachung der Probenentnahme und des Probentransportes sowie die Bewertung der Untersuchungsergebnisse sind ein wesentlicher Bestandteil der amtlichen Tierseuchenbekämpfung.

3.4.5 Analyse

Auch die Analyse der Kernprozesse 10-13 des Sachgebietes Tierseuchenbekämpfung hat ergeben, dass die Prozesse – bis auf den Kernprozess 13 – QM-gestützt sind.

Im Kernprozess 10 (Kennzeichnungskontrolle Schweine, Schafe und Ziegen) konnten zwei Problemfelder identifiziert werden. Zunächst wurde festgestellt, dass hier im Teilprozess 2.4 (vgl. Prozesshandbuch) für die Terminplanung zu den Kennzeichnungskontrollen ein relativ hoher Teil der Arbeitszeit im Prozess gebunden ist. Theoretisch sollen diese Kontrollen unangemeldet durchgeführt werden. Da allerdings die im Landkreis Gießen gemeldeten Halter von Schweinen, Schafen und Ziegen die Tierhaltung überwiegend nebenerwerblich betreiben, können diese unter der Woche tagsüber regelmäßig selten bis gar nicht angetroffen werden. Unangemeldete Kontrollen können daher in den meisten Fällen ausschließlich an Wochenenden erfolgen. Da aber eine Beschränkung auf die Wochenenden vor dem Hintergrund der Menge an Tierhaltern im Nebenerwerb nicht zielführend sein kann, muss hier auf die zeitaufwändige Terminierung zurückgegriffen werden.

Überdies hat sich bei der Analyse des Prozesses herausgestellt, dass die geforderte Eingabe identischer Daten in drei unterschiedliche Datenbanken in nicht unerheblichem Maße Zeitaufwand verursacht. Bei den Datenbanken handelt es sich um die nachfolgend erläuterten Systeme:

- Balvi IP = Softwaresystem zur behördlichen Überwachung im Veterinär- und Lebensmittelbereich
- HIT = Herkunfts- und Informationssystem Tier (elektronische Datenbank zum Melden von Geburt, Bewegung, Tod, Schlachtung usw. nach Viehverkehrsverordnung sowie zum Anzeigen von Tier- und Bestandsdaten)
- ZID = Zentrale InVeKoS Datenbank, Programm zur Meldung und Dokumentation der Übertragung von Zahlungsansprüchen im Rahmen der Betriebsprämienregelung

Die Datenbanken verfügen untereinander nicht über Schnittstellen. Da es sich hierbei um fremdgesteuerte Datenbanken handelt, kann durch den FD62 kein Einfluss zur Optimierung ausgeübt werden.

Bei der speziellen Tierseuchenbekämpfung (Kernprozess 11) kam es in der Vergangenheit durch das jährliche Auftreten von unterschiedlichsten Tierseuchenverdachtsfällen und -ausbrüchen zu erheblichen Arbeitsbelastungen. Die Bekämpfungs- und Vorbeugemaßnahmen erforderten in der Regel ein sofortiges, umfangreiches Handeln, wodurch der Fachdienst sachgebietsübergreifend personell und zeitlich in hohem Maße gebunden war.

Die Untersuchung des Kernprozess 12 (Routinekontrolle Tierseuchenbekämpfung) hat gezeigt, dass sich dieser auf gesetzlichen Grundlagen des EU-, Bundes- und Landesrechts sowie auf diversen Ausführungsverordnungen beruhende Prozess insbesondere bei der Umsetzung der geforderten Standards relativ zeit- und personalintensiv gestaltet. Dieser Umstand ist den häufigen Änderungen in den unterschiedlichen Rechtsgrundlagen verschuldet.

Im Ergebnis der Untersuchungen der Prozesse des Sachgebietes Tierseuchenbekämpfung konnte insgesamt kein Optimierungspotential identifiziert werden, welches selbständig umsetzbar wäre. Der Fachdienst 62 ist hier bereits sehr gut aufgestellt.

3.5 Sachgebiet Lebensmittel- und Fleischhygieneüberwachung

3.5.1 Kernprozess 14: Betriebskontrolle

Es handelt sich hierbei um amtliche Betriebsinspektionen der Lebensmittelüberwachungsbehörden, die risikoorientiert stattfinden oder durch Verbraucherbeschwerden, EU-Schnellwarnungen, Beratungen usw. erforderlich werden. Die Einhaltung von lebensmittelrechtlich relevanten Rechtsnormen zum Ausschluss von Gefährdungen, Irreführungen und Täuschungen der Verbraucher wird dabei überprüft.

3.5.2 Kernprozess 15: Verbraucherbeschwerde Lebensmittel

Ziel dieser Prozessanweisung ist die schnelle, effektive und einheitliche Bearbeitung einer Verbraucherbeschwerde durch die zuständige Behörde.

3.5.3 Kernprozess 16: EU-Schnellwarnmeldung

Die EU-Schnellwarnmeldung dient der schnellen, grenzüberschreitenden Weitergabe von Informationen über Lebensmittel, Bedarfsgegenstände sowie kosmetische Mittel, von denen Risiken für Verbraucher ausgehen können.

3.5.4 Kernprozess 17: Abrechnung der Fleischuntersuchung

Die Vergütung des nebenamtlichen Untersuchungspersonals erfolgt nach speziellem Tarifrecht. Die Bruttolohnberechnung erfolgt im FD 62, die Zahlbarmachung durch den FD Personal. Die seitens des Untersuchungspersonals bar vereinnahmten Kosten der Fleischuntersuchung werden auf Richtigkeit überprüft, bei Verzicht auf Barvereinnahmung vor Ort erfolgt die Erhebung per Kostenbescheid.

3.5.5 Kernprozess 18: Hygieneüberwachung Schlacht- und Zerlegebetrieb

Schlacht- und Zerlegebetriebe werden unter Beachtung von EU-Hygienericht und nationalem Recht in regelmäßigen Abständen auf ihre einzuhaltenden Hygienestandards einschließlich der Dokumentation der geforderten Eigenkontrollen überprüft.

3.5.6 Kernprozess 19: Probenmanagement

Zur Gewährleistung der Verbrauchersicherheit bzw. zum Schutz vor Irreführungen und Täuschungen werden amtliche Proben entnommen bzw. Beschwerdeproben entgegengenommen und zur Untersuchung weitergeleitet. Dies erfolgt im Rahmen des Hessischen Qualitätsmanagements standardisiert.

3.5.7 Analyse

Auch die Kernprozesse aus dem Sachgebiet Lebensmittel- und Fleischhygieneüberwachung sind ganz überwiegend QM-gestützt. Im Rahmen der Analyse des Prozesses Betriebskontrolle (KP 14) konnte festgestellt werden, dass die Risikobewertung der Standardauslöser für diesen Prozess darstellt, obgleich hier auch ein täglicher Eingang von Schnellwarnmeldungen zu verzeichnen ist. Die Abarbeitung der prozessauslösenden Impulse erfolgt nach Priorität, so dass die gesetzlich geforderten Regelkontrollen – die Kontrollfrequenz beträgt hierbei arbeitstäglich 36 Monate – den schwerwiegenderen Auslösern hinten angestellt werden. Die Regelkontrollen ergehen gebührenfrei, wohingegen erforderlich werdende Nachkontrollen gebührenpflichtig nach Gebührenordnung sind.

Anlässlich des Prozessoptimierungsworkshops wurde in der Abteilung Lebensmittelüberwachung eine Optimierungsmöglichkeit erkannt. Seitens der Mitarbeitenden der Lebensmittelüberwachung wurde eine Verbesserung im Hinblick auf die Sammlung und Einzahlung von Verwargeldern gewünscht, da sich nach dem Erhalt eines Tresors gegenüber der in 2005 in Abstimmung mit der Kreiskasse festgelegten Vorgehensweise, dass jeder Mitarbeiter Verwargelder auch auf einer Bank auf das Kreiskonto bar einzahlen und/oder Einnahmen bis zu einer Höhe von 200,- € sammeln kann, eine optimierte Verfahrensweise eröffnen könnte. Es stand als Ergebnis des Workshops daher als Vorschlag im Raum, die vereinnahmten Verwargelder im Tresor im Geschäftszimmer zu sammeln und z. B. einmal monatlich mit der Kreiskasse abzurechnen, indem ein Außendienstmitarbeiter das gesammelte Geld dann an der Kreiskasse unter Vorlage einer Sammelanordnung einzahlt. Seitens der Sachgebietsleitung Verwaltung des FD62 konnten mittlerweile die versicherungsrechtlichen Fragen mit dem FD10 geklärt werden und es wurde auch unter Einbeziehung von dem Fachdienstleiter des FD62 folgende Vorgehensweise abgestimmt: Wenn keine Direkteinzahlung der Verwargelder bei einer Bank oder direkt bei der Kreiskasse (vorherige Annahmeanordnung veranlassen) erfolgt, so können die Verwargelder im Geschäftszimmer zur vorübergehenden Aufbewahrung im Tresor abgegeben werden. Spätestens einmal monatlich, aber ab Erreichen einer gesammelten Bargeldmenge in Höhe von 1.000,- €, wird seitens der Geschäftszimmerverantwortlichen eine Kassenanordnung unter Benennung der jeweiligen Mitarbeiter und den diesen zuzuordnenden Verwargeldblattnummern erstellt und ein Außendienstmitarbeiter beauftragt, den gesammelten Bargeldbetrag an der Kreiskasse einzuzahlen. Das sonstige Handling (Gegenzeichnung der Verwargeldblöcke, Abgabe Einzahlungsbeleg im Geschäftszimmer) bleibt wie bisher. Diese nunmehr praktizierte Verfahrensweise stellt eine Optimierung in Folge der Organisationsuntersuchung dar, da hierdurch Arbeitszeit effizienter genutzt werden kann.

Die Kernprozesse 17 (Abrechnung der Fleischuntersuchung) und 18 (Hygieneüberwachung Schlacht- und Zerlegebetriebe) haben sich mit Schließung des Schlachthofes Gießen seit Mitte des Jahres 2012 bereits verschlankt. Gemäß einer Verfügung des Regierungspräsidiums Gießen wurde hier zunächst das Schlachten von Rindern verboten, kurz darauf wurde auch der Schlachtbetrieb für Schweine eingestellt. Der Zerlegebetrieb hingegen wird an dieser Stelle voraussichtlich noch bis Ende des Jahres 2013 fortgeführt. Derzeit existieren noch knapp 20 kleinere Schlachtbetriebe und zwei Zerlegebetriebe im Landkreis Gießen. Darüber hinaus werden auch Lebenduntersuchungen bei Hausschlachtungen vor Ort nicht mehr durchgeführt. Daraus resultieren rückläufige Kosten für das Fleischuntersuchungspersonal (FLUP). Derzeit stehen dem FD62 zehn nebenamtliche Mitarbeiter zur Fleischuntersuchung zur Verfügung.

Die Gebühren, welche durch das FLUP für die Untersuchungen vor Ort erhoben werden, werden im Landkreis Gießen stets bar eingenommen. Obwohl hier in anderen Veterinärämtern die Gebühren teilweise ausschließlich unbar abgerechnet werden, ist im Ergebnis der Analyse des Prozesses festzuhalten, das hier für den FD62 kein Änderungsbedarf besteht. Zum einen ist durch das praktizierte System der zusätzlich erforderliche Arbeitsschritt der Bescheiderstellung hinfällig und zum anderen kann dadurch die eventuell erforderlich werdende Bearbeitung von Mahngebühren außer Acht gelassen werden.

Der Prozess ist daher im Ergebnis der Analyse bereits optimal aufgestellt. Zur Weiterentwicklung konnte dennoch ein Optimierungsvorschlag entwickelt werden.

Empfehlung 1: Durch die Nutzung von mobilen Endgeräten mit entsprechender Software besteht die Möglichkeit, die Korrektheit der Datenerfassung der FLUP vor Ort zu erhöhen. Mit der Nutzung der mobilen Endgeräte kann zudem sichergestellt werden, dass durch die FLUP's stets die aktuellen Abrechnungssätze verwendet werden. Hierdurch erwächst für das Sachgebiet Verwaltung des FD62 der Vorteil, dass der Korrekturbedarf der Abrechnungen erheblich minimiert werden kann, was mit einer nicht unerheblichen Zeitersparnis einhergeht. Zudem stellt im Lebensmittelbereich des FD62 die Nutzung von entsprechenden mobilen Endgeräten bereits den Standard dar. Es wird daher im Ergebnis der Organisationsuntersuchung empfohlen, für den Bereich der Fleischhygieneüberwachung mobile Endgeräte mit entsprechender Software anzuschaffen.

4 Maßnahmenübersicht und Maßnahmenumsetzung

4.1 Maßnahmenübersicht

Die während der im Fachdienst 62 durchgeführten Prozessoptimierungsworkshops identifizierte Maßnahme wird nachfolgend komprimiert dargestellt:

Nr.	Bezeichnung der Maßnahme	Ziel der Maßnahme
1	Beschaffung von mobilen Endgeräten für die Fleischhygieneüberwachung (SG Lebensmittel- und Fleischhygieneüberwachung)	Optimierung des Arbeitsablaufs

4.2 Maßnahmenumsetzung

Die im Projekt entwickelte Maßnahme soll zur Weiterentwicklung der Organisation dienen. Die Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahme sollte daher forciert werden. Die Einbeziehung des Fachdienstes 12 als Schnittstelle zwischen der untersuchten Organisationseinheit und der Lenkungsgruppe hat sich bereits im Pilotprojekt (Untersuchung des Fachdienstes 50) bewährt und sollte hier fortgeführt werden. Insofern sollte auch in diesem Teilprojekt das Umsetzungscontrolling im Fachdienst 12 angesiedelt werden. Impulse zum Anstoßen der Umsetzungsmaßnahme sollten aus dem Fachdienst 62 bzw. aus einer fachlich und hierarchisch breit gemischten Arbeits- oder Projektgruppe kommen. Auch in dieser Phase des Projektes ist Transparenz ein wichtiger Bestandteil. Daher sollten die Mitarbeitenden wie auch die Führungskräfte aktiv in die Umsetzung eingebunden werden. In regelmäßigen Abständen bzw. nach Erreichung der noch zu setzenden Meilensteine ist der Lenkungsgruppe Bericht zu erstatten.

Zur zielführenden Maßnahmenumsetzung ist es zwingend notwendig, dass das Umsetzungscontrolling erfolgreich kommuniziert und überdies auch von allen Beteiligten akzeptiert und im Hause entsprechend gelebt wird.

5 Fazit

Im Rahmen des Haushaltssicherungskonzeptes 2011 ist es Aufgabe, eine umfassende Organisationsuntersuchung der Gesamtverwaltung mit hinreichender Aufgabenkritik durchzuführen. Auf Grund der Vielzahl der Organisationseinheiten der Kreisverwaltung sollen die Untersuchungen in Teilprojekten sukzessive abgearbeitet werden. Zielsetzung für die Untersuchung des Fachdienstes 62 war es, Weiterentwicklungsmöglichkeiten zu identifizieren, die zu Optimierungen in den Prozessabläufen führen.

Die Durchführung der Untersuchung erfolgte unter hochgradiger Beteiligung der Mitarbeitenden. Das Ende der Organisationsuntersuchung bedeutet den Beginn einer Organisationsentwicklung. Eine solche Entwicklung kann nur erfolgreich durch die Beteiligung der Mitarbeitenden erfolgen. An dieser Stelle soll daher allen Beteiligten für ihr Engagement, ihre Kooperation und ihre Ausdauer gedankt werden.

Im Ergebnis hat die Untersuchung gezeigt, dass der Fachdienst 62 bereits auf einem hohen fachlichen Niveau arbeitet. Die analysierten Prozesse – welche überwiegend auf einem hessenweiten Qualitätsmanagement basieren – sind bereits optimal aufgestellt. Eine Weiterentwicklung über das aktuelle Niveau ist jedoch noch möglich. Dazu wurde eine Maßnahme (vgl. Maßnahmenübersicht unter Punkt 4.1) entwickelt, welche bei Umsetzung Arbeitserleichterungen für die Mitarbeitenden des Fachdienstes darstellen werden, zu einer Beschleunigung der Arbeitsabläufe beitragen und den qualitativ hochwertigen Standard im Fachdienst gewährleisten können.

Die sich durch die Umsetzung der Maßnahmen ergebenden Optimierungen in den Prozessabläufen lassen sich aus derzeitiger Sicht zwar wirtschaftlich nicht genau bemessen, aber alleine die Tatsache, sich detailliert mit seinen täglichen Prozessen zu beschäftigen, diese einmal aus einer anderen Sichtweise strukturiert zu betrachten, sich zu fragen, warum man eigentlich etwas so und nicht anders macht, gemeinsam darüber zu sprechen und zu neuen Ergebnissen zu kommen, stellt bereits einen spürbaren Erfolg der Organisationsuntersuchung dar.