

Ministerium für Landwirtschaft, ländliche Räume, Europa und  
Verbraucherschutz | Fleethörn 29-31 | 24103 Kiel

Minister

An den Vorsitzenden  
des Umwelt- und Agrarausschusses  
des Schleswig-Holsteinischen Landtages  
Herrn Heiner Rickers, MdL  
Düsternbrooker Weg 70  
24105 Kiel

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 20/319

Kiel, 1. November 2022

**Prüfung der Bündelung von Kontroll-, Fach- und Vollzugsaufgaben im Bereich  
der Lebensmittelüberwachung und des Tierschutzes;**

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

in der Ausschusssitzung am 24. August 2022 hatte ich unter anderem über die Überlegungen der Landesregierung zur Umsetzung des im Koalitionsvertrag vereinbarten Prüfauftrags zur Bündelung von Kontroll-, Fach- und Vollzugsaufgaben im Bereich der Lebensmittelüberwachung und des Tierschutzes berichtet. Wie in meinem Schreiben vom 2. September 2022 angekündigt, hat es dazu am 28. Oktober 2022 einen ersten gemeinsamen Austausch mit den Kreisen und kreisfreien Städten gegeben, bei dem wir über mögliche Inhalte und zeitliche Perspektiven eines gemeinsamen Vorgehens gesprochen haben. Im Nachgang zu diesem – aus meiner Sicht offenen und konstruktiven – Gedankenaustausch habe ich den Vertreterinnen und Vertretern der Kreise und kreisfreien Städte eine Entwicklungsskizze übersandt und sie gebeten, mir ihre Anmerkungen sowie Ergänzungsvorschläge bis zum Jahresende zu übermitteln. Anbei erhalten auch Sie diese Entwicklungsskizze zur Kenntnis.

Sofern es sich aus Ihrer Sicht kurzfristig darstellen lässt, würde ich bereits auf der morgigen Ausschusssitzung einen Bericht über den Termin vom 28. Oktober 2022 anbieten wollen. Sollte dies so kurzfristig nicht möglich sein, werde ich gern den Ausschuss zu anderer Gelegenheit über den Fortgang dieser Angelegenheit informieren.

Mit freundlichen Grüßen



Werner Schwarz

## **Prüfung der Bündelung von Kontroll-, Fach- und Vollzugsaufgaben der Kommunen und des Landes im Bereich der Lebensmittelüberwachung und des Tierschutzes**

### **Entwicklungsskizze**

Der **Koalitionsvertrag** 2022-2027 enthält im Kapitel Verbraucherschutz u.a. folgende Prüf- bzw. Arbeitsaufträge (Zeilen 4262-4278):

*„In Bezug auf die spezifischen und überregionalen Kontroll-, Fach- und Vollzugsaufgaben der Kommunen und des Landes (zum Beispiel Nahrungsergänzungsmittel, Novel Food, Bedarfsgegenstände, kosmetische Mittel, Tabakerzeugnisse, Online-Handel, Fachaufsicht, Landeskontaktstelle für Meldesysteme) werden wir daher eine **Bündelung in einer Behörde des Landes** prüfen. Dabei ist besonders in den Blick zu nehmen, wie durch eine Konzentration in einer Landesbehörde Expertise bei Spezialthemen (zum Beispiel Nahrungsergänzungsmittel, Geoschutz) und bei besonderen Betriebsstrukturen (zum Beispiel Großkonzerne, Exporteure) geschaffen werden kann und wie eine gezielte Harmonisierung der Überwachung zu erreichen ist (zum Beispiel Digitalisierung, Kontrollinstrumente). Weiterhin ist zu prüfen, wie die Verlagerung zur Effektivierung von Prozessabläufen der Beratungs- und Kontrolltätigkeiten und zur Nutzung von Synergien führen würde. Zudem soll dabei in den Blick genommen werden, wie gerade die kommunalen Behörden entlastet werden könnten, umso mehr Freiraum für die gut vor Ort wahrzunehmenden Aufgaben zu erhalten.*

*In diesem Zusammenhang werden wir ergänzend ein **Organisations- und Ausführungsgesetz zum Lebensmittelrecht** schaffen, um Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten, Grundlagen der Zusammenarbeit zwischen kommunaler und Landesebene zu normieren und so für mehr Rechtssicherheit zu sorgen.“*

Aus Sicht des MLLEV sollten zunächst die Möglichkeiten zur Bündelung von Aufgaben geprüft und danach die für deren Umsetzung erforderlichen gesetzlichen Regelungen geschaffen werden.

Bei der Prüfung der Aufgabenbündelung sollten alle maßgeblichen Akteurinnen und Akteure beteiligt werden. Ziel ist es, bis Ende 2023 konkrete Vorschläge präsentieren zu können. Nach Abstimmung der Vorschläge im politischen Raum könnten die Arbeiten zur Umsetzung der Vorschläge, insbesondere das erforderliche Gesetzgebungsverfahren, bis Ende 2025 abgeschlossen werden.

Entsprechend der Zielsetzung aus dem Koalitionsvertrag sollte sich die Prüfung einer Bündelung von Aufgaben an Leitlinien, die gemeinsam erarbeitet werden, orientieren. Konkrete erste Vorschläge für Leitlinien wären:

- Die **Adressaten** der Überwachungstätigkeit (z.B. Landwirte, Lebensmittelunternehmer) sollten nach Möglichkeit nur von einer behördlichen Stelle betreut werden („one face to the customer“).
- Die **Expertise zu Spezialthemen** sollte gebündelt werden.
- Die Überwachungstätigkeit sollte landesweit **harmonisiert** werden.
- **Interessenkollisionen** und Zielkonflikte bei der Überwachungstätigkeit sollten so weit wie möglich vermieden werden.
- Behörden und Institutionen mit originär anderer Zielsetzung (Ministerien, Landeslabor, Landwirtschaftskammer) sollten **keine Vollzugsaufgaben** wahrnehmen.

In diesem Sinne wäre die Bündelung bzw. Verlagerung nachfolgender Aufgaben zu erörtern. Diese sind bereits in früheren Gesprächen auf Fachebene angesprochen worden. Die folgende Auflistung soll als Diskussionsgrundlage dienen und beansprucht keine Vollständigkeit.

**Aufgabenfelder:**

- Die **amtliche Lebensmittelüberwachung von EU-zugelassenen Betrieben**, einschließlich der Zulassung, obliegt derzeit den Kreisen/kreisfreien Städten. Es handelt sich hierbei um eine komplexe Aufgabe, die hohes Spezialwissen der Überwachungsbehörden erfordert. Die Überwachung erfolgt derzeit uneinheitlich. So kann es dazu kommen, dass Betriebe desselben Konzerns, die in verschiedenen Kreisen angesiedelt sind, unterschiedliche Kontrollerfahrenen machen. Daher erscheint die Prüfung der Bündelung sinnvoll.
- Bei der **Kontrolle von Schlachtbetrieben** ist für einzelne Aufgabenfelder ein umfangreiches fachliches Spezialwissen erforderlich. Insbesondere für die Kontrolle der technischen Anlagen (z.B. Betäubungsgeräte) bedarf es **technischen Sachverstands** und Equipments, das bei einer Zentralisierung effektiver genutzt werden könnte.
- Die **Erlaubnis zur Haltung von Versuchstieren** gemäß § 11 Abs. 1 Nr. 1 Tierschutzgesetz wird von den Kreisen/kreisfreien Städten erteilt. Auch die anschließende **regelmäßig vorgeschriebene Überwachung der tierschutzrechtlichen Anforderungen** in diesen Versuchstiereinrichtungen obliegt den Kreisen und kreisfreien Städten. Die Erteilung der Erlaubnisse sowie die stetige Überwachung der Tierversuchseinrichtungen erfordern Spezialwissen und eine permanente Begleitung der rechtlichen Anpassungen. Diese sollten gebündelt verantwortet werden. Dies dient auch einer einheitlichen Umsetzung des Bundesrechts.
- Die **amtliche Lebensmittelüberwachung von Betrieben, die Lebensmittel in Drittländer exportieren**, obliegt heute ebenfalls den Kreisen/kreisfreien Städten. Der Export von Lebensmitteln ist ein wichtiger Wirtschaftsfaktor in Schleswig-Holstein. Exportbetriebe sind verpflichtet, zusätzlich zum EU-Recht das Recht des jeweiligen Export-Drittlands einzuhalten. Die zuständige Behörde muss bestätigen, dass das jeweilige Drittlandrecht eingehalten wird. Oft sind nur einzelne Überwachungsbehörden für einzelne Produkte betroffen, es muss aber Spezialwissen in allen Behörden erarbeitet werden. Drittländer fordern zunehmend Überwachung nach dem Vier-Augen-Prinzip, dies wird in Schleswig-Holstein derzeit nicht stringent umgesetzt. Im Interesse einer effektiven Lebensmittelüberwachung böte auch diese Kontrollaufgabe Möglichkeiten zur Bündelung.

- Die **Überwachung von Tabakerzeugnissen** obliegt derzeit als Vollzugsaufgabe den Kreisen/kreisfreien Städten. Hier gibt es nur wenige Hersteller/Importeure in Schleswig-Holstein, die ungleichmäßig verteilt sind. Die erforderliche Sachkompetenz könnte daher ebenfalls gebündelt werden.
- Auch die **Überwachung von Tätowiermitteln und kosmetischen Mitteln** obliegt derzeit als Vollzugsaufgabe den Kreisen/kreisfreien Städten. Hier gibt es ebenfalls nur wenige Hersteller/Importeure in Schleswig-Holstein, die ungleichmäßig verteilt sind. Die erforderliche Sachkompetenz für diese fachlich hochspezifische Überwachungsaufgabe in jeder einzelnen kommunalen Behörde vorzuhalten, scheint nicht effizient.
- Gleiches gilt für die **Überwachung von Bedarfsgegenständen**. Die Aufgaben im Zusammenhang mit der Überwachung von **Lebensmitteln für spezielle Verbrauchergruppen** sind derzeit aufgeteilt: So obliegt die Überwachung von Säuglingsnahrung, Nahrungsergänzungsmitteln und ergänzenden bilanziellen Diäten sowie Novel Food den Kreisen/kreisfreien Städten; die Anzeigeverfahren für Nahrungsergänzungsmittel und ergänzende bilanzierte Diäten werden im Ministerium für Landwirtschaft, Ländliche Räume, Europa und Verbraucherschutz (MLLEV) bearbeitet. Diese Aufgaben erfordern einerseits spezifisches Fachwissen, das nicht überall vorgehalten werden kann; andererseits handelt es sich um Vollzugsaufgaben, die nicht in ein Ministerium gehören.
- Für eine effektive Kontrolle von **Tiertransporten** ist die Zusammenarbeit mit anderen Behörden (z.B. Polizei/Zoll) und über Kreisgrenzen hinweg erforderlich. Daher wäre zu prüfen, ob es sinnvoll sein könnte diese Aufgabe für das ganze Land zentral von einer Stelle wahrnehmen zu lassen.
- Für die **Kontrollen im Sinne der EU-Öko-Verordnung** (Überwachung der Ökokontrollstellen, Management der Kontrolltermine, Verwaltung der Ökobetriebe, Ausnahmegenehmigungen, Marktkontrollen, Importkontrollen, Sanktionen, Anordnungen und Sperrungen sowie Ordnungswidrigkeiten) ist derzeit das Ministerium zuständig. Es ist zu prüfen, ob diese Vollzugsaufgabe besser an anderer Stelle zentral wahrgenommen werden könnte.

- Die Überwachung des **Weinbaus** (Führung der Weinbaukartei, Flächenkontrollen und die Erhebung für den deutschen Weinbau) wird derzeit durch das MLLEV ausgeübt. Es ist zu prüfen, ob diese Vollzugsaufgabe besser an anderer Stelle zentral wahrgenommen werden könnte.
- Die Überwachungsaufgaben im Bereich des **Geoschutzes** obliegen – soweit es Herstellerkontrollen betrifft – dem Landeslabor, soweit es die Marktkontrollen betrifft, ist die behördliche Zuordnung nicht geregelt. Diese Aufgaben sollten insgesamt gebündelt werden.
- Die Aufgaben der **Landeskontaktstelle zur Länder-Zentralstelle zur Überwachung des Internethandels/Überwachung des Internethandels** sind Vollzugsaufgaben, die derzeit im MLLEV wahrgenommen werden. Es ist zu prüfen, ob diese Vollzugsaufgabe besser an anderer Stelle zentral wahrgenommen werden könnte.
- Auch die **Landeskontaktstelle RASFF/RAPEX/Lebensmittelwarnung** nimmt Aufgaben wahr, die nicht – wie derzeit – im Ministerium, sondern an anderer Stelle zentral wahrgenommen werden sollten.
- Gleiches gilt für die **amtliche Anerkennung von Mineralwässern**. Auch dies ist eine Vollzugsaufgabe, die derzeit im MLLEV wahrgenommen wird. Es ist zu prüfen, ob diese Vollzugsaufgabe besser an anderer Stelle zentral wahrgenommen werden könnte.
- Bei der **Zulassung von Gegenprobensachverständigen** handelt es sich ebenfalls um eine Vollzugsaufgabe, die derzeit im MLLEV wahrgenommen werden. Es ist zu prüfen, ob diese Vollzugsaufgabe besser an anderer Stelle zentral wahrgenommen werden könnte.
- Die **amtliche Lebensmittelüberwachung von Primärerzeugern**, z.B. LegehennenhalterInnen, MilcherzeugerInnen, Obst-, Getreide- und GemüseerzeugerInnen, wird derzeit von unterschiedlichen Behörden auf unterschiedlichen Ebenen wahrgenommen (Kreise/kreisfreie Städte bzw. Landeslabor für die Bereiche Amtliche Tierarzneimittel-überwachung/ Probenahme nach dem Nationalen Rückstandskontrollplan/Cross Compliance-Überwachung betr. den Rechtsakt Lebensmittel-/Futtermittelüberwachung/ Handelsklassenüberwachung). So wird beispielsweise ein PrimärerzeugerIn nach der Feststellung von

Kontaminanten wie Dioxinen in Eiern derzeit von der Lebensmittelüberwachung, der Futtermittelüberwachung und Bodenüberwachung kontrolliert. Im Sinne einer Entbürokratisierung für die Überwachungspflichtigen (z.B. Landwirte) wäre zu prüfen, ob diese Kontrollaufgaben zukünftig in einer Hand gebündelt werden könnten.

- Auch für die **amtliche Lebensmittelüberwachung von FischerInnen** (Fisch, Muscheln, Krabben) sind derzeit die Kreise/kreisfreie Städte zuständig. Diese Spezialaufgabe fällt nur in wenigen Kreisen an, erfordert aber hohes Spezialwissen. Die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit bei diesen Produkten ist schwierig (Rohverzehr, Muscheltoxine usw.). Die Lebensmittelüberwachung ist verknüpft mit der Fischereiüberwachung und der Gewässerüberwachung (z.B. für die Erstellung eines sanitary survey für Muschelerzeugungsgebiete). Das für die Wahrnehmung dieser Kontrollaufgabe erforderliche Spezialwissen könnte sinnvoll gebündelt werden.

#### **Weitere Themen:**

- Nach EU-Recht ist in allen Überwachungsbehörden ein **Qualitätsmanagement (QM)** vorzuhalten. Um die Einheitlichkeit der Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen und Ressourcen für die erforderliche inhaltliche Weiterentwicklung des QM-Systems freizusetzen, sollte – wie in anderen Ländern – eine zentrale Stelle mit einer/einem QM-Beauftragten für die Koordinierung dieser Aufgabe in Schleswig-Holstein geschaffen werden.
- Die Aufgaben des **Interdisziplinären Kontrollteams (IKT)** obliegen derzeit dem Ministerium. Hier sollte die Überwachungstätigkeit besser an anderer Stelle zentral wahrgenommen werden.