

Städtetag Nordrhein-Westfalen · Gereonstraße 18 - 32 · 50670 Köln

An die
Präsidentin des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Frau Carina Gödecke
Postfach 10 11 43
40002 Düsseldorf

per E-Mail: anhoerung@landtag.nrw.de



Gereonshaus
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln

25.10.2016/SN

Telefon +49 221 3771-0
Durchwahl 3771-249
Telefax +49 221 3771-7 252

E-Mail

regine.meissner@staedtetag.de

Bearbeitet von
Regine Meißner

Aktenzeichen
39.06.54 N

Stichwort: "KTG-Anhörung A 17 – 02.11.2016"

Gesetz zur Bewertung, Darstellung und Schaffung von Transparenz von Ergebnissen amtlicher Kontrollen in der Lebensmittelüberwachung (Kontrollergebnis-Transparenz-Gesetz – KTG)

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/12857 Neudruck

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Klimaschutz, Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz am 2. November 2016

Stellungnahme

Ihr Schreiben vom 4. Oktober 2016; Geschäftszeichen I.1

Sehr geehrte Frau Gödecke,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken Ihnen für die Übersendung des in Betreff genannten Gesetzentwurfes und nehmen hierzu wie folgt Stellung:

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen begrüßt grundsätzlich alle Bestrebungen, im Bereich der amtlichen Lebensmittelüberwachung Transparenz für die Verbraucherinnen und Verbraucher zu schaffen. Auf diese Weise kann dem Bedürfnis der Verbraucher Rechnung getragen werden, Einblicke und Durchblicke in Entscheidungen und Vorgänge der Verwaltung zu erhalten und die gewonnen Erkenntnisse ggf. als Grundlage des eigenen Handelns zu nutzen.

Wir halten allerdings den von der Landesregierung vorgelegten Gesetzentwurf eines Kontrollergebnis-Transparenz-Gesetzes (KTG) für nicht geeignet, diesem Anspruch gerecht zu werden. Das Gesetz wird nach überwiegender Auffassung unserer Mitgliedsstädte nicht nur zu einem deutlichen Mehraufwand und den damit einhergehenden tatsächlichen personellen und finanziellen Auswirkungen infolge der Umsetzung der vorgesehenen Regelungen führen, sondern es wird auch nicht dem von der Landesregierung beabsichtigten Leitgedanken der Transparenz dienlich sein.

Die vorgesehene Darstellung des Kontrollergebnisses in Form eines Kontrollbarometers mit den Farben Grün, Gelb, Rot ohne weitere Erläuterungen gibt keine Auskunft darüber, aufgrund welcher Kriterien das Kontrollergebnis zustande gekommen ist. So ist beispielsweise ein rotes Barometer nicht zwangsläufig der Grund für eine Betriebsschließung, was aus Sicht des Verbrauchers jedoch eine logische Schlussfolgerung wäre. Wir halten es deshalb für fraglich, ob der Verbraucher dies anhand des Aushanges erkennen und nachvollziehen kann.

A. Inhaltliche Anmerkungen zu einzelnen Regelungen

I. § 6 Darstellung des Kontrollergebnisses

Die Darstellung der Kontrollergebnisse (§ 6 des Gesetzentwurfes) folgt den Grundzügen des Pilotprojektes „Kontrollbarometer“. Sie entspricht aufgrund der Punktevergabe, dargestellt als Schulnoten, einer Wertung durch die Behörde. Auch wenn mittels der Grafik eine Darstellung der Gesamtpunktzahl der Hauptmerkmale II – IV (Verhalten des Unternehmers, Verlässlichkeit der Eigenkontrollen und Hygienemanagement) aus dem Beurteilungsbogen erfolgt, beinhaltet diese Darstellung keine konkreten Informationen dazu, was im Einzelnen durch die Behörde festgestellt wurde. Dem Verbraucher erschließt sich insbesondere nicht, was genau sich hinter der „Zuverlässigkeit des Unternehmers“ oder „der Verlässlichkeit der Eigenkontrollen“ verbirgt. Ebenso sind die Bewertungen im Verhältnis zum Gesamtergebnis nicht nachvollziehbar.

Nach unserer Kenntnis ist diese Form der Darstellung in den bislang zum Pilotprojekt „Kontrollbarometer“ in Nordrhein-Westfalen ergangenen Urteilen der Verwaltungsgerichte Düsseldorf und Minden bereits beanstandet worden. Die Kritik an vergangenen Veröffentlichungen bestand darin, dass der Adressat der Bewertung anhand des Ergebnisses nicht ersehen konnte, wie dieses zustande gekommen ist. Deshalb seien die Bewertungskriterien selbst zu veröffentlichen. Das Gesamtergebnis müsse nachvollziehbar sein.

Nach § 6 Abs. 2 des Gesetzentwurfes soll das Dokument (Kontrollbarometer) unter anderem den Namen des verantwortlichen Lebensmittelunternehmers beinhalten. Hiermit werden personenbezogene Daten verarbeitet. Das Verarbeiten personenbezogener Daten (wozu auch die Veröffentlichung zählt), wie hier Name, Vorname und ggf. Adresse des Geschäftsinhabers, ist nur zulässig, wenn das Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen oder eine andere Rechtsvorschrift dies erlaubt oder die betroffene Person eingewilligt hat (§ 4 Abs. 1 DSGVO NRW). Mit der Schaffung der gesetzlichen Grundlage im Kontrollergebnis-Transparenz-Gesetz wären insoweit die Voraussetzungen für eine namentliche Veröffentlichung gegeben.

Fraglich ist allerdings, ob die vorgesehene gesetzliche Regelung das grundgesetzlich garantierte informationelle Selbstbestimmungsrecht (Art. 2 Abs.1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG) möglicherweise über Gebühr einschränkt. Da hier nach unserer Kenntnis auch eine Abweichung vom durchgeführten Pilotverfahren vorliegt, wird befürchtet, insoweit weitere Klagen zu provozieren. Außerdem stellt sich die Frage, welchen Nutzen die Verbraucher von dieser Information haben. Darüber hinaus ist damit zu rechnen, dass sich die Kreisordnungsbehörden mit Vorwürfen auseinandersetzen müssen, weil vorliegend Personen an den Pranger gestellt werden.

II. § 7 Information über das Kontrollergebnis

Kritisch sind insbesondere die Regelungen des § 7 zu bewerten. Dazu wird in der Begründung ausgeführt, dass es sich „bei der Erstellung oder Aushändigung/Zusendung des Kontrollbarometers nicht um einen Verwaltungsakt, sondern um einen Realakt handelt“. Dies bedeutet nach unserem Verständnis, dass die Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes grundsätzlich keine Anwendung finden (§ 9 VwVfG NRW). § 7 Abs. 3 KTG erklärt die Vorschrift des § 28 VwVfG NRW jedoch für entsprechend anwendbar.

Unter der Voraussetzung, dass das Land eine Regelung treffen kann, mit der die Vorschriften des Verwaltungsverfahrens auf einen Realakt übertragen werden, ist nach diesseitiger Auffassung unklar, warum eine solche Regelung überhaupt notwendig wird. Denn ein Realakt stellt ein schlichtes Verwaltungshandeln dar und kann nicht gleichzeitig in die Rechte eines Betroffenen eingreifen. Letzteres ist aber der Grund, warum im Verwaltungsverfahren eine Anhörung des Betroffenen vor Erlass des Verwaltungsaktes vorgesehen ist.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob eine unterbliebene Anhörung geheilt werden könnte, wie dies im Rahmen des Widerspruchsverfahrens nach § 45 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG NRW möglich ist bzw. welche Rechtsfolge sich aus einer fehlenden Anhörung ergeben würde.

Da sich bei einem Realakt die Rechtsschutzmöglichkeiten des Lebensmittelunternehmers gemäß § 43 VwGO im Wege der allgemeinen Leistungsklage bzw. Feststellungsklage eröffnen, kann nach diesseitiger Auffassung durch die analoge Anwendung des § 28 VwVfG NRW auch keine zusätzliche Schutzfunktion in Betracht kommen.

Diesem nicht nachvollziehbaren Sinngehalt der Regelung steht aber ein zu erwartender Aufwand gegenüber, dem die Prognosen aus der Begründung des Gesetzentwurfes und der Kostenfolgeabschätzung keinesfalls gerecht werden. Gemäß § 7 Satz 4 und 5 des Gesetzentwurfes kann die Anhörung mündlich erfolgen oder ganz unterbleiben, sofern der Lebensmittelunternehmer darauf verzichtet. Insoweit ist davon auszugehen, dass die Anhörung im Regelfall mündlich vor Ort erfolgt. Eine solche Vorgehensweise kommt jedoch lediglich bei den unternehmergeführten Einzelbetrieben in Betracht. In zahlreichen Mitgliedsstädten kann von diesem Regelfall nicht ausgegangen werden. Deshalb müssten bei einer Vielzahl aller Betriebe Anhörungsformulare zurückgelassen werden. Dies lässt Auseinandersetzungen mit den Gewerbetreibenden bzw. ihren Rechtsvertretern erwarten. Der in der Kostenfolgeabschätzung eingeräumte Mehraufwand von 30 Minuten bei maximal 10% der überprüften Betriebe ist deshalb nicht als realistisch einzustufen, insbesondere vor dem Hintergrund, dass völlig offen bleibt, wie mit möglichen Einlassungen, Anträgen auf Akteneinsicht etc. umgegangen werden soll.

Soweit es die Einstufung des Kontrollbarometers als Realakt anbelangt, ergeben sich aus § 7 Satz 1 des Gesetzentwurfes weitere Probleme. Danach stellt die zuständige Behörde dem Lebensmittelunternehmer das Kontrollbarometer nach § 6 Abs. 2 in schriftlicher Form zur Verfügung. Da dem Lebensmittelunternehmer hieraus gemäß § 8 Abs. 1 Satz 1 KTG die Pflicht obliegt, das Ergebnis nach Erhalt für die Verbraucherinnen und Verbraucher zugänglich zu machen, ist fraglich, wie die Zustellung praktisch umzusetzen ist. Möglicherweise könnte die Zustellung in Form eines einfachen Briefes ausreichend sein. Handelt es sich bei dem Kontrollbarometer ggf. aber um eine Urkunde, könnte eine förmliche Zustellung erforderlich sein. Zudem müsste der richtige Adressat ermittelt werden, sofern es sich um eine Filiale bzw. eine Zweigstelle eines Unternehmens handelt.

III. § 8 Transparentmachung des Kontrollbarometers

§ 8 regelt die Transparentmachung des Kontrollbarometers. Dazu wird der Lebensmittelunternehmer verpflichtet, dieses – je nach Betriebsart – entweder im Betrieb auszuhängen oder eine Veröffentlichung auf seiner Internetseite vorzunehmen. Die Kreisordnungsbehörde hat ebenfalls eine Veröffentlichung über das Internet oder in sonstiger geeigneter Weise vorzunehmen. Das Wissen des Gesetzgebers über die rechtliche Brisanz dieser Vorgabe zeigt sich bereits in den umfangreichen Ausführungen zum Datenschutz und zur Grundgesetzkompatibilität im Rahmen der Begründung. Die Erfahrungen mit der Umsetzung des § 40 Abs. 1a LFGB, dessen Tatbestandsmerkmale zwar eine andere Qualität, aber durchaus Parallelen bezüglich der Veröffentlichung schlechter Kontrollergebnisse aufweisen, geben durchaus begründeten Anlass, mit einer großen Anzahl von Rechtsstreitigkeiten zu rechnen.

Als weitere Verpflichtung aus § 8 des Gesetzentwurfes müssen Lebensmittelunternehmer ggf. über § 10 dazu veranlasst werden, eine Internetseite für Betriebsstätten einzurichten, in denen Lebensmittel nicht oder überwiegend nicht unmittelbar an den Endverbraucher abgegeben werden, solange bislang keine Internetpräsenz besteht. Dies ist nicht nur mit Kosten für den Lebensmittelunternehmer, sondern auch mit weiterem Überprüfungs- bzw. Regelungsaufwand für die Kreisordnungsbehörde verbunden.

Auch die Veröffentlichung im Internet seitens der Behörde ist nicht mit einem einmaligen Arbeitsaufwand abgedeckt. Vielmehr muss eine regelmäßige Pflege der Seiten erfolgen, indem z. B. abgemeldete Betriebe gelöscht, Betreiberwechsel deutlich gemacht oder alte Ergebnisse herausgenommen werden müssen.

IV. § 9 Zusätzliche amtliche Kontrolle

Ein weiterer Mehraufwand ergibt sich aus den nach § 9 des Gesetzentwurfes durchzuführenden zusätzlichen Kontrollen, die die zuständige Behörde innerhalb von drei Monaten auf Antrag des Lebensmittelunternehmers durchzuführen hat. Auch wenn die hier vorgesehene zusätzliche amtliche Kontrolle nicht mit einer Nachkontrolle vergleichbar ist, erfüllt sie hier jedoch einen ähnlichen Zweck, nämlich ein vormals festgestelltes schlechtes Ergebnis im Wege einer erneuten Kontrolle zu revidieren. Insoweit kann es an dieser Stelle erlaubt sein, einen Bezug auf das Verhältnis von Nachkontrollen zu Plankontrollen herzustellen. Nach den Erfahrungen zahlreicher Mitgliedsstädte ist nämlich in Bezug auf das Verhältnis von Nachkontrollen zu Plankontrollen bekannt, dass der Prozentsatz der zusätzlichen amtlichen Kontrollen auf Antrag des Lebensmittelunternehmers bei 14% oder mehr liegen müsste. Nicht zu vernachlässigen ist dabei der allgemeine Druck auf die Unternehmer, ein gutes Kontrollergebnis öffentlich präsentieren zu müssen, um die Existenz des Unternehmens behaupten zu können. Insoweit sei schon an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass die in der Kostenfolgeabschätzung vorgenommene Kalkulation von 2% der Betriebe jedenfalls äußerst unrealistisch erscheint.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass sich der Aufwand für diese zusätzlichen amtlichen Kontrollen nicht in der reinen Kontrollzeit selbst erschöpft, sondern auch die Zeit der Vor- und Nachbereitung zu berücksichtigen ist. Hierzu gehört z. B. die Erstellung eines weiteren Gebührenbescheides oder auch die Auseinandersetzung mit den Lebensmittelunternehmern, für den Fall, dass bei einer zweiten Kontrolle nicht die Ergebnisstufe „Anforderungen erfüllt“ erreicht wird.

V. Vier-Augen-Prinzip

Insgesamt ist davon auszugehen, dass nach Einführung des Kontrollbarometers die Betriebskontrollen unter erschwerten Bedingungen durchzuführen sind, da es im Interesse des Lebensmittelunternehmers liegt, ein negatives Kontrollergebnis, welches geschäftsschädigend wäre, zu vermeiden. Durch den dadurch erhöhten Druck auf das Kontrollpersonal werden häufiger Kontrollen im Vier-Augen-Prinzip erforderlich sein.

B. Anmerkungen zur Konnexitätsrechtlichen Situation

Mit gemeinsamem Schreiben von Städtetag NRW und Landkreistag NRW vom 12.10.2016 an die Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen, die Herren Vorsitzenden der im Landtag vertretenen Fraktionen, den Vorsitzenden des Ausschusses für Klimaschutz, Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz sowie die verbraucherschutzpolitischen Sprecherinnen und Sprecher der Fraktionen in diesem Ausschuss (**Anlage 1**) haben wir auf ein Schreiben an den Minister für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MKLUNV), nachrichtlich an den Chef der Staatskanzlei, den Minister für Inneres und Kommunales, den Finanzminister sowie den Wirtschaftsminister (**Anlage 2**) hingewiesen und darauf aufmerksam gemacht, dass durch das Gesetzgebungsvorhaben ein Konnexitätsfall gegeben ist, der gemäß Art. 78 Abs. 3 Landesverfassung eine Ausgleichspflicht auslöst.

I. Formfehler im vorparlamentarische Gesetzgebungsverfahren

Außerdem wurde in den genannten Schreiben darauf hingewiesen, dass das vorparlamentarische Gesetzgebungsverfahren in mehrfacher Hinsicht formfehlerhaft verlaufen ist. Das Landeskabinett hat am 06.09.2016 eine abermals geänderte Fassung des Gesetzentwurfs beschlossen, die den kommunalen Spitzenverbänden erst in Form der nun vorliegenden Landtagsdrucksache bekannt geworden ist. Damit wurde gegen die Vorschrift des § 7 Abs. 1 KonnexAG verstoßen. In der Folge war es den kommunalen Spitzenverbänden nicht mehr möglich, die in § 8 KonnexAG vorgesehene „abschließende Stellungnahme“ abzugeben. Auf diese und weitere Verfahrensmängel, namentlich die Setzung verkürzter Stellungnahmefristen, ist das Land nicht nur mit Schreiben vom 12.10.2016 (**Anlage 2**), sondern auch zuvor mehrfach hingewiesen worden (vgl. etwa das Protokoll über das sog. „Konsensgespräch“ vom 10.08.2016, S. 9. oder die Ausführungen in den Schreiben vom 23.08.2016 und 05.09.2016; diese Schreiben sind Teil der Vorlage 16/4289).

II. Konnexitätsrechtliche Ausgleichspflicht

Dass es sich dem Grunde nach um einen Konnexitätsfall handelt, weil eine neue Aufgabe übertragen wird (vgl. Art. 78 Abs. 3 Satz 2 Landesverfassung, § 1 Abs. 1 Satz 1 KonnexAG), wird von der Landesregierung ausweislich des Vorspanns zum Gesetzentwurf (unter F) nicht bestritten. Es wird allerdings behauptet, dass die „entstehende Mehrbelastung die im Konnexitätsausführungsgesetz festgelegte Bagatellschwelle“ nicht überschreite, was „sich aus der diesem Gesetzentwurf als Anlage beigefügten Kostenfolgeabschätzung“ ergebe. Diese Kostenfolgeabschätzung, die in ihrer aktualisierten Fassung nicht dem Gesetzentwurf (Drs. 16/12857) angefügt, sondern erst – getrennt davon – im Rahmen der Vorlage 16/4289 dem Landtag zur Kenntnis gegeben wurde und zudem – trotz der vorgenommenen Aktualisierung – die Einfügung eines Abs. 2 in § 9 KTG-E nicht betrachtet, ist im Hinblick auf folgende Punkte unvollständig und sachlich unzutreffend:

1. zu betrachtenden Tätigkeiten:

Zusätzlich zu den Tätigkeiten, die das Land in der Tabelle zur Kostenfolgeabschätzung bzw. unter 2.a) auflistet, ist – wie bereits unter A. ausgeführt – damit zu rechnen, dass nach Einführung des Kontrollbarometers bei den Kontrollen in viel größerem Umfang gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 1 AVV Rüb zwei Kontrollpersonen (Vier-Augen-Prinzip) einzusetzen sind, da aufgrund der Veröffentlichung der Kontrollergebnisse die Kontrolle eine weit höhere wirtschaftliche Bedeutung für den Lebensmittelunternehmer erlangt und Einflussnahmeversuche durch Unternehmer auf das Kontrollpersonal allgemein stark zunehmen werden. Außerdem ist ein allgemeiner Zusatzaufwand in der gesamten Verwaltung zu veranschlagen. Hinsichtlich des in § 9 neu eingefügten Absatzes 2 ist insoweit von weiterem Aufwand auszugehen, als zu prüfen ist, ob ein Antrag unter den dort genannten Voraussetzungen vorliegt und dieser „unverzüglich“ gestellt wurde. Außerdem ist ggf. ein abweichendes Kontrollbarometer auszustellen sowie eine Veränderung von online-Veröffentlichungen zu veranlassen.

2. zeitlicher Umfang der Tätigkeiten:

Wir gehen aufgrund der Rückmeldungen unserer Mitgliedschaft davon aus, dass der Zeitaufwand für die nach dem Gesetzentwurf zu erledigenden Tätigkeiten erheblich höher als vom Land angenommen ausfallen wird. Hinsichtlich der Tätigkeiten nach § 8 KTG-E muss – entgegen der Annahme des Landes – ebenfalls mit zusätzlichem Aufwand in den Kreisordnungsbehörden gerechnet werden.

3. Qualifikation des einzusetzenden Personals:

Im Gegensatz zur Darstellung des Landes, die sich auf eine nicht weiter substantiierte „Auskunft des Landesverbandes der Lebensmittelkontrolleure“ stützt (S. 7 der Kostenfolgeabschätzung), sind nach Auffassung der von uns befragten Praktiker für fast alle der in Betracht kommenden Tätigkeiten Bedienstete aus allen Laufbahn-/ Besoldungsgruppen (mittlerer, gehobener und höherer Dienst) in gewissem Umfang einzusetzen.

Die Berechnung des Mehraufwandes ist für die kreisfreien Städte des Landes Nordrhein-Westfalen in der anliegenden Tabelle dargestellt (**Anlage 3**). Wir haben unsere Mitglieder mit Rundschreiben vom 30.08.2016 gebeten, differenziert nach den einzelnen Tatbeständen des Gesetzes, nach den Laufbahngruppen des einzusetzenden Personals und nach drei Phasen (Phase I: Einführungsphase von 36 Monaten, vgl. § 11 Abs. 1 Satz 2 KTG-E; Phase II: Einführung der Aushangpflicht gemäß § 11 Abs. 1 Satz 2 KTG-E von ebenfalls 36 Monaten; Phase III: Routinephase – zeitlich unbegrenzt) den erwarteten zusätzlichen Zeitaufwand für den Gesetzesvollzug anzugeben. Dabei wurde die vom MKLUNV übermittelte Fassung des Gesetzentwurfes mit Stand vom 26.08.2016 zugrunde gelegt. Da – wie bereits ausgeführt – eine Information über die vom Landeskabinett geänderte (u.a. Einfügung von § 9 Abs. 2 KTG-E) und beschlossene und nun dem Landtag vorliegende Fassung (Drs. 16/12857) seitens der Landesregierung unterblieben ist, konnte diese von unseren Mitgliedern nicht berücksichtigt werden. Der angegebene zusätzliche Zeitaufwand wurde addiert und unter Zugrundelegung des Runderlasses des Ministeriums für Inneres und Kommunales „Richtwerte für die Berücksichtigung des Verwaltungsaufwandes bei der Festlegung der nach dem Gebührengesetz für das Land Nordrhein-Westfalen zu erhebenden Verwaltungsgebühren“ (Az. 56-36.08.09) vom 08.08.2016 in Geldbeträge umgerechnet. Diese Beträge wurden sodann auf 22 kreisfreie Städte hochgerechnet.

Der hiernach zu erwartende jährliche Mehraufwand während der einzelnen Umsetzungsphasen stellt sich allein bei den kreisfreien Städten in Nordrhein-Westfalen wie folgt dar:

Phase I:	6.118.912,54 Euro p.a.
Phase II:	6.666.573,33 Euro p.a.
Phase III:	6.378.948,53 Euro p.a.

In diesem Zusammenhang möchten wir darauf hinweisen, dass zwei unserer Mitgliedsstädte eine Berechnung des Aufwandes quasi in „Echtzeit“ vorgenommen haben. Dabei wurde so gehandelt, als sei das Gesetz bereits in Kraft. Sämtliche Tätigkeiten der einzelnen Regelungen wurden tatsächlich durchgeführt und deren Dauer minutengenau mit der Stoppuhr festgehalten. Legt man diese Ergebnisse zugrunde, käme man zu noch weit höheren Beträgen.

Von diesen Summen wären gemäß § 3 Abs. 4 KonnexAG Gebühreneinnahmen in Abzug zu bringen. Zusätzliche Gebühreneinnahmen unterstellt die Kostenfolgeabschätzung im Zusammenhang mit dem Vollzug von § 9 Abs. 1 KTG-E in Höhe von 179.400 Euro, vorausgesetzt eine entsprechende Rechtsgrundlage wird rechtzeitig geschaffen. Dieser landesweite Wert wäre mit einem Anteil von – grob gerechnet – 75.000 Euro für die kreisfreien Städte von den o.g. Summen zu subtrahieren.

Die Wesentlichkeitsgrenze des § 2 Absatz 5 Satz 1 KonnexAG wird in allen drei Phasen der Gesetzesgeltung deutlich überschritten; die Schlussfolgerungen im ersten Absatz des 3. Abschnitts der Kostenfolgeabschätzung (S. 9) sind somit falsch.

Zu den darauf folgenden Ausführungen ist noch anzumerken, dass die Betrachtungen zum Gesetz über das Verbandsklagerecht und Mitwirkungsrechte für Tierschutzvereine vom 25.06.2013 (TierschutzVMG – GV.NRW. S. 416) ebenfalls nicht richtig sind. Der entsprechende Bericht des LANUV, der leider nicht beigelegt wurde, ist nicht nur – wie selbst eingeräumt wird – vorläufig, er betrachtet auch nur einen kleineren Teil der nach dem TierschutzVMG zu erledigenden Aufgaben. Der Zusatzaufwand für die Durchführung von Beteiligungsverfahren nach § 2 TierschutzVMG wurde vom LANUV gar nicht erfasst, worauf im Rahmen des sog. „Konsensgespräches“ am 10.08.2016 – ausweislich des Protokolls (S. 8; vgl. die Vorlage 16/4289) – hingewiesen wurde, ohne dass dies von Landesseite bestritten wurde.

Die Aussage im 5. Abschnitt der Kostenfolgeabschätzung, wonach sich durch die im Mai 2016 eingeführte Gebührenpflichtigkeit der amtlichen Regelüberwachung „kurzfristig die Finanzsituation für die Lebensmittelüberwachung insgesamt deutlich verbessern“ werde, ist nicht abgesichert. Belastbare Zahlen, wie sich etwaige Mehreinnahmen (abzüglich der Kosten für den zusätzlichen Aufwand der Bescheidung und die ggf. erforderliche Beitreibung) darstellen, liegen noch nicht vor. Mit der Einführung der Gebührenpflicht sollten mittels Staffelung kleine und mittlere Betriebe, wie Metzgereien, Bäckereien, Imbisse und Restaurants, nicht unangemessen belastet werden. Ca. 90 % aller Regelkontrollen dürften unter die Gebührengrenze fallen, nach der Vorbereitungs-, Fahrt-, Warte- und Nachbereitungszeiten unberücksichtigt bleiben müssen. Hinzu treten die vom Ordnungsgeber gewollten Ausnahmen zur Schonung von kleineren Marktteilnehmern. Mithin muss die kommunal getragene Lebensmittelüberwachung auch in Zukunft zu einem großen Teil aus kommunalen Mitteln refinanziert werden.

Der vorliegende Gesetzentwurf löst eine konnexitätsrechtliche Ausgleichspflicht aus. Die Schlussfolgerungen im 5. Abschnitt der Kostenfolgeabschätzung sind ebenfalls nicht zutreffend. Wir regen daher noch einmal nachdrücklich an, im laufenden Gesetzgebungsverfahren eine entsprechende Belastungsausgleichsregelung in das Gesetz aufzunehmen, so wie dies von § 4 Abs. 1 Satz 1 1. Alt. KonnexAG vorgesehen ist. Außerdem sollte in der laufenden Haushaltsgesetzgebung für das Jahr

2017 eine entsprechende Etatisierung der den Kommunen zu leistenden Ausgleichszahlungen vorgenommen werden.

Sollte den Kommunen ein Kostenausgleich nicht gewährt werden, ist das vorliegende Gesetzgebungsvorhaben wegen eines Verstoßes gegen Art. 78 Abs. 3 Landesverfassung als verfassungswidrig einzustufen.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Regine Meißner', written in a cursive style.

Regine Meißner

Anlagen

An die
Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen
Frau Carina Gödecke MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

nachrichtlich an:

Vorsitzenden der Fraktion der SPD
Herrn Norbert Römer MdL

Vorsitzenden der Fraktion der CDU
Herrn Armin Laschet MdL

Vorsitzenden der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen
Herrn Mehrdad Mostofizadeh MdL

Vorsitzenden der Fraktion der FDP
Herrn Christian Lindner MdL

Vorsitzenden der Fraktion der Piraten
Michele Marsching MdL

Vorsitzenden des Ausschusses für Klimaschutz, Umwelt,
Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Herrn Friedhelm Orgies MdL

Verbraucherschutzpolitische Sprecherinnen und Sprecher der Fraktionen
im Ausschuss für Klimaschutz, Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft
und Verbraucherschutz:

- Herr Norbert Meesters MdL, Fraktion der SPD
- Herr Rainer Deppe MdL, Fraktion der CDU
- Herr Hans Christian Markert MdL, Fraktion Bündnis 90/Die
Grünen
- Herr Henning Höne MdL, Fraktion der FDB
- Frau Simone Brand MdL, Fraktion der Piraten

– jeweils ausschließlich per E-Mail –

**Gesetzgebungsvorhaben eines „Gesetzes zur Bewertung, Darstellung und Schaffung von
Transparenz von Ergebnissen amtlicher Kontrollen in der Lebensmittelüberwachung
(Kontrollergebnis-Transparenz-Gesetz – KTG)“**
Einladungsschreiben des Landtags vom 04.10.2016

Sehr geehrte Frau Präsidentin,
sehr geehrte Herren Fraktionsvorsitzende,
sehr geehrte Damen und Herren,

Ansprechpartnerin Städtetag NRW:
Hauptreferentin Regine Meißner
Tel.-Durchwahl: 0221/3771-249
Fax-Durchwahl: 0221/3771-128
E-Mail:
regine.meissner@staedtetag.de

Aktenzeichen: 39.06.54 N

Ansprechpartner Landkreistag NRW:
Hauptreferent Dr. Kai Zentara
Tel.-Durchwahl: 0211/300491-330
Fax-Durchwahl: 0211/300491-660
E-Mail: k.zentara@lkt-nrw.de

Aktenzeichen: 39.30.01.7

Datum: 12.10.2016
Zen/Zin

mit Schreiben vom 04.10.2016 informierten Sie uns über das im Betreff genannte Gesetzgebungsvorhaben sowie die geplante öffentliche Anhörung des Ausschusses für Klimaschutz, Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz am 02.11.2016. Für die Einladung hierzu bedanken wir uns. Eine Teilnahmeerklärung sowie eine weitergehende fachliche Stellungnahme erfolgen mit gesonderten Schreiben.

Im Vorfeld einer schriftlichen Stellungnahme und unserer mündlichen Äußerung in der Anhörung möchten wir auf das anliegende Schreiben an den Minister für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz, nachrichtlich an den Chef der Staatskanzlei, den Minister für Inneres und Kommunales, den Finanzminister sowie den Wirtschaftsminister vom heutigen Tage hinweisen.

Wir halten das vorparlamentarische Gesetzgebungsverfahren in mehrfacher Hinsicht für formfehlerhaft, weil durch den Gesetzentwurf ein Konnexitätsfall gemäß Art. 78 Abs. 3 Landesverfassung ausgelöst wird. Es würde nach unserer Überzeugung die weiteren anstehenden Verfahren erheblich vereinfachen, wenn noch im laufenden Gesetzgebungsverfahren eine Kostenausgleichsregelung (wie von § 4 Abs. 1 Satz 1 1. Alt. Konnex AG vorgesehen) aufgenommen würde und die den Kommunen im Haushaltsjahr 2017 zu erstattenden Kosten im laufenden Haushaltsgesetzgebungsverfahren etatisiert würden. Durch Aufnahme einer Ausgleichsregelung im laufenden Gesetzgebungsverfahren kann – Auskömmlichkeit vorausgesetzt – auch eine Geltendmachung kommunaler Rechte mittels Kommunalverfassungsbeschwerde vermieden werden.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



Dr. Helmut Fogt
Beigeordneter
Städtetag Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
Landkreistag Nordrhein-Westfalen

Anlage

An den
Minister für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz
Herrn Johannes Remmel, MdL
Schwannstr. 3
40476 Düsseldorf

Ansprechpartnerin Städtetag NRW:
Hauptreferentin Regine Meißner
Tel.-Durchwahl: 0221/3771-249
Fax-Durchwahl: 0221/3771-128
E-Mail: regine.meissner@staedtetag.de

Aktenzeichen: 39.06.54 N

nachrichtlich an:

Chef der Staatskanzlei
Herrn Minister Franz-Josef Lersch-Mense
Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen
Stadttor 1
40219 Düsseldorf

Ansprechpartner Landkreistag NRW:
Hauptreferent Dr. Kai Zentara
Tel.-Durchwahl: 0211/300491-330
Fax-Durchwahl: 0211/300491-660
E-Mail: k.zentara@lkt-nrw.de

Aktenzeichen: 39.30.01.7

Datum: 12.10.2016
Zen/Zin

Minister für Inneres und Kommunales
Herrn Ralf Jäger MdL
Friedrichstr. 62-80
40217 Düsseldorf

Finanzminister
Herrn Dr. Norbert Walter-Borjans
Jägerhofstr. 3
40479 Düsseldorf

Minister für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk
des Landes Nordrhein-Westfalen
Herrn Garrelt Duin
40190 Düsseldorf

– jeweils ausschließlich per E-Mail –

**Gesetzgebungsvorhaben eines „Gesetzes zur Bewertung, Darstellung und Schaffung von
Transparenz von Ergebnissen amtlicher Kontrollen in der Lebensmittelüberwachung (Kontroll-
ergebnis-Transparenz-Gesetz – KTG)“**

Neuberechnung des zusätzlich entstehenden Kostenaufwandes für die Kommunen unter Berücksichtigung der vom Landeskabinett beschlossenen Änderungen

Unsere Schreiben vom 23.08. und 05.09.2016

Beschlussfassung des Landeskabinetts vom 06.09.2016

Sehr geehrter Herr Minister Remmel,
sehr geehrte Damen und Herren,

am 26.08.2016 hat uns Ihr Haus neben weiteren Unterlagen den Entwurf für ein „Gesetz zur Bewertung, Darstellung und Schaffung von Transparenz von Ergebnissen amtlicher Kontrollen in der

Lebensmittelüberwachung (Kontrollergebnis-Transparenz-Gesetz – KTG)“ mit Stand vom selben Datum übermittelt und eine Rückäußerung bis zum 05.09.2016 erbeten. Dieser Bitte sind wir am 05.09.2016 mit dem im Betreff genannten Schreiben nachgekommen. Am Folgetag wurde sodann vom Landeskabinett eine abermals veränderte Fassung des Gesetzentwurfes beschlossen, ohne dass die kommunalen Spitzenverbände hierüber bis zum heutigen Tage offiziell seitens der Landesregierung informiert worden wären.

In den o.g. Schreiben unserer Verbände haben wir angekündigt, unsere Mitgliedschaft aufgrund der zum 26.08.2016 vorgelegten Änderungsfassung erneut hinsichtlich der von ihr erwarteten Mehrkosten zu befragen und eine landesweite Hochrechnung vorzunehmen. Die Änderungen, die in der vom Landeskabinett beschlossenen Fassung vorgenommen wurden, konnten von unserer Mitgliedschaft nur zum Teil berücksichtigt werden. Aus diesem Grunde kann auch das vorliegende Schreiben weiterhin nicht als „abschließende Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände“ im Sinne von § 8 KonnexAG betrachtet werden. Wir weisen an dieser Stelle nochmals darauf hin, dass das Gesetzgebungsverfahren damit in mehrfacher Hinsicht formfehlerhaft ist. Neben die Missachtung der Vorgaben von § 8 Abs. 1 KonnexAG tritt nun ein Verstoß gegen § 7 Abs. 1 KonnexAG, da eine abermalige Änderung des Gesetzentwurfes den kommunalen Spitzenverbänden gar nicht zugeleitet worden ist.

Unabhängig davon dürfen wir Ihnen im Folgenden mitteilen, zu welchen ersten Ergebnissen unsere erneute Kostenberechnung geführt hat. Wir haben unsere Mitglieder gebeten, differenziert nach den einzelnen Tatbeständen des Gesetzes, nach den Besoldungsgruppen des einzusetzenden Personals und nach drei Phasen (Phase I: Einführungsphase von 36 Monaten, vgl. § 11 Abs. 1 Satz 2 KTG-E; Phase II: Einführung der Aushangpflicht KTG-E von ebenfalls 36 Monaten; Phase III: Routinephase – zeitlich unbegrenzt) den erwarteten zusätzlichen Zeitaufwand anzugeben. Dieser zusätzliche Zeitaufwand wurde unter Zugrundelegung des Runderlasses des Ministeriums für Inneres und Kommunales (Az. 56-36.08.09) vom 08.08.2016 in Geldbeträge umgerechnet. Diese Beträge wurden sodann landesweit hochgerechnet, wobei davon ausgegangen wurde, dass die Aufgabe von 53 Kreisordnungsbehörden bewältigt werden muss. Obwohl die Auswertung noch nicht abgeschlossen ist, lässt sich schon jetzt sagen, dass für alle drei Phasen jährliche Mehrkosten deutlich jenseits der Wesentlichkeitsgrenze von § 2 Abs. 5 Satz 1 KonnexAG zu erwarten sind.

Nach derzeitigem Stand unserer Auswertung stellt sich der zu erwartende Mehraufwand während der einzelnen Umsetzungsphasen wie folgt dar:

Phase I: 9.718.027,49 Euro landesweit
Phase II: 13.740.363,29 Euro landesweit
Phase III: 10.775.197,84 Euro landesweit.

Über das endgültige Ergebnis unserer Auswertung werden wir in Kürze verfügen und Sie hierüber unverzüglich unterrichten.

Damit löst der vorliegende Gesetzentwurf in jedem Fall eine konnexitätsrechtliche Ausgleichspflicht aus. Wir regen nachdrücklich an, noch im laufenden Gesetzgebungsverfahren eine entsprechende Regelung in das Gesetz aufzunehmen, so wie dies von § 4 Abs. 1 Satz 1 1. Alt. KonnexAG vorgesehen ist. Außerdem bitten wir darum, in die laufende Haushaltsgesetzgebung für das Jahr 2017 eine entsprechende Etatisierung der den Kommunen zu leistenden Ausgleichszahlungen vorzunehmen.

Die im Landtag vertretenen Fraktionen erhalten eine Durchschrift dieses Schreibens.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



Dr. Helmut Fogt
Beigeordneter
Städtetag Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
Landkreistag Nordrhein-Westfalen

Antwortende Kreisordnungsbehörde: Gesamtdatei
 Ansprechpartner für Rückfragen (mit Telefonnummer und E-Mail-Adresse): Frau Bär - 830
 Anzahl der Plankontrollen pro Jahr:

Normative Grundlage	Aufgabe/Tätigkeit	Erläuterungen	Besoldungsgruppe	Besoldung/Std. in EUR	Hochrechnung der zu leistenden Stunden in Phase I (ohne Aushangpflicht)		Hochrechnung der zu leistenden Stunden in Phase II (mit Aushangpflicht)		Hochrechnung der zu leistenden Stunden in Phase III (Routine)	
					Stunden	Kosten/Jahr in EUR	Stunden	Kosten/Jahr in EUR	Stunden	Kosten/Jahr in EUR
§ 4 Beurteilung § 5 Beurteilung	LMK soll offensichtlich vor Ort mit dem LMU die Risikobeurteilung fertigen	Das Kontrollbarometer soll neben dem aktuellen Prüfergebnis auch die Ergebnisse der drei vorangegangenen Prüfungen enthalten. Das Kontrollbarometer kann daher erst nach Auswertung der Akten in der Verwaltungsbehörde erstellbar sein. Das Barometer ist dem Betrieb nachträglich zuzuleiten.	mD	59,00	10.565,000	623.335,00	11.536,000	680.624,00	10.462,840	617.307,56
			gD	68,00	1.675,320	113.921,76	786,920	53.510,56	786,920	53.510,56
			hD	81,00	1.062,500	86.062,50	1.146,500	92.866,50	1.064,500	86.224,50
§ 6 Darstellung des Kontrollergebnisses	Das Kontrollergebnis ist nach Anlage 5 in einem Kontrollbarometer darzustellen	Es ist davon auszugehen, dass in der Anfangsphase (Phase I - ohne Aushangpflicht) ein zusätzlicher Aufwand zur Erläuterung des System gegenüber den LMU entsteht. In einer Phase II (mit Aushangpflicht) ist mit verstärkten Diskussionen und Streitigkeiten zu rechnen. In einer Phase III (Routine) sollte sich der Zusatzaufwand für Erklärungen und die Bewältigung von Diskussionen verringern.	mD	59,00	829,910	48.964,69	1.087,910	64.186,69	1.087,910	64.186,69
			gD	68,00	1.350,570	91.838,76	1.387,570	94.354,76	1.387,570	94.354,76
			hD	81,00	20,000	1.620,00	20,000	1.620,00	20,000	1.620,00
§ 7 Information über das Kontrollergebnis	Durchführung des Verfahrens einschließlich Anhörung, soweit der LMU hiervon Gebrauch macht.	Die Gewerbetreibenden sind grundsätzlich anzuhören. Der Vortrag ist zu würdigen. Weitergehende Verwaltungsverfahren sind nicht ausgeschlossen.	mD	59,00	1.569,000	92.571,00	1.770,700	104.471,30	1.768,700	104.353,30
			gD	68,00	3.132,000	212.976,00	4.479,625	304.614,50	4.459,625	303.254,50
			hD	81,00	418,000	33.858,00	520,000	42.120,00	458,000	37.098,00
§ 8 Transparentmachung des Kontrollbarometers	Veröffentlichung der Kontrollergebnisse im Internet	Es wird unterstellt, dass eine funktionsfähige Landesplattform bereit stehen wird und das Ergebnis "per Knopfdruck" (zusammen mit dem Ausdruck des Barometers) an das System des Landes übermittelt wird. Zu erfassen ist der weitere Aufwand der KOB, ggf. auch für Korrekturen.	mD	59,00		0,00	246,250	14.528,75	246,250	14.528,75
			gD	68,00	281,680	19.154,24	281,680	19.154,24	281,680	19.154,24
			hD	81,00		0,00		0,00		0,00
§ 9 Zusätzliche amtliche Kontrolle	Anspruch auf Durchführung innerhalb von drei Monaten, wenn beantragt	In den Fällen, in denen auf Antrag zusätzliche Kontrollen durchgeführt werden, sind die Kontrollen wegen der vorangegangenen Mängel zeitintensiv. Sie sind potenziell geeignet, einen Rechtsstreit auszulösen.	mD	59,00	1.130,810	66.717,79	2.036,980	120.181,82	1.916,940	113.099,46
			gD	68,00	829,010	56.372,68	827,850	56.293,80	827,270	56.254,36
			hD	81,00	838,260	67.899,06	1.065,260	86.286,06	1.057,760	85.678,56
§ 10 Anordnungsbefugnis	Überwachung der Einhaltung der Regelungen durch die LMU und Erlass von Maßnahmen im Falle festgestellter Vorgaben	Die Regelung führt dazu, dass stichprobenartig, aber regelmäßig die Homepages/Betriebsstätten der Gewerbetreibenden auf inhaltlich richtige und offensichtliche Darstellung der Kontrollbarometer zu überprüfen sind. Das Prüfergebnis kann ein weiteres Verwaltungsverfahren auslösen.	mD	59,00	931,450	54.955,55	931,450	54.955,55	931,450	54.955,55
			gD	68,00	836,050	56.851,40	981,300	66.728,40	981,300	66.728,40
			hD	81,00	25,000	2.025,00	25,000	2.025,00	25,000	2.025,00
Ergebnis aus Gesamtaufgabe	Zusätzlicher allgemeiner Kontrollaufwand (4-Augen-Prinzip)	Aufgrund der Regelung des § 7 Abs. 2 Nr. 1 AVV RÜb („Bei der amtlichen Kontrolle von Betrieben sind zwei Kontrollpersonen einzusetzen, wenn dies auf Grund besonderer Gegebenheiten oder spezieller Erkenntnisse über den jeweiligen Betrieb angezeigt oder aus sonstigen Gründen erforderlich ist (Vier-Augen-Prinzip)“) ist damit zu rechnen, dass in einer Vielzahl Fällen sich der Personalaufwand für die Durchführung einer Kontrolle verdoppelt.	mD	59,00	7.938,600	468.377,40	8.095,800	477.652,20	7.790,650	459.648,35
			gD	68,00	897,100	61.002,80	892,750	60.707,00	890,580	60.559,44
			hD	81,00	795,000	64.395,00	843,000	68.283,00	824,250	66.764,25
Ergebnis aus Gesamtaufgabe	Allgemeiner Zusatzaufwand in der gesamten Verwaltung	Gesamtaufgabe erfordert eine Begleitung durch die Verwaltungsführung (Landrat, Kreisdirektor, Dezernent, Amtsleiter) sowie Querschnittsämter (Pressestelle, Rechtsamt)	mD	59,00	90,000	5.310,00		0,00		0,00
			gD	68,00	340,000	23.120,00	65,000	4.420,00	55,000	3.740,00
			hD	81,00	300,000	24.300,00	120,000	9.720,00	90,000	7.290,00
Summe				35.855,260	2.275.628,63 €	39.147,545	2.479.304,13 €	37.414,195	2.372.336,23 €	
Sachaufwand gemäß § 3 Abs. 3 Nr. 4 KonnexAG		Es ist ein Aufschlag von 10% anzusetzen.			3.585,526	227.562,86 €	3.914,755	247.930,41 €	3.741,420	237.233,62 €
Gesamtsumme der 9 Erhebungen					39.440,786	2.503.191,49 €	43.062,300	2.727.234,54 €	41.155,615	2.609.569,85 €
Durchschnittswert der 9 Erhebungen					4.382,310	278.132,388	4.784,700	303.026,060	4.572,846	289.952,206
Gesamtwert hochgerechnet auf 22 kreisfreie Mitgliedsstädte					96.410,810	6.118.912,54 €	105.263,399	6.666.573,33 €	100.602,613	6.378.948,53 €