



Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW - 40190 Düsseldorf

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



Johannes Remmel

14.09.2016

Seite 1 von 2

Aktenzeichen  
VI-6 - 79.00.25  
VI-2 - 2.2125.1.2  
bei Antwort bitte angeben

Herr Hülsenbusch  
Frau Dr. Krüger  
Telefon 0211 4566-270/266  
Telefax 0211 4566-388  
poststelle@mkulnv.nrw.de

**Entwurf eines Gesetzes zur Bewertung, Darstellung und Schaffung von Transparenz von Ergebnissen amtlicher Kontrollen in der Lebensmittelüberwachung (Kontrollergebnis-Transparenz-Gesetz – KTG); LT-Drs. 16/12857**

Schreiben der Staatskanzlei vom 13.09.2016

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

mit Schreiben vom 13.09.2016 hat die Staatskanzlei Ihnen ergänzende Dokumente als Anlagen zum Entwurf des „Gesetzes zur Bewertung, Darstellung und Schaffung von Transparenz von Ergebnissen amtlicher Kontrollen in der Lebensmittelüberwachung (Kontrollergebnis-Transparenz-Gesetz – KTG)“, das aktuell unter der Drs.-Nr. 16/12857 geführt wird, übersandt. Nach der Kabinetttbefassung vom 06.09.2016 hat sich die Notwendigkeit ergeben, Ihnen noch zwei weitere Dokumente zu übermitteln, die dem Gesetzentwurf beizufügen sind.

Es handelt sich dabei um eine aktualisierte Version der Kostenfolgeabschätzung vom 01.09.2016 (die die vorherige Version vom 26.08.2016 ersetzt) und um ein Schreiben der kommunalen Spitzenverbände vom 23.08.2016, das bislang nicht übersandt wurde.

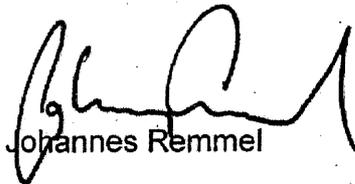
Ferner sind die Schreiben des Landkrestages Nordrhein-Westfalen vom 10. Juni 2016, des Städtetages Nordrhein-Westfalen vom 8. Juni 2016, des Städtetages Nordrhein-Westfalen und des Landkrestages Nordrhein-Westfalen vom 5. September 2016 zu dem Gesetzentwurf,

Dienstgebäude und  
Lieferanschrift:  
Schwannstr. 3  
40476 Düsseldorf  
Telefon 0211 4566-0  
Telefax 0211 4566-388  
poststelle@mkulnv.nrw.de  
www.umwelt.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:  
Rheinbahn Linien U78 und U79.  
Haltestelle Kennedydamm oder  
Buslinie 721 (Flughafen) und 722  
(Messe) Haltestelle Frankenplatz

die Stellungnahme der Clearingstelle Mittelstand zu dem Gesetzentwurf vom 5. Juli 2016 sowie das Protokoll des Konsensgesprächs mit den kommunalen Spitzenverbänden vom 10.08.2016 beigefügt.

Mit freundlichen Grüßen



Johannes Remmel

**Kostenfolgeabschätzung zum Entwurf eines Gesetzes  
zur Bewertung, Darstellung und Schaffung von Transparenz von  
Ergebnissen amtlicher Kontrollen in der Lebensmittelüberwachung**

**1. Ermittlung des zum Vollzug des Gesetzes zur Bewertung, Darstellung und Schaffung von Transparenz von Ergebnissen amtlicher Kontrollen in der Lebensmittelüberwachung (KTG) voraussichtlich entstehenden Verwaltungsaufwandes bei den Kreisordnungsbehörden**

Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass der Vollzug des geplanten KTG, das zunächst befristet bis zum 31.12.2022 gelten soll, sich in zwei Phasen aufteilt.

In einer Einführungsphase, die unmittelbar nach dem Inkrafttreten des Gesetzes beginnt, sind die betroffenen Lebensmittelunternehmer noch von jeglichen Verpflichtungen oder für sie nachteiligen Auswirkungen des Gesetzes befreit. Erst nach 36 Monaten treten gemäß § 11 Absatz 1 Satz 2 die Regelungen in Kraft, die Verpflichtungen oder möglicherweise nachteilige Rechtsfolgen für Lebensmittelunternehmer auslösen. Die Aufteilung in zwei Phasen hat Auswirkungen auf den jeweiligen Aufwand, der den zuständigen Kreisordnungsbehörden entsteht.

Zunächst sind die den Kommunalbehörden übertragenen ausgabe- bzw. finanzrelevanten Regelungen des Gesetzesvorhabens zu identifizieren. Nach § 1 ist es Zweck des Gesetzes, die Ergebnisse der nach Vorgaben der EU durchgeführten amtlichen Lebensmittelkontrollen Verbraucherinnen und Verbrauchern in verständlicher Form transparent zu machen. Das Gesetz sieht vor, dass die zuständigen Behörden die Kontrollergebnisse nach einheitlichen Beurteilungsmerkmalen ermitteln, bewerten, darstellen und schließlich den Lebensmittelunternehmern zur Veröffentlichung zur Verfügung stellen, aber auch – nach Ablauf einer 36-monatigen Einführungsphase – selbst der Öffentlichkeit zugänglich machen.

Der durch das geplante Gesetz den Behörden entstehende Aufwand stellt sich wie folgt dar:

- a) Im Rahmen ihrer regelmäßigen Kontrolltätigkeit dokumentiert die zuständige Behörde gemäß § 4 Absatz 2 die Beurteilung in schriftlicher oder elektronischer Form entsprechend dem hierfür vorgesehenen Beurteilungsbogen. Die

Dokumentation erfolgt ohnehin im Rahmen der amtlichen Kontrolle und stellt im Grundsatz keinen neuen oder zusätzlichen Aufwand dar.

- b) Als nächster Schritt zur Ermittlung des Kontrollergebnisses erfolgt die Bildung der Summe der Punkte zu den Beurteilungsmerkmalen gemäß § 2 Nummer 2 und die bewertende Zuordnung zu den drei nach dem Gesetz vorgesehenen Ergebnisstufen (§ 5). Dies erfolgt über das in nahezu allen Kommunen verwendete EDV-System Balvi und stellt keinen zusätzlichen Aufwand dar.
- c) Nach § 6 Absatz 2 erstellt die zuständige Behörde unter Verwendung eines dem Gesetz beigefügten Musters ein Kontrollbarometer, das die Anschrift der zuständigen Behörde, die Anschrift der Betriebsstätte und den Namen des verantwortlichen Lebensmittelunternehmers sowie die Darstellung des Kontrollergebnisses enthält. In dem Kontrollbarometer sind neben dem aktuellen Kontrollergebnis noch die Ergebnisse der drei vorhergehend erfolgten amtlichen Kontrollen unter Nennung des jeweiligen Kontrolldatums aufzuführen. Das Dokument ist mit dem Siegel der zuständigen Behörde zu versehen. Die Erstellung des Kontrollbarometers erfolgt EDV-gestützt unter Verwendung der Daten aus dem Balvi-System.

Aufwand für die Schritte a) bis c): Sehr gering, da diese Schritte im Wesentlichen auch bereits im Rahmen der amtlichen Kontrolle zur Risikoeinstufung von Betrieben nach Maßgabe der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift Rahmen-Überwachung (AVV RÜb) erforderlich sind und die übrigen Schritte über Balvi EDV-gestützt erfolgen. Soweit das KTG spezielle Vorgaben enthält, die von dem bislang verwendeten Schema der amtlichen Kontrolle zur Risikoeinstufung von Betrieben nach Maßgabe der AVV RÜb abweichen, wird das Land rechtzeitig entsprechende Anpassungen des Balvi-Systems vornehmen, um sicherzustellen, dass den Behörden die automatische Erfassung und Verarbeitung der KTG-spezifischen Daten ohne zusätzlichen Aufwand ermöglicht wird. Für die Anfangszeit besteht ein Bedarf an Erläuterung des Transparenzsystems. Dieser soll durch den Einsatz von Informationsmaterial des MKULNV (geplant sind Informationsflyer für die Betriebe und ein Video) möglichst gering gehalten werden. Es wird von einmalig 5 Minuten pro Betrieb ausgegangen. Nach der Einführungsphase ist bereits mit einer deutlichen Verbesserung der Betriebe und einem entsprechenden Rückgang der Betriebskontrollen um 10% zu rechnen. In der Pflichtphase kann es trotzdem - insbesondere bei schlecht bewerteten oder aus anderen Gründen problematischen Betrieben - zu einem erhöhten Diskussionsaufwand über die Einstufung des Betriebes

von bis zu 20 Minuten kommen. Es wird davon ausgegangen, dass dieser Aufwand bei 10% der Betriebskontrollen anfällt. Bei allen übrigen Betriebskontrollen wird ein angemessener zusätzlicher Diskussionsaufwand von 5 Minuten zu Grunde gelegt.

Uneinigkeit besteht zwischen den kommunalen Spitzenverbänden und dem MKULNV über die Frage, ob durch das neue Gesetz das Vier-Augen-Prinzip in größerem Umfang als bisher zur Anwendung kommen muss. Die Verbände befürchten, dass in Anbetracht der bezweckten Veröffentlichung des Kontrollergebnisses (nach Ablauf der 36-monatigen Einführungsphase) die Neigung der Unternehmer steigen werde, über die Farbeinstufung oder zumindest über die Punktevergabe zu diskutieren und das Kontrollpersonal unter Druck zu setzen. Dies erfordere in einer weitaus größeren Zahl von Fällen den Einsatz mindestens zweier Kontrollpersonen, was zu einem entsprechend höheren Aufwand führe. Nach Auffassung des Ministeriums ist dagegen – unter Berücksichtigung der aus dem Pilotprojekt „KOBRA“ in Bielefeld und Duisburg gewonnenen positiven Erfahrungen zu erwarten, dass die Einführungsphase zu einem hohen Maß an Akzeptanz des Kontrollbarometers unter den Unternehmern führen wird, so dass, auch wenn es in Einzelfällen gelegentlich „Diskussionsbedarf“ geben mag, die Anwendung des Vier-Augen-Prinzips auch in der „verbindlichen“ zweiten Phase des Vollzugs des KTG nicht häufiger als bereits jetzt schon erforderlich wird. MKULNV ist im Übrigen grundsätzlich der Ansicht, dass vom Kontrollpersonal erwartet werden kann, psychologischem Druck und eventuellen Korruptionsversuchen von Seiten der Unternehmer zu widerstehen. Nötigenfalls wird sich das Land dafür einsetzen, diesbezüglich Schulungs- und Fortbildungsmöglichkeiten zu verbessern. Es erscheint hingegen nicht notwendig, für den allgemeinen Vollzugsaufwand des Gesetzes das Vier-Augen-Prinzip in größerem Umfang als bisher anzuwenden.

- d) Bevor das Kontrollbarometer dem Lebensmittelunternehmer zur Verfügung gestellt wird bzw. vor Veröffentlichung des Kontrollergebnisses durch die Behörde hat die zuständige Behörde – nach Ablauf der freiwilligen 36-monatigen Phase – dem Unternehmer gemäß § 7 Satz 2 Gelegenheit zu geben, sich zu dem Kontrollergebnis und zu den das Ergebnis tragenden erheblichen Tatsachen zu äußern. Diese Anhörung kann mündlich erfolgen. Der Lebensmittelunternehmer kann auf die Anhörung verzichten.

Aufwand: Für die Erstellung des Anhörungsschreibens: sehr gering, da die Erstellung des Dokuments EDV-gestützt unter Verwendung der Daten aus dem

Balvi-System erfolgt. Die Auseinandersetzung mit den im Rahmen der Anhörung vorgebrachten Argumenten und eine ggf. erforderliche Rückmeldung an den Lebensmittelunternehmer kann im Einzelfall einen höheren Aufwand von etwa 30 Minuten verursachen. Die Auseinandersetzung um die Kontrollergebnisse im Einzelnen findet in der Regel bereits im Rahmen der Kontrolltätigkeit vor Ort im Betrieb statt. Eine sich daran anschließende schriftliche Auseinandersetzung stellt in der Praxis eher den Ausnahmefall dar, der voraussichtlich in nicht mehr als 10% der Kontrollen eintreten wird.

Zudem kann zur Verfahrenserleichterung eine Anhörung bereits im Rahmen der Kontrolle mündlich durchgeführt werden. Ist der verantwortliche Lebensmittelunternehmer nicht anwesend, kann ein Anhörungsschreiben zurückgelassen werden, um Portokosten zu sparen.

- e) Nach § 7 Satz 1 stellt die zuständige Behörde das Dokument dem Lebensmittelunternehmer in schriftlicher Form zur Verfügung.

Aufwand: Sehr gering, da automatisiertes Verfahren. Es entstehen Portokosten und geringfügige Kosten für den Farbausdruck. Diese Kosten sind in einer 15%igen Kostenpauschale enthalten, die außerdem noch die voraussichtlich entstehenden Kosten für mittelbare Gesetzesfolgen umfasst.

- f) Nach § 8 Absatz 1 Satz 2 hat die zuständige Behörde – nach Ablauf der freiwilligen 36-monatigen Phase – die Kontrollergebnisse zusätzlich selbst unter Nennung des Lebensmittelunternehmers und der Betriebsstätte über das Internet oder in sonstiger Weise öffentlich zugänglich zu machen.

Aufwand: Das Land beabsichtigt selbst, eine landesweite Plattform zum Kontrollbarometer einzurichten (Entwicklungskosten 75.000 €, jährliche Betriebskosten 30.000 €), in die die Kreisordnungsbehörden ihre Ergebnisse in einem automatisierten Verfahren einstellen. Es ist geplant, dass in einem Bearbeitungsschritt das Kontrollbarometer ausgefertigt und gleichzeitig das Ergebnis an das LANUV übermittelt wird.

Sofern die automatisierte Übermittlung nicht erfolgen sollte, besteht die Pflicht der Aktualisierung durch die Behörde lediglich einmal wöchentlich.

- g) § 9 sieht die Durchführung zusätzlicher Kontrollen unter bestimmten Voraussetzungen auf Antrag und auf Kosten des Lebensmittelunternehmers vor.

Aufwand: Abhängig von Betriebsgröße und Kontrollumfang (z.T. auch Fahrtzeiten) im Einzelfall, allerdings ist hier von vornherein ein Kostenausgleich vorgesehen. Außerdem wird nur ein geringer Anteil der Betriebe, die laut Kontrollergebnis die Anforderungen nur „teilweise“ oder „unzureichend“ erfüllen, eine solche Kontrolle beantragen. Nach derzeitigem Stand wird bei maximal 20% der pro Jahr kontrollierten Betriebe festgestellt, dass sie die Anforderungen nur „teilweise“ oder „unzureichend“ erfüllen. Wenn, wie prognostiziert, die Betriebe durch das System Kontrollbarometer sich insgesamt verbessern, wird die Zahl der zusätzlichen Kontrollen, insbesondere nach Ablauf der Einführungsphase, dauerhaft sinken. Bereits mit dem Beginn der Pflichtphase ist davon auszugehen, dass nur noch 10% der pro Jahr kontrollierten Betriebe die Anforderungen nur „teilweise“ oder „unzureichend“ erfüllen, von denen maximal 20% die gebührenpflichtige zusätzliche Kontrolle beantragen werden.

- h) Nach § 10 kann die zuständige Behörde die notwendigen Anordnungen und Maßnahmen treffen, die zur Beseitigung festgestellter Verstöße oder zur Verhütung künftiger Verstöße gegen Vorschriften des Gesetzes erforderlich sind.

Aufwand: Abhängig von Umständen des Einzelfalls; allerdings ist aufgrund allgemeiner Erfahrungen und angesichts des Umstandes, dass ohnehin nur ein Teil der schlecht bewerteten Betriebe die Motivation haben dürfte, eine Veröffentlichung ihres Kontrollergebnisses zu vereiteln, davon auszugehen, dass nicht mehr als max. 2% der Betriebe Anlass für ein entsprechendes behördliches Eingreifen geben. Die Möglichkeit, eine zusätzliche Kontrolle zu beantragen, dürfte die Erforderlichkeit für behördliche Anordnungen ebenfalls reduzieren.

- i) Hinzukommen kann der Aufwand für etwaige Klageverfahren. Dieser Aufwand wird allerdings auf sehr wenige Einzelfälle beschränkt bleiben, da zu erwarten ist, dass vor den Gerichten nur einzelne Musterverfahren geführt werden mit dem Ziel, die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes insgesamt gerichtlich überprüfen zu lassen. Das Land hat zugesagt, die Kosten für solche Musterverfahren für die Kommunen zu übernehmen.

Das Risiko von Klagen gegen die Feststellung von Mängeln bzw. die daraus resultierende Punktebewertung ist aus der Erfahrung der Praxis zu vernachlässigen. Durch die Vorschaltung der 36-monatigen freiwilligen Phase, den dadurch bedingten Gewöhnungseffekt und die prognostizierte, auf den Erfahrungen der Pilotprojekte in Bielefeld und Duisburg beruhende, stetige Verbes-

serung der Kontrollergebnisse wird sich die Konfliktwahrscheinlichkeit voraussichtlich auf einem sehr niedrigen Niveau bewegen.

## **2. Kostenfolgeabschätzung nach § 3 KonnexAG:**

### **a) Regelmäßige Tätigkeiten**

Ausgehend von der Risikoeinstufung gemäß AVV RÜb und den jährlichen Berichten der Kommunen über die durchgeführten Kontrollen ist davon auszugehen, dass von den etwa 150.000 Lebensmittelbetrieben in NRW bis zu 65% pro Jahr kontrolliert werden, also etwa 97.500 Betriebe. Da die Betriebe teilweise mehrfach kontrolliert werden, finden pro Jahr insgesamt 127.000 Kontrollbesuchen statt. Auch wenn die maximale Kontrollfrequenz drei Jahre beträgt, sollten in der Einführungsphase für alle 150.000 Betriebe Kontrollbarometer ausgestellt werden.

Das dem Kontrollbarometer zu Grunde liegende Beurteilungssystem für amtliche Betriebskontrollen knüpft an das bereits in NRW praktizierte Verfahren der amtlichen Lebensmittelüberwachung an. Seit 2007 führen die für die Lebensmittelüberwachung zuständigen Behörden nach Maßgabe der AVV RÜb des Bundes amtliche Betriebskontrollen durch. Das Ergebnis der Betriebskontrolle bildet die Grundlage für die zu dokumentierende Risikobeurteilung und Risikoeinstufung eines Lebensmittelbetriebes. Dabei werden unter anderem die Merkmale „Verhalten des Lebensmittelunternehmers“, „Verlässlichkeit der Eigenkontrollen“ und „Hygienemanagement“ nach einheitlichen, in der AVV RÜb beschriebenen Kriterien beurteilt. Die Ergebnisse werden nach Maßgabe des Gesetzentwurfs auf der Grundlage des von der Verbraucherschutzministerkonferenz entwickelten Transparenzmodells bewertet und in einer zusammenfassenden graphischen Darstellung abgebildet. Das MKULNV geht – wie bereits oben unter Nr. 1 dargelegt – nicht davon aus, dass die Gestaltung des Kontrollbarometers im Einzelnen einen wesentlich höheren Aufwand für die Behörden verursachen wird; im Übrigen soll durch EDV-technische Anpassungen seitens der Betreuungsfirma sichergestellt werden, dass hierzu den Kommunalbehörden ein einheitliches bzw. einheitlich bedienbares System zur Verfügung steht, das die Arbeitsschritte bis hin zur Veröffentlichung im Internet, soweit technisch möglich, automatisiert.

Zudem ist der durch das neue Gesetz den Behörden entstehende Aufwand durch Erkenntnisse, die mittlerweile in den Städten Bielefeld und Duisburg mit dem Pilotprojekt „KOBRA“ gewonnenen wurden, in Bezug auf die Nummern 1.a) bis d) gut abschätzbar. In den beiden Städten haben sich im Projektverlauf ungefähr 60% der

Betriebe verbessert. Daraus kann man mit aller Vorsicht ableiten, dass sich für 10% der Betriebe auch die Kontrollfrequenz verringert hat, so dass mit Beginn der Pflichtphase nur noch mit 114.300 Kontrollen pro Jahr gerechnet wird. In Bezug auf das Anhörungsverfahren (Buchstabe d) besteht der Unterschied allein darin, dass es bei der Anhörung im Rahmen des Pilotprojekts darum ging, das Kontrollergebnis an die Verbraucherzentrale NRW weiterzuleiten. Demgegenüber betrifft die Anhörung im Zusammenhang mit dem neuen Gesetz die Veröffentlichung des Ergebnisses im Internet und durch den Unternehmer selbst durch Aushang. Der behördliche Aufwand dürfte in beiden Fällen zeitlich vergleichbar sein.

Zu diesen aufgeführten Tätigkeiten kommen lediglich die Veröffentlichung durch die Behörde im Internet sowie die Versendung der Kontrollbarometer-Urkunden (Nr. 1.e und f) hinzu, die nicht Bestandteil des Pilotprojekts waren.

Für alle nach dem KTG vorgesehenen Tätigkeiten ist gemäß dem aktuellen Richtwerte-Runderlass des MIK ein Stundensatz von 57 Euro zugrunde zu legen, da nach Auskunft des Landesverbandes der Lebensmittelkontrolleure sämtliche Tätigkeiten der Lebensmittelkontrolleure und Lebensmittelkontrolleurinnen dem mittleren Dienst zuzuordnen sind. Die z.B. bei großen oder problematischen Betrieben praktizierte Begleitung durch einen Sachverständigen ist schon jetzt üblich und wird sich durch das Kontrollbarometer nicht nennenswert verändern.

#### b) Zusätzliche Kosten

- Veröffentlichung des Kontrollbarometers im Internet (nach Ablauf der freiwilligen 36-monatigen Phase):

Die erstmalige Einrichtung entsprechender Portale im Internet würde für die zuständigen Behörden einen einmaligen Zusatzaufwand bedeuten. Das Land beabsichtigt, selbst eine landesweite Plattform zum Kontrollbarometer einzurichten, in die die Kreisordnungsbehörden ihre Ergebnisse in einem automatisierten Verfahren einstellen, so dass hier kein zusätzlicher Aufwand für die Kommunen entsteht.

- zusätzliche kostenpflichtige Kontrollen gem. § 9 auf Antrag des Lebensmittelunternehmers:

In den ersten 36 Monaten, in denen das Kontrollbarometer für die Betriebe freiwillig ist, wird bereits eine deutliche Verbesserung der Beanstandungsquote eintreten. Es ist davon auszugehen, dass zu Beginn der Pflichtphase nicht mehr als 2% der Unternehmer Anlass haben und davon Gebrauch ma-

chen werden, eine zusätzliche Kontrolle durchführen zu lassen. Dies führt zu max. 1.950 zusätzlichen Kontrollen pro Jahr. Da eine zusätzliche amtliche Kontrolle stets in engem zeitlichen Zusammenhang zur Regelkontrolle erfolgt, beträgt deren Dauer im Schnitt nicht mehr als 60 Minuten. Zu dem zugrunde gelegten Stundensatz von 57 Euro kommt der Aufwand für die Wegstrecke, der pauschal 20 Euro beträgt, hinzu. Für die Erstellung und Versendung eines neuen Kontrollbarometers fallen weitere 15 Euro an. In der Summe ergibt sich im Einzelfall somit ein Betrag von 92 Euro. Insgesamt ergibt sich somit für 1.950 Betriebe ein Aufwand von 179.400 Euro. Dieser Aufwand wird jedoch in voller Höhe durch Gebühren ausgeglichen. Es ist beabsichtigt, für die Durchführung der zusätzlichen Kontrollen und die Ausstellung zusätzlicher Kontrollbarometer Gebührentarifstellen einzurichten. Die Höhe dieser Gebühren wird den Zeitaufwand für die zusätzliche Kontrolle nach Stundensätzen abbilden und damit eine Kostendeckung sicherstellen.

- notwendige Anordnungen und Maßnahmen zur Beseitigung festgestellter oder zur Verhütung künftiger Verstöße (§ 10):

Es ist davon auszugehen, dass mit Beginn der Pflichtphase nicht mehr als 2% der Unternehmer Verstöße gegen das Gesetz begehen werden, die Anlass für behördliche Maßnahmen bieten. Dies führt zu max. 1.950 behördlichen Maßnahmen pro Jahr. Da es hierbei stets um gleichartige Verstöße geht, entsteht in der Regel ein Aufwand von nicht mehr als 60 Minuten Bearbeitungszeit und somit ein jährlicher Aufwand von 111.150 Euro.

- Kosten für Rechtsstreitigkeiten:

Nach der freiwilligen Einführungsphase – also nach Ablauf der 36 Monate nach Inkrafttreten des Gesetzes – ist nicht auszuschließen, dass einzelne Unternehmer aus grundsätzlichen Erwägungen gegen das Kontrollbarometer den Rechtsweg beschreiten werden. Mit Unterstützung von Verbänden wie DEHOGA oder BLL wird es hierbei auf einzelne Musterklagen hinauslaufen. Bei dem Pilotprojekt mit der VZ NRW in Bielefeld und Duisburg liegt die Quote der Betriebe, die sich einer Musterklage angeschlossen haben, bei 5 %. Bei dem Gesetz über das Kontrollbarometer wird diese Quote deutlich geringer ausfallen. Zum einen erfolgt die Tätigkeit der zuständigen Behörde auf einer ausdrücklich hierfür vorgesehenen gesetzlichen Grundlage und zum anderen haben die Betriebe die Möglichkeit einer zusätzlichen Kontrolle, um ein schlechtes Ergebnis zeitnah wieder ausgleichen zu können, was die Klagebereitschaft weiter senkt. Es ist daher nach Ablauf der Einführungsphase mit nicht mehr als 5 Musterverfahren zu rechnen. Wegen der rechtspolitischen

Bedeutung sagt das Land zu, den Kommunen bei der Durchführung von Musterverfahren Unterstützung zu leisten.

Die Werte ergeben sich im Einzelnen aus der beigefügten Tabelle.

### **3. Konnexitätsauswirkungen:**

Die Schwelle der wesentlichen Belastung kann im Regelfall als überschritten angesehen werden, wenn die geschätzte jährliche (Netto-) Mehrbelastung in den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden in ihrer Gesamtheit über einem Betrag von 4,4 Mio. (0,25 Euro pro Einwohner/Einwohnerin bei einer Einwohnerzahl von 17.638.098 Einwohnern zum Stichtag 31.12.2014) liegt. Diese Wesentlichkeitsschwelle wird hier nicht erreicht.

Unter dem Gesichtspunkt der wesentlichen Belastung der Kommunen durch mehrere Gesetzesvorhaben innerhalb eines Zeitraumes von fünf Jahren (§ 2 Absatz 5 Satz 2 KonnexAG) sind drei Vorhaben anzuführen:

- Gesetz über das Verbandsklagerecht und Mitwirkungsrechte für Tierschutzvereine vom 25.6.2013 (GV.NRW. S. 416):

In einem vorläufigen Bericht von Mai 2016, der einen ersten Bericht von März 2016, der unzutreffende und von den meldenden Kommunen nachträglich berichtete Zahlen enthielt, ersetzt, berichtet das LANUV für das abgelaufene erste messbare Vollzugsjahr 2015 über einen Zeitaufwand der Kreisordnungsbehörden von 135,25 Stunden sowie einen Kostenaufwand von 9.428,25 Euro . Der berichtete Aufwand verteilt sich auf zwölf Kreisordnungsbehörden, die für ihren Bereich jeweils eine entsprechende Mehrbelastung festgestellt haben. Drei weitere Kreisordnungsbehörden merken an, dass sie zum Zeit- und Kostenaufwand für den Vollzug des TierschutzVMG NRW keine Angabe machen können, da dieser nicht ermittelt wurde, nicht bezifferbar sei oder das Verfahren noch laufen würde und somit keine endgültige Angabe erfolgen könne. Die übrigen Veterinärämter haben keinen Zeit- und Kostenaufwand für den Vollzug des TierschutzVMG NRW gemeldet. Unter Berücksichtigung, dass nicht alle Behörden gemeldet haben und z.T. Verfahren noch nicht abgeschlossen waren, kann von einem Aufwand im unteren fünfstelligen Eurobereich für das Jahr 2015 ausgegangen werden.

- Entwurf des Landesnaturschutzgesetzes (Gesetzentwurf vom 17.02.2016 – LT-Drs. 16/11154):

Die Kostenfolgeabschätzung vom Februar 2016 zu diesem Gesetzesvorhaben, das derzeit im Landtag beraten wird, kommt im Ergebnis zu einem jährlichen Minderaufwand von 675.000 Euro.

- Gesetz zur Änderung wasser- und wasserverbandsrechtlicher Vorschriften vom 08.07.2016 (GV. NRW. 2016 S. 559):

Die Gemeinden und Gemeindeverbände werden mit 147.000 € (§ 38 Absatz 3 Wasserversorgungskonzept), 5.900 € (§ 57 Anzeige Kanalnetz), 500.000 € (§ 74 Gewässerkonzept) und 140.000 € (§ 81 Statusbericht) zusätzlich belastet. Der Aufwand kann aber über kostendeckende Gebühren umgelegt werden. Diese sind gemäß § 3 Absatz 4 KonnexAG in Abzug zu bringen. Im Ergebnis liegt aufgrund der Verrechnung der Mehrkosten mit den kostendeckenden Gebühren keine Mehrbelastung vor (vgl. § 3 Absatz 6 KonnexAG).

Die kommunalen Spitzenverbände haben den Kostenfolgeabschätzungen zu den beiden o.g. Vorhaben zugestimmt.

#### **4. Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden**

In einem Konsensgespräch am 08.08.2016 gemäß § 7 Absatz 4 KonnexAG über die Kostenfolgeabschätzung des MKULNV haben sich das Ministerium und die kommunalen Spitzenverbände (Städtetag und Landkreistag NRW) nicht auf eine gemeinsame Sichtweise zu allen kostenrelevanten Punkten verständigen können. Die kommunalen Spitzenverbände haben in ihrer Rückäußerung zum Protokoll des Konsensgespräches ausdrücklich betont, dass sie noch keine abschließende Stellungnahme gemäß § 8 KonnexAG abgeben können, weil sie zunächst die Kostenfolgeabschätzung mit ihrer Mitgliedschaft rückkoppeln wollen und dafür einen Zeitraum von 6 bis 8 Wochen benötigen. Die Beanspruchung einer solchen Frist findet keine Grundlage im KonnexAG.

Es besteht Dissens über vier Punkte:

1. Darstellung des Kontrollergebnisses
2. Erfordernis der Ausweitung des 4-Augen-Prinzips in nennenswertem Umfang
3. Berechnungsgrundlagen (u.a. geschätzter Zeitaufwand und Zahl der Einzelfälle) für die Kostenfolgeabschätzung
4. Belastung der Kreisordnungsbehörden beim Vollzug des Gesetzes über das Verbandsklagerechts und Mitwirkungsrechte für anerkannte Tierschutzvereine (TierschutzVMG)

## **5. Ergebnis**

Der Aufwand für die Durchführung der mit dem geplanten Gesetz zur Bewertung, Darstellung und Schaffung von Transparenz von Ergebnissen amtlicher Kontrollen in der Lebensmittelüberwachung verbundenen neuen Vollzugsaufgaben der Kreisordnungsbehörden wird nach Auffassung des MKULNV nicht wesentlich über dem Aufwand liegen, der den Kontrollbehörden ohnehin durch die vorschriftsmäßige Überprüfung und Risikoeinstufung der Lebensmittelunternehmen entsteht. Zusatzkontrollen sind gebührenpflichtig. Bezogen auf 5 Jahre liegt die durchschnittliche zusätzliche jährliche Belastung der Kommunen gemäß der durchgeführten Kostenfolgeabschätzung bei 1.375.528 €.

Auf den Dissens mit den kommunalen Spitzenverbänden (s. o. Nummer 4) wird verwiesen.

Durch die seit Mai 2016 eingeführte Gebührenpflichtigkeit der amtlichen Regelüberwachung wird sich kurzfristig die Finanzsituation für die Lebensmittelüberwachung insgesamt deutlich verbessern.

Die Erfahrungen mit dem Pilotprojekt KOBRA in den Städten Bielefeld und Duisburg haben zudem gezeigt, dass sich die Ergebnisse der Betriebskontrollen nach Einführung des Transparenzsystems spürbar verbessern. Dies hat zur Folge, dass die Kontrollhäufigkeit bei einer Vielzahl von Betrieben sinkt und auch der Aufwand für die einzelnen Betriebskontrollen abnimmt, was wiederum zu Einsparungen bei der amtlichen Regelüberwachung führt.

Auch unter Berücksichtigung weiterer Gesetzesvorhaben des MKULNV innerhalb eines Zeitraumes von fünf Jahren wird die Wesentlichkeitsschwelle nicht erreicht. Das geplante Gesetz wird prognostizierbar nicht zu einer wesentlichen Belastung der mit dem Vollzug des Transparenzsystems betrauten Kommunen führen.

- KTG NRW -

**Tabelle Kostenfolgeabschätzung**

Grundlage im KTG NRW	Aufgabe / Tätigkeit	Stundensatz gem. RdErl. des MIK (56-36.08.09 vom 2.9.2014)	Mittelwert (Aufwand im Einzelfall in Stunden)	Hochrechnung der zu leistenden Stunden für alle Kreisordnungsbehörden in NRW pro Jahr (ggf. differenziert nach Phasen)	Hochrechnung in Geldbetrag für alle Kreisordnungsbehörden NRW pro Jahr (Phase 1 - freiwillige Phase a))	Hochrechnung in Geldbetrag für alle Kreisordnungsbehörden NRW pro Jahr (Phase 2 - "Pflichtphase" nach 36 Monaten b))
§ 4 Beurteilung § 5 Bewertung	a) In der Anfangsphase: Erfordernis der einmaligen Erläuterung des Transparenzsystem	mD	zwischen 5 und 20 min	a) 66.666 Betriebe x 0,08 h = 5333 h	303.981 €	215.004 € + 469.110 € = 684.114 €
	b) In der Pflichtphase: erhöhtes Risiko für Diskussionen und Streitigkeiten in 10% der Fälle			b) 11.430 Kontrollen x 0,33 h = 3.772 h + 102.870 Kontrollen x 0,08 h = 8230 h		
§ 6 Darstellung des Kontrollergebnisses	Das Kontrollergebnis ist nach Anlage 5 in einem Kontrollbarometer darzustellen	mD	0,08	a) 127.000 x 0,08 = 10.160 h b) 114.300 x 0,08 = 9.144 h	579.120 €	521.208 €
§ 7 Information über das Kontrollergebnis	Durchführung des Verwaltungsverfahrens einschließlich Anhörung, soweit der Unternehmer hiervon Gebrauch macht (10 % der Kontrollen)	mD	0,5	11.430 x 0,5 = 5715 h		325.755 €
§ 8 Transparentmachung des Kontrollbarometers	Veröffentlichung der Kontrollergebnisse im Internet (erfolgt automatisiert über Balvi auf Internetplattform des Landes)	Kosten trägt das Land				
§ 9 Zusätzliche amtliche Kontrolle	Anspruch auf Durchführung innerhalb von drei Monaten, wenn beantragt (gebührenpflichtig)	mD + Fahrkosten + Kosten des Ausdrucks	1	1.950 Betriebe x 1 = 1.950 h		179.400 €
§ 10 Anordnungsbefugnis	Erlass von Maßnahmen im Falle festgestellter Verstöße gegen die Vorgaben des KTG	mD	1	1.950 Betriebe x 1 = 1.950 h		111.150 €
<b>Zwischensumme</b>					<b>883.101 €</b>	<b>1.821.627 €</b>
zzgl. Kostenpauschale i.H.v. 15 %	Kostenpauschale enthält voraussichtlich entstehende Kosten mittelbarer Gesetzesfolgen sowie Porto				132.465 €	273.244 €
					<b>1.015.566 €</b>	<b>2.094.871 €</b>

abzüglich Gebühreneinnahmen:

179.400 €

<b>Gesamtkosten</b>	<b>1.015.566 €</b>	<b>1.915.471 €</b>
---------------------	--------------------	--------------------

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

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

Aktenzeichen: 39.06.54 N

nachrichtlich an:

Minister für Inneres und Kommunales  
Herrn Ralf Jäger, MdL  
Friedrichstr. 62-80  
40217 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](mailto:k.zentara@lkt-nrw.de)

Aktenzeichen: 39.30.01.7

Datum: 23.08.2016

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

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

Minister für Wirtschaft, Energie, Industrie,  
Mittelstand und Handwerk  
Herrn Garrelt Duin  
40190 Düsseldorf

– jeweils ausschließlich per E-Mail –

**Vorlage des Gesetzgebungsvorhabens eines „Gesetzes zur Bewertung, Darstellung und Schaffung von Transparenz von Ergebnissen amtlicher Kontrollen in der Lebensmittelüberwachung (Kontrollergebnis-Transparenz-Gesetz – KTG)“ an die Landesregierung**

**Nichtbeachtung der Vorschriften des Konnexitätsausführungsgesetzes (KonnexAG)**

Sehr geehrter Herr Minister Lersch-Mense,

nach unseren Informationen hat das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW (MKULNV) am 16.08.2016 die Ressortabstimmung zu dem im Betreff genannten Gesetzgebungsvorhaben eingeleitet.

Das MKULNV hat die im Rahmen des Konnexitätsprinzips nach § 7 Abs. 2 und 4 KonnexAG vorgesehenen Beteiligungsschritte vor bzw. während der Schulsommerferien durchgeführt. Trotz des erheblichen Zeitdrucks und der aufgrund der Sommerferienzeit nur eingeschränkt bestehenden Möglichkeit, sich fachlich und in finanziellen Fragen mit der Mitgliedschaft rückzukoppeln, haben unsere Verbände konstruktiv an dem Beteiligungsverfahren mitgewirkt (vgl. die entsprechenden Protokolle über die Gespräche am 30.06.2016 sowie 08.08.2016, die Ihnen vorliegen müssten). Es wurde uns allerdings keine Gelegenheit gegeben, die mehrfach angepasste Fassung der Kostenfolgeabschätzung erneut mit unserer Mitgliedschaft zu beraten, was erforderlich gewesen wäre, um diese qualifiziert zu bewerten. Dies gilt namentlich für das Erhebungsraster, das als Anlage zu der Kostenfolgeabschätzung auch Ihnen vorliegen müsste.

Die von § 8 KonnexAG vorgeschriebene abschließende Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände, die im Zuge der Vorlage des Gesetzentwurfes zur Beschlussfassung durch die Landesregierung beizufügen ist, konnte daher bislang durch uns nicht abgegeben werden, sie wurde allerdings auch nicht vom MKULNV erbeten. Wir müssen daher darauf hinweisen, dass das laufende Gesetzgebungsverfahren formfehlerhaft ist.

Unsere Bereitschaft zur konstruktiven Mitwirkung, insbesondere zur Kostenermittlung besteht allerdings weiterhin, obwohl der Städtetag seine grundsätzlichen Bedenken an dem Gesetzentwurf aus seiner Stellungnahme vom 08.06.2016 aufrechterhält.

Wir werden nunmehr die aktuelle Fassung der Kostenfolgeabschätzung und des Erfassungsrasters, sobald diese uns vom MKULNV vorgelegt wurden, was bis dato – entgegen einer entsprechende Absprache (vgl. Protokoll über die Sitzung vom 08.08.2016) – nicht der Fall ist, nochmals mit einer Rückmeldefrist von vier Wochen zur Bewertung an unsere

Mitgliedschaft geben und hoffen, dass wir die Rückläufe zeitnah werden auswerten können.

Wir gehen davon aus, dass von kommunaler Seite höhere Kosten geltend gemacht werden müssen, weil zukünftig – neben den vorgesehenen neuen Tätigkeiten – bei den Lebensmittelkontrollen in größerem Umfange nach dem Vier-Augen-Prinzip verfahren werden muss und Personal einzusetzen ist, das nicht dem mittleren Dienst sondern auch dem gehobenen oder höheren Dienst zugeordnet ist. Wir haben Indizien dafür, dass die Wesentlichkeitsgrenze des § 2 Abs. 5 Satz 1 KonnexAG allein durch dieses Gesetzgebungsvorhaben überschritten wird und insofern eine Kostenausgleichsregelung zu treffen ist.

Zur weiteren Klärung und Verhandlung einer Kostenregelung mit dem Ziel, eine verfassungsgerichtliche Überprüfung zu vermeiden, stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Helmut Dedy  
Geschäftsführendes Vorstandsmitglied  
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Martin Klein  
Hauptgeschäftsführer  
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Landkreistag NRW, Kavalleriestraße 8, 40213 Düsseldorf

Ministerium für  
Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft,  
Natur- und Verbraucherschutz  
z.Hd. Frau Dr. Andrea Bokelmann  
Schwannstraße 3  
40476 Düsseldorf

Ausschließlich per Email an:  
andrea.bokelmann@mkulnv.nrw.de

Kavalleriestraße 8  
40213 Düsseldorf

Ansprechpartner:  
Hauptreferent Dr. Kai Zentara

Zentrale: 0211.300491.0  
Direkt: 0211.300491.330  
E-Mail: k.zentara@lkt-nrw.de  
Datum: 10.06.2016  
Aktenz.: 39.30.01.7 Zen/Dro

**Entwurf eines „Gesetzes zur Bewertung, Darstellung und Transparenz von Ergebnissen amtlicher Kontrollen in der Lebensmittelüberwachung“**

Anhörung der kommunalen Spitzenverbände  
Ihre Email vom 11.05.2016

200  
JAHRE  
RHEINISCHE &  
WESTFÄLISCHE  
KREISE



Sehr geehrte Frau Dr. Bokelmann,  
sehr geehrte Damen und Herren,

für die Übersendung des im Betreff genannten Gesetzentwurfes samt seiner Anlagen und die Gelegenheit zur Stellungnahme bedanken wir uns. Wir nehmen diese Gelegenheit gerne nach Rückkopplung mit unserer Mitgliedschaft wie folgt wahr:

Der Vorstand des Landkreistages NRW hat am 09.06.2016 das Vorhaben beraten und mehrheitlich folgenden Beschluss gefasst, der auf einer Vorberatung und Empfehlung des Ausschusses für Verbraucherschutz und Veterinärwesen unseres Verbandes vom 20.04.2016 beruht:

- 1. Der Landkreistag Nordrhein-Westfalen befürwortet – unter Zurückstellung von Bedenken – grundsätzlich die geplante Einführung eines Kontrollbarometers in Nordrhein-Westfalen. In Abweichung vom derzeit vorliegenden Entwurf der Landesregierung spricht sich der Landkreistag Nordrhein-Westfalen dafür aus, dass die Kontrollergebnisse lediglich in Form der Farbskala (rot-gelb-grün) dargestellt und keine weiteren Angaben zum Kontrollergebnis gemacht werden.*
- 2. Die Einführung eines Kontrollbarometers muss in jedem Fall kostenneutral für die Kreisordnungsbehörden erfolgen. Gegebenenfalls entstehende Mehraufwendungen müssen daher vollständig ersetzt werden; namentlich die Kosten gerichtlicher Auseinandersetzungen hat das Land zu tragen.*

Diese Beschlussfassung beruht auf folgender fachlicher (A.) und konnexitätsrechtlicher (B.) Begründung:

#### **A. Fachliche Anmerkungen**

Der Landkreistag NRW kann das Vorhaben fachlich-politisch grundsätzlich mittragen: Rechtliche Risiken, die insbesondere in Zweifeln hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz des Landes (Frage, ob es sich um eine Materie handelt, die im LFGB, mithin im Bundesrecht zu regeln wäre, Art. GG) und der Verhältnismäßigkeit der mit dem Gesetzgebungsvorhaben verbundenen Verschiebung des Sanktionsmechanismus für Verstöße gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften (Verschiebung des bislang durch das Lebensmittelrecht etablierte Sanktionssystem im Hinblick auf die beträchtlichen wirtschaftlichen Folgen einer negativen Bewertung) liegen könnten, sind aus unserer Sicht noch nicht vollständig ausgeräumt. Sie treffen indes das Land, das zugesagt hat, für den Fall, dass es zu gerichtlichen Auseinandersetzungen kommt, ggf. beklagte Kommunen rechtlich zu unterstützen. Wir gehen davon aus, dass es auch bereit ist, auch im Fall etwaiger Schadensersatzansprüche, die auf Konstruktionsmängel des Gesetzes zurückzuführen sind, für die Kommunen zu leisten. Als aus Sicht der kommunalen Lebensmittelüberwachung durchaus positiv zu bewerten ist die mit der Einführung eines Kontrollbarometers einhergehende Verstärkung der Sichtbarkeit der Arbeit der Lebensmittelüberwachung in der Öffentlichkeit. Während im Rahmen des öffentlichen Diskurses die Tätigkeit der Lebensmittelüberwachung derzeit – unzutreffender Weise – nicht selten als unzureichend dargestellt wird, besteht durch den Aushang des Kontrollbarometers und die damit verbundene Identifikation der Überwachungsbehörde die Möglichkeit, die Tätigkeit der Kreisordnungsbehörden in diesem Bereich einer breiten Öffentlichkeit bekannt zu machen. Verbraucher werden auf diese Weise die umfangreiche, regel- und gewissenhafte Arbeit der Lebensmittelüberwachung besser wahrnehmen können, als dies bisher der Fall ist.

Indes ist auch zu befürchten, dass die öffentlichkeitswirksame Darstellung der Kontrollergebnisse zu einer Steigerung der Kontroversen mit den Lebensmittelunternehmern führen werde. Dies bedeutet zum einen, dass aus Gründen der persönlichen und rechtlichen Absicherung zukünftig in größerem Maße als bisher das von der AVV-Rüb als Möglichkeit vorgesehene Vier-Augen-Prinzip umgesetzt werden muss und zumindest in einer Anfangsphase eine Vielzahl von rechtlichen Auseinandersetzungen mit den Lebensmittelunternehmern droht. Dies bedeutet eine beträchtliche Mehrbelastung der Kreisordnungsbehörden in den Fach- und Rechtsämtern sowie ggf. den Pressestellen, die das Land kompensieren muss (dazu unten: B.)

Der zusätzliche Aufwand kann jedoch beträchtlich reduziert werden, wenn folgender fachlicher Vorschlag umgesetzt wird: Die vorgesehene differenzierte Ausweisung der erreichten

Punktzahl (vgl. Anlage 4 zum Gesetzentwurf) sollte ebenso entfallen wie eine weitere Informationen über Details der Kontrolle („Verhalten des Lebensmittelunternehmers“, „Verlässlichkeit der Eigenkontrollen“, „Hygienemanagement“). Diese Form der Differenzierung ist für den Endverbraucher nicht nachvollziehbar und daher auch kein Beitrag zur Transparenz. Die Fragen was das „Verhalten des Unternehmers“ oder die „Verlässlichkeit von Eigenkontrollen“ ausmacht, dürften für den durchschnittlichen Verbraucher nicht zu beantworten sein. Nicht widerspruchsfrei sind auch die verschiedenen Bewertungen (warum wird aus 2x „gut“ und 1x „ausreichend“ im Gesamtergebnis nur „Anforderungen teilweise erfüllt“?). Eine so komplizierte Darstellung könnte auch ein juristischer Schwachpunkt im Hinblick auf die Einhaltung des Gleichheits- und Bestimmtheitsgrundsatzes sein. Des Weiteren ist zu befürchten, dass Lebensmittelunternehmer im Falle einer Erkennbarkeit der erreichten Punktzahl mit den Lebensmittelkontrolleuren „feilschen“ wollen, welche Punkte angemessen seien. Diese ggf. umfangreichen Konflikte sollten von vornherein dadurch vermieden werden, dass lediglich die erreichte „Farbe“ dargestellt wird. So könnte für die Verbraucher eine klare Orientierung im Sinne der Transparenz erreicht werden. Ergänzend könnte ein allgemeiner Hinweis zur Information des Verbrauchers aufgenommen werden, welche Beurteilungsmerkmale für die Kontrollergebnisse herangezogen werden. Einen alternativen Vorschlag zur Gestaltung des Kontrollbarometers, der auf die Detaildarstellung verzichtet, finden Sie anliegend (**Anlage 1**).

Nicht unterwähnt bleiben soll hier, dass von einigen Kreisen fachliche Zweifel an der Methode der Errechnung des Kontrollergebnisses und der ihrer Eignung für die öffentlichkeitswirksame Darstellung geltend gemacht werden. Durch die AVV-Rüb wird eine Risikobewertung vorgenommen, die per se nicht das darstellt, was der Verbraucher mit der Darstellung als Hygieneampel verbindet, nämlich quasi ein „Zeugnis“ über den Verlauf der Kontrolle. Die als Bewertungsgrundlage herangezogene Risikobewertung gem. AVV-Rüb ist konzeptionell ein Steuerungsinstrument für die Überwachungsbehörden und bislang in keinem Fall als unmittelbar geltendes Sanktionsrecht für die betroffenen Unternehmen anwendbar. Hieraus resultieren in der AVV-Rüb zwangsläufig unbestimmte Begrifflichkeiten. Die Einstufung in Risikopunkte ist oftmals fließend und letztlich von der Bewertung der Kontrollpersonen abhängig. Überwiegend bestehen keine eindeutigen Abgrenzungskriterien. Soweit diese Einstufung lediglich zur Festlegung einer höheren oder niedrigeren Kontrollhäufigkeit führt, ist die Konzeption vertretbar, da eine grenzwertige Einstufung zunächst keine (Ausnahme: Gebührenpflicht) unmittelbare Auswirkungen für den Betrieb hat. Soweit dieses Steuerungsinstrument jedoch als Grundlage für eine wirtschaftlich u.U. sehr folgenreiche Außendarstellung des Betriebes genutzt wird, kann dies wiederum Zweifel an der Einhaltung des Bestimmtheitsgrundsatz hinsichtlich der eintretenden Sanktionswirkung entfalten, was zu der Problematik einer Verschiebung des bislang bekannten Sanktionssystems (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz) hinzuträte. Das BMEL hat am 22.01.2015 (Erlass des MKULNV vom

05.02.2015 – VI-3-44-24.00) hinsichtlich der Hygieneverordnung darauf hingewiesen, dass die VO (EU) 852/2005 und 854/2004 nur in wenigen Fällen soweit konkretisiert sind, dass ordnungsrechtliche Ahndungen begründbar sind. Im ganz überwiegenden Inhalt erfolgen dort nur Zustandsgebote bzw. -verbote, die im nationalen Recht nicht unmittelbar bewehrbar sind. Mit dieser fehlenden Verstoßkonkretisierung hatte das Bundesministerium in der Vergangenheit auch die Einführung von Bußgeldtatbeständen bei Missachtung der Eigenkontrollregelungen abgelehnt. Insoweit können nach wie vor keine Abweichungen von Formvorschriften bei Eigenkontrolldokumentationen ordnungsrechtlich geahndet werden. Im Gesetzentwurf werden diese bewusst flexiblen Bewertungskriterien nunmehr als quasi fixe Rechtsnormen herangezogen.

Insgesamt regen wir an, die Einführungsphase des Gesetzes wissenschaftlich zu begleiten. Die Frage, ob die behaupteten Auswirkungen in der Wirtschaft, bei den Verbrauchern und den Vollzugsbehörden tatsächlich eintreten, dürfte auf breites Interesse über das Bundesgebiet hinaus treffen.

#### **B. Anmerkungen zur Kostenfolgeabschätzung**

In der übermittelten Kostenfolgeabschätzung gehen Sie davon aus, dass das Vorhaben letztlich keine konnexitätsrechtliche Ausgleichspflicht auslöse. Der Mehraufwand sei gering, da die meisten Tätigkeiten bereits im Rahmen der regulären Überwachung sowieso durchgeführt würden und letztlich neben der Ausfertigung des Kontrollbarometers selbst zusätzlicher Aufwand nur hinsichtlich einer erforderlich werdenden Anhörung, ggf. folgender verwaltungsverfahrenrechtlicher bzw. verwaltungsgerichtlicher Auseinandersetzungen und im geringen Umfang hinsichtlich der Veröffentlichung durch die Behörden zu erwarten sei. Außerdem erhielten die Kommunen durch die geplante Einführung von Gebühren für Regelkontrollen eine hinreichende Kompensation ihrer Mehrkosten. Jedenfalls werde die Wesentlichkeitsgrenze in § 2 Abs. 5 Satz 1 KonnexAG nicht erreicht.

Auch wenn wir es ausdrücklich begrüßen, dass – im Gegensatz zu früheren Rechtsetzungsverfahren des MKULNV – nun unmittelbar mit dem Gesetzentwurf eine ausführlichere Kostenfolgeabschätzung vorlegt wurde, kann die übermittelte Fassung so nicht akzeptiert werden. Die getroffenen Annahmen hinsichtlich des zu erwartenden Aufwandes und seiner Kompensation durch Gebühreneinnahmen sind unseres Erachtens tatsächlich falsch, die rechtlichen Schlussfolgerungen unzutreffend.

Wir haben unsere Mitgliedschaft gebeten, den jeweils erwarteten Mehraufwand tabellarisch darzustellen und auf einen Jahresaufwand hochzurechnen. Eine beispielhafte Zusammenstellung finden Sie als **Anlage 2** beigelegt. Indes besteht eine Prognoseungenauigkeit

aufgrund verschiedener Faktoren, die zum Teil von tatsächlichen Entwicklungen, zum Teil vom weiteren Handeln des Landes abhängen (Bereitschaft zur Zurverfügungstellung funktionierender IT-technischer Lösungen; Ausgestaltung von Details im Erlasswege):

- IT-technischer Aufwand: Die bisher vorhandene Soft- und Hardware ist nicht geeignet. So wird in § 2 Abs. 1 Nr. 2. lit. a des Gesetzentwurfs die Beurteilungsmerkmale, die in das Ergebnis der amtlichen Kontrolle einfließen, benannt; neben der Einhaltung lebensmittelrechtlicher Bestimmungen wird auch die Rückverfolgbarkeit gewertet. In der in NRW angewandten und in BALVI hinterlegten Risikobeurteilung ist aber neben den beiden genannten Kriterien auch das Merkmal „Mitarbeiterschulung“ zu beurteilen. Die Mitarbeiterschulung fließt jedoch nicht in die Berechnung des Kontrollbarometers ein. Somit ist die derzeit bestehende und in BALVI hinterlegte Risikobeurteilung NRW ohne weitere Modifizierung nicht für die Erstellung des Kontrollbarometers zu nutzen. Voraussichtlich muss ein Auswertungstool erstellt werden, um eine automatische Erfassung/Auswertung der heranzuziehenden Daten zu ermöglichen. Andernfalls muss die Übernahme aufwändig händisch erfolgen. Diese Tatsache wird bislang weder in der Begründung noch in der Kostenfolgeabschätzung berücksichtigt. Die Erstellung des Anhörungsschreibens kann derzeit ebenfalls nicht aus dem BALVI-IP System generiert werden. Spätestens bis zum Ablauf der Übergangsfrist sollte die Erstellung der Anhörungsschreiben durch automatische Übernahme grundlegender, in BALVI IP vorhandener Daten, in die Anhörungen unterstützt werden. Hier ist der Einheitlichkeit wegen eine Landeslösung anzustreben, die noch zu entwickeln ist.
- In den Behörden muss dazu für jeden Einzelfall vor dem Versand des „Kontrollbarometers“ geprüft werden, ob eine fristgerechte Einlassung des Lebensmittelunternehmers vorliegt, diese ist dann zu werten. Es handelt sich hier um einen nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand.
- Entwicklung des Beratungsbedarfs mit den Lebensmittelunternehmern: Verlängerung der Dauer von Kontrollen und vermehrte Notwendigkeit von Vier-Augen-Kontrollen.
- Umfang des juristischen Widerstands: Bereitschaft des Landes in Verfahren zu unterstützen, Aufwand für Rechtsämter, ggf. Presseämter.
- Aufwand für die Darstellung im Internet: Die Veröffentlichung der Kontrollergebnisse über das Internet bedeutet einen erheblichen Aufwand, wenn jedes einzelne Ergebnis händisch auf die Plattform einzustellen ist. Auch hier wird zur Übertragung ein automatisiertes Verfahren benötigt. Grundvoraussetzung ist, dass die Internetplattform tatsächlich vom Land zur Verfügung gestellt wird, wie in der Gesetzesbegründung in Aussicht gestellt wird. Wird eine tägliche Aktualisierung vorgeschrieben, steigt der Mehraufwand beträchtlich.

Eine beträchtliche Reduzierung des Aufwandes ist durch die Umsetzung des o.g. fachlichen Vorschlags eines Verzichts auf die Darstellung des erreichten Punktwertes zu erwarten.

Diese Unklarheiten hat der Kreis Borken versucht dadurch zu erfassen, dass er ein Best- und ein Worst-Case-Szenario berechnet hat. Dieses übermitteln wir zur besonderen Kenntnisnahme als **Anlage 3**. Das Best-Case-Szenario wird angenommen, wenn die Gewerbetreibenden kaum fachlichen und rechtlichen Widerstand gegen die Risikobewertung und die der Risikobewertung zugrundeliegenden Ereignisse leisten; sowohl vor Ort durch Verzicht auf Diskussionen über das Kontrollergebnis und seine Bewertung als auch durch Verzicht auf schriftliche formale und nicht formale Einwände gegenüber der Verwaltung. Als Voraussetzung für den Best-Case müsste aber z.B. auch die automatisierte Erstellung des „Aushangs“ aus BALVI erfolgreich programmiert sein. Das Best-Case Szenario könnte nach Einschätzung des Kreises Borken realisiert oder sogar unterboten werden, wenn man sich auf die reine Ampeldarstellung (wie vorgeschlagen) beschränken würde, weil die Ergebnisse in den ca. 10 % rot oder gelb bewerteten Betrieben in der Regel eindeutig sind.

Darüber hinaus gehen etliche unsere Mitglieder davon aus, dass nach Einführung des Kontrollbarometers das Vier-Augen-Prinzip *zum Regelfall* werden muss, 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. Der Kreis Viersen beispielsweise kalkuliert einen Mehrbedarf von drei Lebensmittelkontrolleuren / Kontrollassistenten.

Alles in allem muss danach von einem durchschnittlichen Mehrbedarf pro Kreisordnungsbehörde von jedenfalls 1 bis 1,5 Stellen im gehobenen Dienst ausgegangen werden. Dieses bedeutet, dass die Wesentlichkeitsgrenze in § 2 Abs. 5 Satz 1 KonnexAG überschritten wird. Für das weitere konnexitätsrechtliche Verfahren bedarf es daher einer genauen Berechnung und zudem der Berücksichtigung weiterer Sachkosten und der Kosten aus früheren Rechtsetzungsverfahren der vergangenen fünf Jahre, § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG. Diese ist durch das Land zu leisten, § 6 Abs. 1 KonnexAG.

In der Vorbemerkung zum Gesetzentwurf wird unter Buchstabe D und in der Kostenfolgeabschätzung unter 5. (S. 10) ausgeführt, dass die Mehrkosten durch die Einführung insgesamt kostendeckender Gebühren für amtliche Regelkontrollen im Bereich der Lebensmittelüberwachung ausgeglichen würden. Hierzu ist anzumerken, dass durch die Einführung der Gebührenpflicht bei Weitem keine Kostendeckung erreicht wird. Dies war mit der Einführung der Gebührenpflicht auch nicht beabsichtigt, da durch die Staffelung der Gebührenpflicht kleine und mittlere Betriebe wie Metzgereien, Bäckereien, Imbisse und Restaurants nicht

unangemessen belastet werden sollten. Ca. 90 % aller Regelkontrollen werden unter die Gebührensätze fallen, nach der Vorbereitungs-, Fahrt-, Warte- und Nachbereitungszeiten unberücksichtigt bleiben müssen. Hinzutreten die vom Verordnungsgeber gewollten Ausnahmen zur Schonung von kleineren Marktteilnehmern. Im Übrigen werden die durch die Einführung von Gebühren für amtliche Regelkontrollen erwarteten Einnahmen der Kommunen in der Kostenfolgeabschätzung und auch sonst durch das Land nicht beziffert. Wie daher ernsthaft die Behauptung am Ende der Kostenfolgeabschätzung gewagt werden kann, wonach ein „mehr als vollständiger Ausgleich der prognostizierten Kostenbelastung der Kommunen“ erfolge, ist unverständlich.

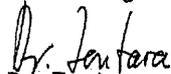
Nicht akzeptabel ist aber bereits die rechtliche Einschätzung am Ende der Kostenfolgeabschätzung, dass eine Verrechnung mit den nun eingeführten Gebühren für die amtliche Regelüberwachung möglich sei. Hier werden zwei (bisher auch vom Land bewusst) getrennt betrachtete Sachverhalte unzulässig verknüpft. § 3 Abs. 4 KonnexAG stellt nur auf Gebühren ab, die im Zusammenhang mit dem vorliegenden Rechtsetzungsverfahren erhoben werden dürfen.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die unter 4. (S. 8f.) in der Kostenfolgeabschätzung angestellten Überlegungen – wie selbst eingeräumt wird – auf einer unvollständigen Tatsachenbasis beruhen. Der Erfahrungsbericht des LANUV von März 2016 zu dem Gesetz über das Verbandsklagerecht und Mitwirkungsrechte für Tierschutzvereine vom 25.06.2013 (GV.NRW. S. 416) ist – nach eigener Darstellung – *vorläufig*. Dem Landkreistag liegt er – trotz entsprechender Bitte – bisher nicht vor. Uns wurde vielmehr aus der Mitgliedschaft zurückgemeldet, dass der Aufwand zur Umsetzung dieses Gesetzes durchaus beträchtlich ist und sich auch steigert. Die Behauptung, dass im Vollzugsjahr 2015 lediglich ein Zeitaufwand der rückmeldenden Kreisordnungsbehörden von 503,75 Stunden sowie ein Kostenaufwand von 49.963,25 Euro entstanden sei und dieser auf nur 70.000 Euro im Jahr 2015 landesweit hochgerechnet werden könne, wird bestritten.

Nach alledem bedarf die vorgelegte Kostenfolgeabschätzung einer grundlegenden Überarbeitung. Wir gehen davon aus, dass entsprechend der Vorgaben des Konnexitätsausführungsgesetzes (§§ 7f.) formelle Gespräche geführt werden, zu deren Vorbereitung die überarbeitete Kostenfolgeabschätzung mit dem erforderlichen zeitlichen Vorlauf für eine Prüfung vorgelegt wird.

Mit freundlichen Grüßen

Im Auftrag

  
Dr. Zentara

### Information über Ergebnisse von Betriebskontrollen der amtlichen Lebensmittelüberwachung

Anschrift zuständige Behörde

Anschrift Betrieb

Verantwortl. Lebensmittelunternehmer

### Kontrollbarometer

Letztes Kontrollergebnis vom : \_\_\_\_\_

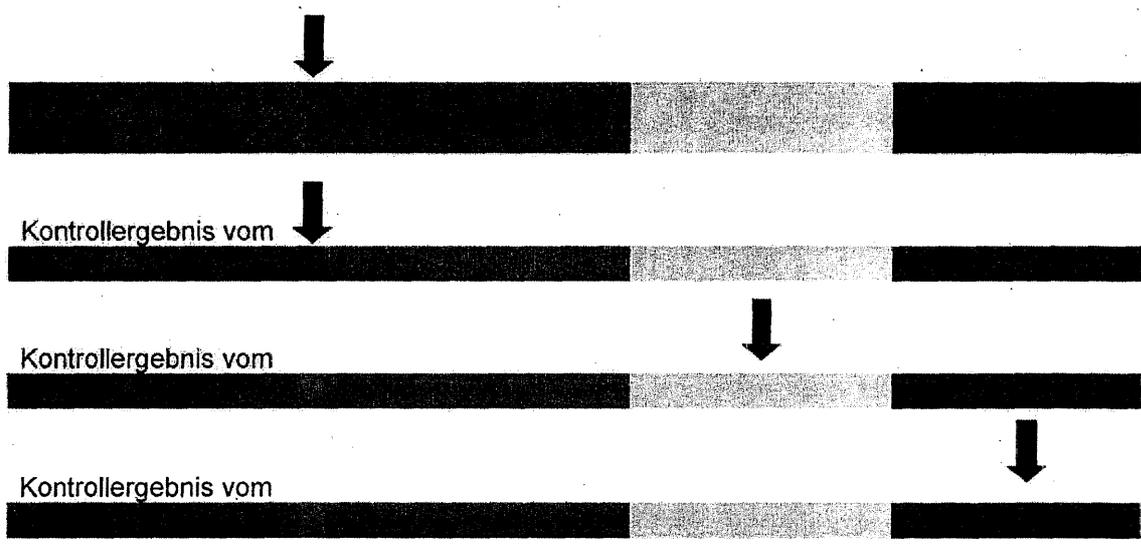
#### Beurteilungsmerkmale:

- Verhalten als Lebensmittelunternehmer hinsichtlich der Einhaltung lebensmittelrechtlicher Bestimmungen
- Verlässlichkeit der Eigenkontrollen
- Hygienemanagement

Anforderungen erfüllt

Anforderungen teilweise erfüllt

Anforderungen unzureichend erfüllt



Siegel Behörde

Grundlage im KTG NRW	Aufgabe / Tätigkeit	Erläuterungen	Durchschnittl. Aufwand/Woche	Durchschnittl. Aufwand/Jahr	Durchschnittl. Aufwand/Woche	Durchschnittl. Aufwand/Jahr	Durchschnittl. Aufwand/Woche	Durchschnittl. Aufwand/Jahr	Durchschnittl. Aufwand/Woche
§ 4 Beurteilung	LMK soll offensichtlich vor Ort mit dem LMU die Risikobeurteilung fertigen								
§ 6 Darstellung des Kontrollergebnisses	Das Kontrollergebnis ist nach Anlage 5 in einem Kontrollbarometer darzustellen	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.	8,97	466,44	4	208	8	416	5
§ 7 Information über das Kontrollergebnis	Durchführung des Verwaltungsverfahrens	Die Gewerbetreibenden sind grundsätzlich anzuhören. Der Vortrag ist zu würdigen. Weitergehende Verwaltungsverfahren sind nicht ausgeschlossen.	7,17	372,84	4	208	12	624	8,5
§ 8 Transparentmachung des Kontrollbarometers	Veröffentlichung der Kontrollergebnisse im Internet	Neben der Erstellung eines geeigneten Portals auf der Homepage der Verwaltung entsteht Abstimmungs-, Umsetzungs- und Pflegeaufwand. Es ist darauf zu achten, dass der Datenbestand aktuell ist (ggf. Haftungsansprüche der Gewerbetreibenden bei falschen Eintragungen).		0	9	468	8	416	3,2
§ 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.	7,17	372,84	3	156	6	312	5,67
§ 10 Anordnungsbefugnis	Überwachung der Einhaltung der Regelungen durch die Gewerbetreibenden	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.	0,29	15,08	10	520	2	104	1
Bemessungsgrundlage: Plankontrollen/Jahr ca:				1.650		2.500		4500	
Zur Umsetzung der Aufgaben kann ein Mehrbedarf einer Vollzeit-Stelle gehobener Dienst entstehen im Umfang von:				0,6		0,77		0,5	
Zur Umsetzung der Aufgaben kann ein Mehrbedarf einer Vollzeit-Stelle mittlerer Dienst bzw. LMK entstehen im Umfang von:								0,5	





LKT - Anl. 3

Anzahl unterst. Betriebe: 3000  
 Jahresarbeitsstunden Ang. 1600  
 Zuschlag KGSt (Rüst-, Krankheits-, Urlaubszeit) 12,00%

RGL im KTG NRW	Beschreibung	Betroffen (LMK / Verw.)	(zus.) Dauer in Min		Anzahl Betriebe		Jahresminuten (JAM)	
			unterer Wert	oberer Wert	unterer Wert	oberer Wert	Ergebnis best case	Ergebnis worst case
							(unterer W./ unterer W.)	(oberer W./ oberer W.)
§ 4 Beurteilung	LMK soll offensichtlich vor Ort mit dem LMU die Risikobeurteilung fertigen	LMK	20	30	300	1200	6.000	36.000
§ 7 S. 2	Anhörung (im Betrieb bzw. per Anschreiben)/ evtl. Klageverfahren	LMK/ Verw	20	60	300	300	6.000	18.000
§ 6 Darstellung Kontrollergebnis	Erstellung des "Kontrollbarometers" (inkl. Ergebnisse Vorjahre)	Verw	5	30	3000	3000	15.000	90.000
§ 7 S. 1	Zusendung des Kontrollbarometers	Verw	5	5	3000	3000	15.000	15.000
§ 8 Transparentm.	Einstellung in Internetplattform (Eingabe, Pflege)	Verw	2	10	3000	3000	6.000	30.000
§ 9 zus. Kontrollen	Auf Antrag kann innerhalb von 3 Mon eine zus. Kontrolle mit anschl. Neubewertung erfolgen	LMK	45	90	240	600	10.800	54.000
§ 10 Anordnungsbefugnis	Nach Kontrolle der Einhaltung der LMU-Pflichten evtl. Anordnung von OV	Verw	5	55	150	300	750	16.500

Anteil Verwaltung	JAM Verw	39.750	160.500
	in Stunden	662,5	2.675,0
	Stellenanteil	0,41	1,67
	Zuschlag KGSt	0,05	0,20
	<b>Ergebnis St.-Ar</b>	<b>0,46</b>	<b>1,87</b>

Anteil LMK	JAM LMK	19.800	99.000
	in Stunden	330,0	1.650,0
	Stellenanteil	0,21	1,03
	Zuschlag KGSt	0,02	0,12
	<b>Ergebnis St.-Ar</b>	<b>0,23</b>	<b>1,16</b>

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

Ministerium für Klimaschutz, Umwelt,  
Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz  
Des Landes Nordrhein-Westfalen  
Referat VI-2  
Schwannstr. 3  
40476 Düsseldorf

per E-Mail: [verbraucherschutz-nrw@mkulnv.nrw.de](mailto:verbraucherschutz-nrw@mkulnv.nrw.de)

Gereonshaus  
Gereonstraße 18 - 32  
50670 Köln

08.06.2016/SN

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

E-Mail

[regine.meissner@staedtetag.de](mailto:regine.meissner@staedtetag.de)

Bearbeitet von  
Regine Meißner

Aktenzeichen  
39.06.54 N

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

**hier: Stellungnahme**

*Ihre E-Mail vom 11.05.2016*

Sehr geehrte Damen,  
sehr geehrte Herren,

wir danken Ihnen für die Übersendung des im Betreff genannten Gesetzentwurfes nebst Vorblatt und Begründung und weiteren Anlagen sowie der Kostenfolgeabschätzung zum Entwurf des Gesetzes (Stand 04.05.2016). Hierzu nehmen wir nach Beratung und Rückkoppelung mit unseren Mitgliedsstädten wie folgt Stellung:

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen begrüßt grundsätzlich die Absicht des Landes, im Bereich der amtlichen Lebensmittelüberwachung Transparenz für die Verbraucherinnen und Verbraucher zu schaffen. Damit soll dem Bedürfnis der Verbraucher Rechnung getragen werden, Einblick und Durchblick in Entscheidungen und Vorgänge der Verwaltung zu erhalten und die gewonnenen Erkenntnisse ggfls. 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 (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 Betriebschließung. Dies wird der Verbraucher jedoch anhand des Aushanges nicht erkennen und nachvollziehen können.

## **Begründung:**

### **1. System des Kontrollbarometers**

Das System des Kontrollbarometers soll ausweislich des Gesetzentwurfes für alle Lebensmittelunternehmer gelten. Dazu gehören auch Internethändler und Wochenmarktstände. Problematisch sehen wir in diesem Zusammenhang bei diesen Betriebsarten die Risikobewertung nach dem vorgesehenen detaillierten Verfahren. So treffen verschiedene Punkte der Risikobewertung bei diesen Betriebsformen nicht zu, mit dem Ergebnis von null Risikopunkten nach Leitfaden und der Folge, dass es auch bei massiven Verstößen bei diesen Betriebsformen „grüne Betriebe“ geben kann. Dagegen waren die ausgewählten Betriebsarten während des Pilotprojektes „Kontrollbarometer“ relativ homogen und einigermaßen vergleichbar. Nach Auffassung unserer Mitgliedsstädte ist es aber nicht möglich und führt schnell zur Irreführung der Verbraucher, wenn alle Betriebsformen mit diesem System bewertet werden und durch eine Veröffentlichung am Vergleich teilnehmen.

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 nun erweiterten Grafik eine Darstellung der Gesamtpunktzahl der Hauptmerkmale II – IV (Verhalten des Unternehmers, Verlässlichkeit der Eigenkontrollen und Hygienemanagement) erfolgt, beinhaltet diese Darstellung nach wie vor keine konkreten Informationen dazu, was im Einzelnen durch die Behörde festgestellt wurde. 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.

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.

## 2. Einzelne Kritikpunkte

- *§ 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 unter Ziff. 2. 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.

- *§ 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. Die hier in der Kostenfolgeabschätzung ausgesprochene Vermutung, dass nur „einzelne Unternehmer aus grundsätzlichen Erwägungen“ den Rechtsweg beschreiten werden, scheint daher wohl einem gewissen Zweckoptimismus geschuldet zu sein.

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.

- *§ 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. Nach den Erfahrungen zahlreicher Mitgliedsstädte in Bezug auf das Verhältnis von Nachkontrollen zu Plankontrollen ist uns bekannt, dass der Prozentsatz der zusätzlichen amtlichen Kontrollen auf Antrag des Lebensmittelunternehmers bei ca. 14% oder mehr liegen müsste. Wie viele der Lebensmittelunternehmer, denen sich aufgrund des Kontrollergebnisses ein Anlass für die Beantragung einer Nachkontrolle bietet, letztlich auch davon Gebrauch machen werden, lässt sich nicht genau sagen. Nicht zu vernachlässigen ist dabei aber der allgemeine Druck auf die Unternehmer, ein gutes Kontrollergebnis öffentlich präsentieren zu müssen, um die Existenz des Unternehmens behaupten zu können. Die in der Kostenfolgeabschätzung vorgenommene Kalkulation von 2% der Betriebe scheint jedenfalls äußerst unrealistisch. Untermauert wird diese Auffassung auch durch eine Veröffentlichung des BVL, nach der sogar 25% der Lebensmittelbetriebe zu beanstanden sind. Entsprechend muss davon ausgegangen werden, dass etwa 25% der Lebensmittelbetriebe die Einstufung gelb oder rot erhalten würden. Diese Betriebe könnten sofort einen Antrag auf vorgezogene zusätzliche Kontrolle innerhalb von drei Monaten stellen.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass sich der Aufwand für diese Nachkontrollen 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.

Kritisch wird seitens unserer Mitgliedsstädte auch beurteilt, dass die Nachkontrolle auch massiv in den risikobasierten Ansatz der EU eingreift, da der Betreiber sich über drei Monate nur vorschriftsmäßig verhalten muss, um dann infolge der neuen Bewertung auf eine Kontrollfrequenz von 1,5 bis 2 Jahren zu gelangen und damit ein entsprechend besseres Ergebnis auf dem Kontrollbarometer erhält. Die Erfahrungen aus dem Pilotprojekt zeigen offensichtlich, dass einige Betriebe kurzfristig allen Anforderungen genügen und dann nach der nächsten Plankontrolle wieder schlechter da stehen. Deshalb sollte die Risikobewertung nicht nach einer Nachkontrolle aktualisiert werden.

- *§ 10 Anordnungsbefugnis*

Nach § 10 des Gesetzentwurfes kann die zuständige Behörde die notwendigen Anordnungen und Maßnahmen treffen, die zur Beseitigung festgestellter Verstöße oder zur Verhütung künftiger Verstöße gegen Vorschriften dieses Gesetzes erforderlich sind. Hier handelt sich also um eine spezialgesetzliche Ermächtigungsgrundlage für ordnungsbehördliche Maßnahmen. Die Kostenfolgeabschätzung geht unter Ziff. 2. davon aus, dass nicht mehr als 2% der Unternehmer Verstöße gegen das Gesetz begehen werden, die Anlass für behördliche Maßnahmen bieten. Es wird nicht dargelegt, auf welcher Grundlage diese Aussage getroffen wird. Der Aufwand wird in der Regel mit nicht mehr als 60 Minuten Bearbeitungszeit durch einen Beschäftigten des gehobenen Dienstes beziffert.

Wir erheben Zweifel an der vorgenommenen Berechnung und gehen von einer deutlich höheren Quote bei der Nichterfüllung der Gesetzesvorgaben als 2% aus. Darüber hinaus erschöpft sich der Mehraufwand jedoch nicht mit der Anfertigung einer Verfügung, die in etwa in dem angesetzten Zeitraum von 60 Minuten angefertigt werden könnte. Im Gesetzentwurf werden keine eigenen Regeln getroffen, wonach, ob und in welchem Rhythmus die zuständige Behörde überprüfen muss, ob das Kontrollbarometer vom Lebensmittelunternehmer in geeigneter Weise dem Verbraucher zugänglich gemacht wurde. Es ist deshalb davon auszugehen, dass dies im Rahmen der Plankontrollen zu erfolgen hat. Bei Mängelfeststellungen wären zusätzliche Nachkontrollen oder evtl. Recherchen in Internet erforderlich. Zusätzliche Überprüfungen von Verbraucher- oder Konkurrentenbeschwerden wären ebenfalls durchzuführen. Weiterhin sind Mittel des Verwaltungszwangs anzuwenden, Vollstreckungsmaßnahmen einzuleiten und entsprechende Rechtstreitigkeiten zu führen.

- *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. Die Kostenfolgeabschätzung des Landes blendet den hier beschriebenen Mehraufwand vollständig aus.

- Auch der Hinweis unter Ziff. 5. der Kostenfolgeabschätzung auf die ab Juni 2016 gebührenpflichtigen amtlichen Regelüberwachungen, welche nach den Ausführungen des Landes insgesamt kostendeckende Gebühren vorsehen, ist erheblich zu bezweifeln. Bei der Regelüber-

wachung handelt es sich um einen anderen rechtlichen Sachverhalt als den hier zu bewertenden. Die Einführung der kostenpflichtigen Regelkontrollen muss getrennt von dem geplanten Kontrollbarometer beurteilt werden. Der durch die gebührenpflichtigen Regelkontrollen prognostizierte vollständige Ausgleich der Kostenbelastung durch das Kontrollbarometer für die Kommunen ist somit nach diesseitiger Auffassung nicht zutreffend.

- Aufgrund der notwendig werdenden Kontrollen nach dem Vier-Augen-Prinzip sowie die zusätzlich auf Anforderung durchzuführende Nachkontrollen ist zu befürchten, dass die Gesamtzahl der Plankontrollen insgesamt zwangsläufig sinkt. Dies widerspricht den Vorgaben einer risikoorientierten Kontrolle.
- Schließlich ist anzumerken, dass bei der Abschätzung der Folgearbeiten und der Folgekosten ein automatisiertes Verfahren über BALVI iP vorausgesetzt wird. Eine gesetzliche Verpflichtung der Kommunen zur Anwendung dieses IDV-Programms besteht jedoch nicht. Es gibt Kommunen, die über dieses automatisierte Verfahren nicht verfügen, sondern mit anderen Verfahren arbeiten, die die Vorgänge nicht leisten können, die im Zusammenhang mit dem Kontrollbarometer erforderlich sind.

Auch bei der landesseitig geplanten Internetplattform zur Veröffentlichung handelt es sich um automatisiertes Verfahren, wobei bei allen noch nicht existierenden automatisierten Verfahren die Realisierung und der letztendlich tatsächlich anfallende Personalaufwand abzuwarten bleibt.

- Insgesamt bleibt festzuhalten, dass die Kostenfolgeabschätzung nur eine sehr reduzierte Sichtweise berücksichtigt, die mit der täglichen Praxis und den sich daraus ergebenden tatsächlichen höheren Aufwendungen und Kosten nicht im Einklang steht. Sie ist in dieser Form abzulehnen.

Wir wären dankbar, wenn Sie unsere Hinweise im weiteren Gesetzgebungsverfahren berücksichtigen könnten.

Mit freundlichen Grüßen  
Im Auftrag



Regine Meißner

Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft,  
Natur- und Verbraucherschutz  
Referat VI-6  
Schwannstraße 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](mailto:regine.meissner@staedtetag.de)

Aktenzeichen: 39.06.54 N

– ausschließlich per E-Mail –

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

Aktenzeichen: 39.30.01.7

Datum: 05.09.2016

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

E-Mail von Herrn Krekler vom 26.08.2016, 13:17 Uhr

Sehr geehrte Damen und Herren,  
sehr geehrter Herr Krekler,

mit E-Mail vom 26.08.2016 haben Sie darauf hingewiesen, dass die Ressort-Abstimmung zu dem im Betreff genannten Gesetzentwurf am 26.08.2016 abgeschlossen worden sei. Neben dem endgültigen Protokoll über das Konsensgespräch wurden weitere Dokumente (Gesetzentwurf und Kostenfolgeabschätzung nebst jeweiligen Anlagen) übermittelt. Außerdem wurde auf die Stellungnahmefrist in § 7 Abs. 1 Satz 2 KonnexAG verwiesen und eine Rückäußerung zum 05.09.2016 um 11:00 Uhr erbeten.

Wir können nicht nachvollziehen, wie Ihre E-Mail und die vorgenommene Fristsetzung in das laufende Gesetzgebungsverfahren einzuordnen sind. Eine Aufforderung zur Abgabe der nach § 8 Abs. 1 KonnexAG vorgesehenen abschließenden Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände, die der Vorlage des Gesetzentwurfes bzw. der Gesetzentwürfe zur Beschlussfassung durch die Landesregierung beizufügen sind, dürfte damit nicht gemeint sein, da – wie Sie selbst ausgeführt haben – die Ressortabstimmung schon abgeschlossen ist. Eine verständige Prüfung durch die Fachressorts vor der Beschlussfassung durch die Landesregierung setzt naturgemäß ein Vorliegen aller wesentlichen Unterlagen voraus. Mit Schreiben vom

23.08.2016 an den Chef der Staatskanzlei, Minister Franz-Josef Lersch-Mense, das Herrn Minister Remmel nachrichtlich zugegangen ist, haben wir darauf hingewiesen, dass dieses Vorgehen formfehlerhaft ist, weil die Vorschrift des § 8 Abs. 1 KonnexAG nicht beachtet wurde.

Inhaltlich ergibt sich für uns gegenüber dem Schreiben an den Chef der Staatskanzlei vom 23.08.2016, das wir zur allgemeinen Information nochmals beifügen, derzeit kein anderer Sachstand. Nach Erhalt der aktualisierten Versionen des Gesetzentwurfes haben wir diese – insbesondere die von Ihnen vorgelegte Kostenfolgenabschätzung – entsprechend unserer Ankündigung im Konsensgespräch am 08.08.2016 mit Rundschreiben vom 30.08.2016— unserer Mitgliedschaft, zur Bewertung vorgelegt und um Mitteilung der von den Kreisordnungsbehörden vor dem Hintergrund der vom Ministerium zwischenzeitlich veränderten Annahmen nun erwarteten Kostensteigerungen in Folge der geplanten Gesetzgebung gebeten. Zu diesem Zweck wurde ein Erfassungsraster übersandt. Die Rückäußerungsfrist wurde, um eine sorgfältige Bearbeitung zu ermöglichen und auf dieser Basis belastbare Ergebnisse in das Gesetzgebungsverfahren einbringen zu können, auf den 23.09.2016 gesetzt.

In diesem Zusammenhang ist es aus unserer Sicht äußerst bedauerlich, dass für die von uns durchzuführende Kostenermittlung weitere 10 Tage verloren gegangen sind, weil den kommunalen Spitzenverbänden die für die Erhebung erforderlichen Unterlagen (Kostenfolgeabschätzung des Landes im neuesten Stand) erst am frühen Nachmittag des 26.08.2016 übermittelt wurden, obwohl eine unmittelbare Zuleitung nach Fertigstellung, die mit Einleitung des Ressortabstimmungsverfahrens erfolgt sein musste, unterblieben ist. Mit Blick auf die Erwähnung der Stellungnahmefrist des § 7 Abs. 1 Satz 2 KonnexAG in der E-Mail von Herrn Krekler vom 26.08.2016, 13:17 Uhr, ist anzumerken, dass diese *mindestens* eine Woche betragen *soll*. Das KonnexAG geht also davon aus, dass in bestimmten Fällen eine längere Frist vorzusehen ist (vgl. Landtags-Drucksache 13/4424, S 17f.). Einen solchen Fall stellt auch der vorliegende dar, in dem entscheidende Erkenntnisse für die Prognose zum Erfüllungsaufwand eines veränderten Gesetzentwurfs nur mittels einer – umfangreicheren – Rückkoppelung mit Praktikern der Kommunen gewonnen werden können.

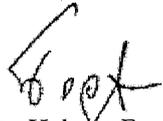
Wir gehen weiterhin davon aus, dass die von § 2 Abs. 5 Satz 1 KonnexAG gezogene Wesentlichkeitsgrenze durch das vorliegende Gesetzgebungsvorhaben überschritten worden ist. Dies ist allein schon deswegen anzunehmen, weil das Gesetzgebungsvorhaben die Notwendigkeit mit sich bringt, in höherem Ausmaße als zuvor Kontrollen nach dem Vier-Augen-Prinzip durchzuführen. Darüber hinaus erscheint es nicht unwahrscheinlich, dass die vom Land getroffenen

Annahmen hinsichtlich des Umfangs der neu zu erledigenden Aufgaben nicht zutreffend sind, vielmehr beträchtlich höhere Werte anzusetzen sind. Sicher ist, dass – entgegen der Annahme des Ministeriums – Personal in Laufbahngruppen auch des gehobenen und des höheren Dienstes für den Vollzug des Gesetzes einzusetzen sein wird.

Wir erneuern unseren Hinweis aus dem Schreiben an den Chef der Staatskanzlei vom 23.08.2016, wonach wir für die Verhandlung einer Kostenausgleichsregelung auch kurzfristig gerne zur Verfügung stehen.

Abschließend weisen wir der guten Ordnung halber darauf hin, dass auch dieses Schreiben nicht als abschließende Stellungnahme im Sinne von § 8 Abs. 1 KonnexAG zu verstehen ist. Diese kann vielmehr erst nach Auswertung der Rückläufe unserer Mitglieder gegen Ende September erfolgen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Helmut Fagt  
Beigeordneter  
Städtetag Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn  
Erster Beigeordneter  
Landkreistag Nordrhein-Westfalen





Clearingstelle Mittelstand des  
Landes NRW bei IHK NRW



Clearingstelle Mittelstand  
Immermannstr. 7 | 40210 Düsseldorf

## **Stellungnahme**

**der Clearingstelle Mittelstand zum**

**Clearingverfahren zum Entwurf eines Gesetzes zur Bewertung,  
Darstellung und Schaffung von Transparenz von Ergebnissen  
amtlicher Kontrollen in der Lebensmittelüberwachung (Kontroller-  
gebnis-Transparenz-Gesetz – KTG)**

**für das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft,  
Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen**

Düsseldorf, 05. Juli 2016

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>3</b>
1.1	Ausgangslage .....	3
1.2	Entwurf zum Kontrollergebnis-Transparenz-Gesetz .....	3
1.3	Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand .....	4
<b>2.</b>	<b>Auswirkungen auf die mittelständische Wirtschaft</b> .....	<b>5</b>
<b>3.</b>	<b>Positionen der Beteiligten</b> .....	<b>6</b>
3.1	Grundsätzliche Positionen .....	7
3.2	Grundsätzliche rechtliche Bedenken .....	9
3.3	Konzept des Kontrollbarometers – Beurteilungskriterien, Bewertungsmethode, Darstellungsform .....	11
3.4	Anhörung, Zustellung und Transparentmachung des Kontrollbarometers .....	15
3.5	Kontrolldichte, Vier-Augen-Prinzip, zusätzliche Kontrollen .....	17
<b>4.</b>	<b>Votum der Clearingstelle Mittelstand</b> .....	<b>20</b>

## 1. Einleitung

### 1.1 Ausgangslage

Das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen hat den Entwurf eines „Gesetzes zur Bewertung, Darstellung und Schaffung von Transparenz von Ergebnissen amtlicher Kontrollen in der Lebensmittelüberwachung (Kontrollergebnis-Transparenz-Gesetz – KTG)“ vorgelegt. Hintergrund ist die Aussage im Koalitionsvertrag 2012 – 2017, nach der die nordrhein-westfälischen Regierungsparteien vereinbart haben, „für Transparenz bei den amtlichen Kontrollergebnissen in Gastronomie und Lebensmittelbereich (zu) sorgen. Sollte es nicht zeitnah zu einer Lösung auf Bundesebene kommen, werden wir den Beschluss der Verbraucherschutzministerkonferenz aus dem Jahr 2011 soweit wie rechtlich möglich auf Landesebene umsetzen. Noch in diesem Jahr wollen wir in ausgewählten Kommunen mit einem internetbasierten Modellprojekt beginnen“. Im Dezember 2013 wurde in Duisburg und Bielefeld ein solches Modellvorhaben begonnen.

Der Landtag Nordrhein-Westfalen hat die Landesregierung am 19. Februar 2014 im Antrag „Eine effektive Lebensmittelkontrolle stärkt insbesondere die Ernährungswirtschaft in NRW“ aufgefordert, „für Transparenz bei den amtlichen Kontrollergebnissen im Gastronomie- und Lebensmittelbereich (Hygieneampel) zu sorgen“.

Eine bundesgesetzliche Grundlage für die Schaffung von Transparenz über die Ergebnisse der amtlichen Lebensmittelüberwachung liegt bislang nicht vor.

### 1.2 Entwurf zum Kontrollergebnis-Transparenz-Gesetz

Der Clearingstelle Mittelstand liegt der Gesetzentwurf des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MKULNV NRW) mit Stand 04. Mai 2016 vor.

Der Gesetzentwurf führt ein landesweit einheitliches System für die Bewertung, Darstellung und Transparentmachung von Ergebnissen amtlicher Kontrollen der Lebensmittelüberwachung ein.

Einbezogen werden alle Lebensmittelbetriebe, die nach Art. 6 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 852/2004 bei der zuständigen Behörde zu registrieren sind und auf die § 6 Abs. 1 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift Rahmenüberwachung des Bundes (AVV RÜb) anwendbar ist. Die Primärproduktion wird nicht einbezogen.

Ausweislich der Gesetzesbegründung ist Grundlage für das Transparenzsystem ein einheitliches Beurteilungssystem für die Ermittlung und Bewertung des Kontrollergebnisses mit einheitlichen Beurteilungs- und Bewertungsmaßstäben. Die Elemente dieses Beurteilungssystems sowie die Form der Darstellung des Kontrollergebnisses (das so genannte Kontrollbarometer) werden geregelt. Darüber hinaus wird die rechtliche Grundlage für eine Transparentmachung der Ergebnisse amtlicher Kontrollen in diesem Bereich geschaffen. Nach Ablauf einer freiwilligen Einführungsphase von 27 Monaten sollen die Lebensmittelunternehmer verpflichtet sein, das Kontrollbarometer an gut sichtbarer Stelle zugänglich zu machen.

Zweck der Maßnahme ist es demnach, Verbrauchern die Möglichkeit zu geben, sich unkompliziert und unmittelbar an einer Betriebsstätte (offline oder online) über die Kontrollergebnisse zu informieren. Damit soll das Leitbild des mündigen Verbrauchers gestärkt werden. Gleichzeitig soll das Transparenzsystem den einzelnen Lebensmittelunternehmer motivieren, seinen Betrieb in Einklang mit den lebensmittel- und hygienerechtlichen Bedingungen zu betreiben. Schließlich soll die Information über das staatliche Handeln im Bereich der Lebensmittelüberwachung deren Tätigkeit transparenter machen und das Vertrauen in sie stärken. Letztlich wird damit eine Entwicklung auf europäischer Ebene im Sinne der aktuellen Revision der EU-Kontrollverordnung antizipiert.

### 1.3 Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand

Das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen ist mit Schreiben vom 11. Mai 2016 an die Clearingstelle Mittelstand mit der Bitte herangetreten, den Entwurf des Kontrollergebnis-Transparenz-Gesetzes im Wege eines Clearingverfahrens gemäß § 6 Abs. 5 MFG NRW, § 3 Abs. 2 MFGVO NRW auf seine Mittelstandsverträglichkeit hin zu überprüfen und eine gutachterliche Stellungnahme zu erarbeiten.

Die Clearingstelle Mittelstand hat die nach dem Mittelstandsförderungsgesetz an Clearingverfahren beteiligten Institutionen über den Überprüfungsauftrag informiert.

Die beteiligten Organisationen sind:

- IHK NRW - Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen
- Nordrhein-Westfälischer Handwerkstag (NWHT)
- Westdeutscher Handwerkskammertag (WHKT)
- unternehmer nrw - Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e.V.
- Verband Freier Berufe im Lande Nordrhein-Westfalen e.V. (VFB NW)
- Städtetag Nordrhein-Westfalen
- Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
- Landkreistag Nordrhein-Westfalen
- Deutscher Gewerkschaftsbund Bezirk Nordrhein-Westfalen (DGB NRW)

Mit Schreiben vom 12. Mai 2016 wurden alle vorgenannten Beteiligten um eine Stellungnahme zum Entwurf des Kontrollergebnis-Transparenz-Gesetzes gebeten.

Die Beteiligten haben ihre Stellungnahmen fristgerecht eingebracht. Folgende Stellungnahmen liegen der Clearingstelle Mittelstand vor:

- Stellungnahme IHK NRW
- Gemeinsame Stellungnahme NWHT und WHKT
- Stellungnahme unternehmer nrw
- Stellungnahme Landkreistag NRW
- Stellungnahme Städtetag NRW
- Stellungnahme DGB NRW

Der VFB NW und der Städte- und Gemeindebund NRW haben keine Stellungnahmen abgegeben, da sie vom Regelungsinhalt des KTG nicht betroffen sind.

Die Clearingstelle Mittelstand hat die eingegangenen Stellungnahmen ausgewertet und gebündelt. Auf dieser Basis hat sie für das nordrhein-westfälische Verbraucherschutzministerium eine Beratungsvorlage mit einem Gesamtvotum bezüglich des Kontrollerggebnis-Transparenz-Gesetzes erstellt.

## **2. Auswirkungen auf die mittelständische Wirtschaft**

Im Folgenden werden die Aussagen aus den Stellungnahmen der beteiligten Dachorganisationen zur Mittelstandsrelevanz und zu den prognostizierten Auswirkungen des Gesetzesvorhabens auf die mittelständische Wirtschaft in NRW wiedergegeben.

IHK NRW sieht eine ausgesprochen hohe Bedeutung des Kontrollerggebnis-Transparenz-Gesetzes für die mittelständisch geprägten Unternehmen in NRW, die mit Lebensmitteln umgehen. Der Ernährungsindustrie sind demnach 5.300 Unternehmen, dem Handel mit Lebensmitteln 9.000 Unternehmen und dem Gastgewerbe rund 50.000 Unternehmen zuzurechnen. Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten liegt in der Ernährungsindustrie bei 125.000, im Handel mit Lebensmitteln im engeren Sinne (nur Wirtschaftszweig 47.2) bei 30.000 und im Gastgewerbe bei gut 150.000.

Der DGB NRW weist darauf hin, dass, sofern nur Betriebe aus NRW zur Veröffentlichung der Kontrollerggebnisse verpflichtet werden könnten, dies eine Benachteiligung der ansässigen Betriebe wäre.

Unternehmer nrw macht darauf aufmerksam, dass das Gesetz vor allem Lebensmittelunternehmer betrifft, die hygieneintensive Lebensmittel über eine Frischetheke vertreiben. Diese Unternehmen könnten mehr Minuspunkte erreichen als bspw. ein Unternehmen, das nur abgepackte Ware verkauft. Dieses benachteilige potenziell insbesondere kleine und mittlere Betriebe.

NWHT und WHKT befürchten mittelbar unerwünschte Wettbewerbseffekte zwischen handwerklich gefertigten Produkten und SB-Produkten, die auf ihren Verpackungen kein Kontrollbarometer tragen und deshalb aus Verbrauchersicht als unproblematisch gelten könnten. So könne sich zum Schaden kleinerer Unternehmen durch das Kontrollbarometer die Nachfrage aus dem Bereich der Bäckereien, Metzgereien, Konditoreien und inhabergeführten Supermärkten in Richtung größerer Handelsunternehmen verlagern.

Unternehmer nrw und IHK NRW sehen mit Blick auf das geplante Kontrollbarometer gravierende Folgen für Unternehmen aus dem Lebensmittel- und Gastronomiebereich. Kritisiert wird, dass hiermit im Einzelfall bereits wegen eines einmaligen Fehlverhaltens eine Insolvenz des betroffenen Unternehmers billigend in Kauf genommen werde. Das geplante Kontrollbarometer verfüge über erhebliche systematische Schwächen und werfe folgeschwere Verständnisprobleme für die Verbraucher auf, so unternehmer nrw. Die Verbraucher seien im Allgemeinen nicht in der Lage, die Kriterien der Bewertung nachzuvollziehen. D.h. auch wenn keine Gesundheitsgefährdung vorläge, sei zu befürchten, dass der Betrieb seine Kunden verliere und voraussichtlich schließen müsse. Dazu könne es sogar kommen, wenn der Betrieb nachbessere. NWHT und WHKT argumentieren in diesem Zusammenhang ähnlich.

Aspekte wie etwa die Punktevergabe, die Farbwahl „rot“ und „gelb“ zur Darstellung der Wertung oder die Skalierung in Form eines Pfeils innerhalb einer Farbstufe werden von unternehmer nrw als problematisch gesehen, weil sie für Verbraucher missverständlich seien und daher für die Betriebe letztendlich wettbewerbsschädlich sein könnten. Dadurch drohten erhebliche negative Folgen für die betroffenen Betriebe im Gastronomie- und Lebensmittelbereich in Nordrhein-Westfalen. Dieses gelte auch und gerade für diejenigen Betriebe, die sich gesetzeskonform verhalten.

Da das Kontrollbarometer davon lebe, dass Verbraucher Vergleiche zwischen Betrieben anstellen, könnte aus Sicht von NWHT und WHKT selbst eine Bewertung mit „Anforderungen erfüllt“ nachteilige Wirkungen im Wettbewerb haben. Im Wettbewerb mit „grün bewerteten“ Unternehmen könnten demnach sogar Betriebe Nachteile erleiden, die kein Kontrollbarometer haben, weil sie schlicht noch nicht geprüft worden sind.

Zudem werde mit der Veröffentlichung von Punktwerten ein Wettbewerb um weniger Punkte geradezu provoziert, so unternehmer nrw. Schließlich bedeute jeder Punkt einen potenziellen Wettbewerbsnachteil. Diese hohe Bedeutung der Punktzahl dürfe aus Gründen der Rechtssicherheit bei der Lebensmittelkontrolle die Einführung eines „4-Augenprinzips“ erfordern. Dadurch würde sich jedoch zum einen für die Behörde deren Personaleinsatz deutlich erhöhen. Zum anderen entstünden dem kontrollierten Betrieb zusätzliche Kosten, da mit der seit Mai 2016 gültigen neuen Gebührenregelung für Regeluntersuchungen die Gebühren nach Aufwand erhoben würden.

Durch die vorgesehene Veröffentlichung von Kontrollergebnissen im Internet werde zudem eine nachhaltige Stigmatisierung der betroffenen Betriebe in Kauf genommen, erklärt unternehmer nrw. Eine über das Internet veröffentlichte und verbreitete Bewertung könne später im Netz kaum mehr entfernt werden. Sie schade damit dem jeweiligen Betrieb auch dann noch, wenn ein Mangel bereits seit langem abgestellt worden sei.

Hinsichtlich der vorgesehenen Kontrolldichte werden von unternehmer nrw und IHK NRW wettbewerbsverzerrende Wirkungen angemerkt. Aufgrund der massiven Auswirkungen des Kontrollbarometers auf die Wettbewerbssituation der Betriebe muss aus Sicht von unternehmer nrw hinsichtlich der Kontrolldichte und -frequenz eine Gleichbehandlung aller Unternehmen gewährleistet sein. Der gewählte Zeitrahmen für die zusätzliche beantragte Kontrolle von drei Monaten sei im Hinblick auf das drohende Kundenverhalten erheblich zu lang. So könne in einem solchen Zeitraum die Entscheidung des Verbrauchers, den Betrieb zu meiden, durchaus existenzgefährdend wirken. Da die Kontrolldichte variere, je nachdem, ob das Unternehmen gemäß AVV RÜb als risikobehaftet eingestuft wird, würden Unternehmen, welche allenfalls einmal pro Jahr kontrolliert werden, unangemessen benachteiligt, da sie verpflichtet würden, zum Teil veraltete Informationen auszuhängen, so IHK NRW.

### **3. Positionen der Beteiligten**

In den folgenden Kapiteln werden die Positionen der Beteiligten zum vorliegenden Kontrolleergebnis-Transparenz-Gesetz gebündelt dargestellt. Dabei bezieht sich Kapitel 3.1 auf die grundsätzliche Haltung der beteiligten Dachverbände zum vorliegenden Gesetzesentwurf. Ausführungen zu konkreten Einzelaspekten sind den anschließenden Abschnitten zu entnehmen.

### 3.1 Grundsätzliche Positionen

IHK NRW lehnt das geplante Gesetz ab. Sie betont, dass Hygiene und Sauberkeit in den Betrieben aus ihrer Sicht zu den Grundvoraussetzungen unternehmerischer Tätigkeiten im Lebensmittelbereich gehören. Die überwiegende Mehrheit der Betriebe halte die Vorschriften ein – aus Verantwortung gegenüber den Kunden und nicht zuletzt um das ihnen entgegengebrachte Vertrauen nicht zu gefährden. Dass immer wieder Betriebe die Regelungen nicht beachten und nicht einhalten, sei bedauerlich und könne selbstverständlich nicht hingenommen werden. Damit solche Betriebe entsprechend sanktioniert bzw. als Ultima Ratio geschlossen werden – wenn eine Gesundheitsgefährdung gegeben ist –, gäbe es entsprechende Kontrollen.

Aus Sicht von IHK NRW ist es nicht Aufgabe des Staates, eine Information wie das geplante Hygienebarometer zur Verfügung zu stellen. Wenn ein Betrieb nach behördlicher Auffassung geöffnet bleiben darf, könne es nach ihrer Auffassung dem Verbraucher überlassen werden, sich selbst ein Bild über die Qualität des Anbieters mit Blick auf Sauberkeit und Hygiene zu machen. Zudem müsse ein Betrieb immer damit rechnen, dass eine amtliche Kontrolle durchgeführt wird und ein Fehlverhalten zwangsläufig zu Sanktionen führt. Die Einführung eines Kontrollbarometers sei deswegen überflüssig. Überdies weise der Gesetzentwurf der Landesregierung erhebliche rechtliche Mängel auf.

NWHT und WHKT halten das KTG wegen des aus ihrer Sicht insgesamt verfehlten Grundansatzes für nicht soweit verbesserbar, dass es in eine akzeptable Form gebracht werden könne. Sie verweisen ebenfalls auf das bereits vorhandene umfangreiche Instrumentarium für die Einhaltung des Lebensmittelrechts. Problematisiert wird in diesem Zusammenhang insbesondere, dass im Gegensatz zu den vorhandenen ordnungsrechtlichen Maßnahmen ein betroffenes Unternehmen sich beim Kontrollbarometer nicht im Rahmen eines rechtstaatlich geordneten Verfahrens zur Wehr setzen könne, obwohl dieses im äußersten Fall zum Verlust des Kundenstamms und schließlich zur Betriebsschließung führen könne.

Unternehmer nrw begrüßt grundsätzlich die Schaffung von Transparenz für die Marktteilnehmer. Sie weist jedoch in Bezug auf das geplante Kontrollbarometer auf systematische Schwächen hin, aus denen erhebliche negative Folgen für die betroffenen Betriebe im Gastronomie- und Lebensmittelbereich in Nordrhein-Westfalen folgen könnten. Aus ihrer Sicht handelt es sich bei dem Ziel, die Betriebe durch die Information der Öffentlichkeit durch das Kontrollbarometer zu einer verstärkten Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben anzuhalten, um klassische, präventive Gefahrenabwehr, die dem eigenen Hoheitsbereich der jeweiligen Kontrollbehörden obliegt. Diesen stehe hierbei bereits heute ein umfangreicher Katalog an ausreichenden Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung, der von Verwarnungen über Bußgelder bis hin zu Betriebsschließungen reiche. Es gäbe somit ausreichende gesetzliche Grundlagen, um gegen Hygienemängel vorzugehen. Diese Möglichkeiten müssten auch weiterhin ausgeschöpft werden. Einer darüber hinaus gehenden verhaltenslenkenden Wirkung durch Ampel- oder Punktesysteme bedürfe es nicht.

Zudem wird darauf hingewiesen, dass mit dem Gesetzentwurf ein Veröffentlichungszwang eingeführt werde, der in anderen Bundesländern nicht existiert. Derartige Sonderwege einzelner Bundesländer würden den Verbraucher mehr verwirren, als informieren. Dies könne nicht im Sinne eines einheitlichen Verbraucherschutzes sein.

Der Städtetag Nordrhein-Westfalen begrüßt grundsätzlich die Absicht des Landes, im Bereich der amtlichen Lebensmittelüberwachung Transparenz für die Verbraucherinnen und Verbraucher zu schaffen. Allerdings wird der von der Landesregierung vorgelegte Gesetzentwurf nicht für geeignet gehalten, diesem Anspruch gerecht zu werden. Das Gesetz werde nach überwiegender Auffassung der Mitgliedsstädte des Städtetags NRW nicht nur zu einem

deutlichen Mehraufwand und den damit einhergehenden tatsächlichen personellen und finanziellen Auswirkungen infolge der Umsetzung der vorgesehenen Regelungen führen, sondern es werde auch nicht dem von der Landesregierung beabsichtigten Leitgedanken der Transparenz dienlich sein.

Der Landkreistag NRW kann das Vorhaben fachlich-politisch grundsätzlich mittragen. Allerdings seien rechtliche Risiken hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz des Landes und der Verhältnismäßigkeit der mit dem Vorhaben verbundenen Verschiebung des Sanktionsmechanismus für Verstöße gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften aus seiner Sicht noch nicht vollständig ausgeräumt. Diese würden indes das Land treffen, das zugesagt habe, für den Fall, dass es zu gerichtlichen Auseinandersetzungen kommt, ggf. beklagte Kommunen rechtlich zu unterstützen. Der Landkreistag NRW geht in diesem Zusammenhang von der Bereitschaft aus, auch im Fall etwaiger Schadensersatzansprüche, die auf Konstruktionsmängel des Gesetzes zurückzuführen sind, für die Kommunen zu leisten.

Es sei zu befürchten, dass die öffentlichkeitswirksame Darstellung der Kontrollergebnisse zu einer Steigerung der Kontroversen mit den Lebensmittelunternehmern führen werde. Dies bedeute zum einen, dass aus Gründen der persönlichen und rechtlichen Absicherung zukünftig in größerem Maße als bisher das von der AVV RÜb als Möglichkeit vorgesehene Vier-Augen-Prinzip umgesetzt werden müsse und zumindest in einer Anfangsphase eine Vielzahl von rechtlichen Auseinandersetzungen mit den Lebensmittelunternehmern drohe. Dies verursache eine beträchtliche Mehrbelastung der Kreisordnungsbehörden in den Fach- und Rechtsämtern sowie ggf. den Pressestellen, die das Land kompensieren müsse.

Aus Sicht der kommunalen Lebensmittelüberwachung sei die mit der Einführung eines Kontrollbarometers einhergehende Verstärkung der Sichtbarkeit der Arbeit der Lebensmittelüberwachung in der Öffentlichkeit durchaus positiv zu bewerten, so der Landkreistag NRW. Während im Rahmen des öffentlichen Diskurses die Tätigkeit der Lebensmittelüberwachung derzeit – unzutreffender Weise – nicht selten als unzureichend dargestellt werde, bestehe durch den Aushang des Kontrollbarometers und die damit verbundene Identifikation der Überwachungsbehörde die Möglichkeit, die Tätigkeit der Kreisordnungsbehörden in diesem Bereich einer breiten Öffentlichkeit bekannt zu machen.

Der Landkreistag NRW und der Städtetag NRW lehnen die ihnen im Rahmen der Anhörung mit dem Gesetzesentwurf vorgelegte Kostenabschätzung übereinstimmend ab. In dieser sei nur eine sehr reduzierte Sichtweise berücksichtigt, die mit der täglichen Praxis und den sich daraus ergebenden tatsächlichen höheren Aufwendungen und Kosten nicht im Einklang stehe, so der Städtetag NRW. Der Landkreistag NRW moniert, dass die getroffenen Annahmen hinsichtlich des zu erwartenden Aufwandes und seiner Kompensation durch Gebühreneinnahmen seines Erachtens tatsächlich falsch und die rechtlichen Schlussfolgerungen unzutreffend seien.

Der Landkreistag NRW regt an, die Einführungsphase des Gesetzes wissenschaftlich zu begleiten. Die Frage, ob die behaupteten Auswirkungen in der Wirtschaft, bei den Verbrauchern und den Vollzugsbehörden tatsächlich eintreten, dürfte aus ihrer Sicht auf breites Interesse über das Bundesgebiet hinaus treffen.

Für den DGB NRW stellt sich die grundsätzliche Frage, ob mit dem vorgelegten Gesetzesentwurf die Anforderungen an mehr Produktsicherheit bei Lebensmitteln und einen vorbeugenden Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor gesundheitlichen Beeinträchtigungen durch den Verzehr von Lebensmitteln erfüllt werden können. Diese zu gewährleisten und Konsequenzen zu vermeiden, die zur Gefährdung von Arbeitsplätzen führen, müsse höchste Priorität haben. Zahlreiche Lebensmittel- und Hygieneskandale in der Vergangenheit hätten das Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher in die Qualität und Sicherheit von Le-

bensmitteln nachhaltig erschüttert sowie die Schwachstellen innerhalb der Lebensmittelkette auf drastische Weise offengelegt.

Er weist darauf hin, dass die Beschäftigten in der Lebensmittelherstellung und dem Hotel- und Gaststättengewerbe sich täglich den hohen Anforderungen bei der Herstellung, dem Schutzniveau und der hohen Qualität stellen müssten. Besonders in Kleinbetrieben des Gastgewerbes und des Nahrungsmittelhandwerks würden Kenntnisse und Qualifikationen über Hygiene- und Lebensmittelsicherheit unzureichend und außerhalb der Arbeitszeit ohne Anrechnung auf die Arbeitszeit vermittelt. Obwohl in den Betrieben oft die Rahmenbedingungen für die Beschäftigten nicht stimmten, seien es die Beschäftigten, die bei Mängeln in der Hygiene oder der Lebensmittelsicherheit mit arbeitsrechtlichen Konsequenzen rechnen müssten.

Um das Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher zu gewinnen und eine ausreichende Transparenz zu schaffen, sind nach Ansicht des DGB NRW vorgelagerte verbindliche Maßnahmen erforderlich. Hierzu gehöre in erster Linie eine umfassende Qualifizierung aller Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Lebensmittelherstellung und im Hotel- und Gaststättengewerbe während der Arbeitszeit. Betreiber von gastronomischen Betrieben sollten einen „Sachkundenachweis“ erbringen müssen, der Kenntnisse in der Mitarbeiterführung, im Arbeits- und Tarifrecht sowie im Arbeits- und Gesundheitsschutz beinhaltet.

### **3.2 Grundsätzliche rechtliche Bedenken**

Von Seiten der beteiligten Dachorganisationen werden zahlreiche rechtliche Probleme und Bedenken hinsichtlich des vorliegenden Gesetzesvorhabens formuliert.

#### **Gesetzgebungskompetenz, Angemessenheit, Erforderlichkeit, Verhältnismäßigkeit**

Aus Sicht des Landkreistages NRW sind rechtliche Risiken, die insbesondere in Zweifeln hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz des Landes (Frage, ob es sich um eine Materie handelt, die im LFGB, mithin im Bundesrecht zu regeln wäre, Art. GG) und der Verhältnismäßigkeit der mit dem Gesetzgebungsvorhaben verbundenen Verschiebung des Sanktionsmechanismus für Verstöße gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften (Verschiebung des bislang durch das Lebensmittelrecht etablierten Sanktionssystems im Hinblick auf die beträchtlichen wirtschaftlichen Folgen einer negativen Bewertung) liegen könnten, noch nicht vollständig ausgeräumt.

IHK NRW und unternehmer nrw äußern ebenfalls Zweifel an der grundsätzlichen Gesetzgebungskompetenz des Landes. Aus Sicht von IHK NRW ist es nicht die Aufgabe des Staates, eine Information wie das geplante Hygienebarometer zur Verfügung zu stellen. Die Kontrollbehörden hätten bislang die Aufgabe Betriebe zu schließen, deren Zustand eine Gesundheitsgefährdung darstellt. Wenn ein Betrieb nach behördlicher Auffassung geöffnet bleiben dürfe, könne es dem Verbraucher überlassen werden, sich selbst ein Bild über die Qualität des Anbieters mit Blick auf Sauberkeit und Hygiene zu machen. In diesem Fall liefere das Hygienebarometer keine zusätzliche Information mit Blick auf eine Gesundheitsgefährdung.

Darüber hinaus wird von unternehmer nrw die Erforderlichkeit der Maßnahme angezweifelt. Der Staat verfüge über hinreichende Instrumente, um die Lebensmittelsicherheit zu gewährleisten. Es seien keine konkreten Ereignisse und Erfordernisse erkennbar, die nahelegen, dass die bestehenden Maßnahmen nicht ausreichen, um den Schutz des Verbrauchers zu

gewährleisten. Es wird daher bezweifelt, dass eine zusätzliche verhaltenslenkende Maßnahme erforderlich ist.

Auch die Angemessenheit und die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme werden von Unternehmer NRW und IHK NRW in Frage gestellt. Mit dem Ziel des Kontrollbarometers, eine Kaufzurückhaltung des Verbrauchers auszulösen, werde im Einzelfall bereits wegen eines einmaligen Fehlverhaltens eine Insolvenz des betroffenen Unternehmers billigend in Kauf genommen. Dieses erscheine insbesondere vor dem Hintergrund der vorhandenen Sanktionsinstrumente als unverhältnismäßig. Dies gelte insbesondere vor dem Hintergrund der lediglich jährlichen Nachkontrollen. Für ein Unternehmen mit einer schlechteren Bewertung würde das bedeuten, dass dieses Ergebnis bis zu vier Jahren an seiner Betriebsstätte einsehbar wäre. Dieser Eingriff in die Berufsfreiheit stehe in keinem Verhältnis zum Gesetzeszweck, nämlich der Information des Verbrauchers. Es stelle sich hier die Frage, wie ein vier Jahre altes Kontrollergebnis dem Verbraucher bei seiner Entscheidungsfindung helfen könne, die Leistungen des Unternehmens in Anspruch zu nehmen.

Nach Ansicht des Städtetags NRW ist die Transparentmachung der Kontrollergebnisse bei den Lebensmittelunternehmen und auf Seiten der Ordnungsbehörden rechtlich brisant. Das Wissen darum beim Gesetzgeber zeige sich bereits in den umfangreichen Ausführungen zum Datenschutz und zur Grundgesetzkompatibilität.

### **Gleichheitsgrundsatz**

Der DGB NRW macht darauf aufmerksam, dass viele Lebensmittel nicht in Nordrhein-Westfalen hergestellt, aber von den Verbraucherinnen und Verbrauchern in NRW konsumiert werden. Beispielsweise gelte das für Molkerei-, Fleisch- und Fischerzeugnisse sowie für die Obst-, Gemüse- und kartoffelverarbeitende Industrie. Auch zahlreiche Hotel- und Restaurantketten hätten ihren Sitz außerhalb von NRW. Ob diese Unternehmen auf der Grundlage eines Landesgesetzes verpflichtet werden könnten, Kontrollergebnisse aus NRW auf ihrer Internetseite zu veröffentlichen, sei nach seiner Kenntnis mindestens umstritten. Sofern nur Betriebe aus NRW dazu verpflichtet werden könnten, wäre dies eine Benachteiligung der ansässigen Betriebe.

Nach Ansicht von IHK NRW verstößt die Tatsache, dass Unternehmen der Primärproduktion vom Anwendungsbereich der Neuregelung ausgenommen werden, gegen das EU-Grundrecht der Gleichbehandlung. Es bestehe kein sachlicher Grund, dem Verbraucher Informationen über die Einhaltung der Hygiene-Vorschriften auf der ersten Stufe – insbesondere vor dem Hintergrund der öffentlich gewordenen Lebensmittelskandale – vorzuenthalten, zumal der Entwurf in § 8 Abs. 3 genau für solche Fälle alternativ die Veröffentlichung auf der Unternehmensseite vorsehe.

Der Städtetag NRW sieht die Risikobewertung nach dem vorgesehenen detaillierten Verfahren als problematisch an. Verschiedene Punkte der Risikobewertung träfen bei Betriebsformen wie Internethändlern oder Wochenmärkte nicht zu, mit dem Ergebnis von null Risikopunkten nach Leitfaden und der Folge, dass es hier auch bei massiven Verstößen „grüne Betriebe“ geben könne.

Darüber hinaus hat der Gesetzentwurf aus Sicht von IHK NRW eine wettbewerbsverzerrende Wirkung und verstößt somit gegen Art. 3 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 GG. Die Kontrolldichte variere je nachdem, ob das Unternehmen gem. der AVV RÜb als risikobehaftet eingestuft wird. Damit würden allenfalls einmal pro Jahr kontrollierte Unternehmen unangemessen benachteiligt, da sie verpflichtet würden, zum Teil veraltete Informationen auszuhängen. Eine wettbewerbsverzerrende Wirkung könne auch das Beurteilungskriterium „Hygienemanage-

ment“ entfalten, weil dabei auch die bauliche Beschaffenheit der Betriebsstätte bewertet werde. Darauf habe der Betrieb jedoch keinen oder zumindest nur geringen Einfluss.

Auch unternehmer nrw bezweifelt, dass die Festlegungen der AVV RÜb ausreichend sind, um eine Gleichbehandlung der betroffenen Unternehmer sicherzustellen. Im Gegensatz zur suggerierten Genauigkeit und objektiven Vergleichbarkeit hänge die vorgenommene Bewertung ganz wesentlich von der jeweiligen Veranlagung der Kontrolleure vor Ort ab, die nicht selten unterschiedlich bei der Kontrolle vorgehen und unterschiedliche Bewertungsmaßstäbe anlegen würden.

Zudem könnte die Bewertungsmethodik und die komplizierte Darstellung ein juristischer Schwachpunkt im Hinblick auf die Einhaltung des Gleichheits- und Bestimmtheitsgrundsatzes sein, bspw. hinsichtlich unbestimmter Begrifflichkeiten sowie der Abhängigkeit der Punkte von der Bewertung der Kontrollpersonen, so der Landkreistag NRW.

## **Datenschutz**

Der Städtetag NRW wirft die Frage auf, 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 einschränke.

Daneben wird auf datenschutzrechtliche Aspekte der Regelung hingewiesen. Die Veröffentlichung von personenbezogenen Daten wie Name, Vorname und ggf. Adresse des Geschäftsinhabers sei nur zulässig, wenn das Datenschutzgesetz Nordrhein-Westfalen oder eine andere Rechtsvorschrift dies erlaube oder die betroffene Person eingewilligt habe (§ 4 Abs. 1 DSGVO NRW). Mit der Schaffung der gesetzlichen Grundlage im Kontrollergebnis-Transparenzgesetz wären insoweit die Voraussetzungen für eine namentliche Veröffentlichung gegeben.

## **3.3 Konzept des Kontrollbarometers – Beurteilungskriterien, Bewertungsmethode, Darstellungsform**

In allen Stellungnahmen wird die konkrete Konzeption des Kontrollbarometers kritisch thematisiert, vielfach auch die zu Grunde liegenden Beurteilungskriterien sowie die Methodik der Bewertung.

### **Kriterien**

Aus Sicht von IHK NRW werden durch das Kontrollbarometer komplexe Prozesse zu vereinfacht einer Beurteilung zugeführt, die dem Unternehmen nicht gerecht werde und dem Verbraucher nicht die Information liefere, die er benötigt. Nur etwa die Hälfte der Kriterien sei dazu geeignet, den Konsumenten in die Lage zu versetzen, Hygiene und Sauberkeit zu beurteilen – erfüllte Dokumentationspflichten beispielsweise sind aus Sicht von IHK NRW dafür keine geeigneten Signale. Die Kunden würden die Kriterien nicht kennen und könnten daher nicht beurteilen, wofür ein Betrieb Minuspunkte erhalten habe. Das könne zu falschen Schlüssen führen.

Auch NWHT und WHKT merken an, dass die Verbraucher mutmaßen müssten, was wohl von der Behörde gemeint sei. Diese Mutmaßungen könnten vom betroffenen Unternehmen nicht beeinflusst werden. Im Kontrollbarometer stecke daher ein nicht zu übersehendes Element der Willkür.

Die Dachverbände des nordrhein-westfälischen Handwerks und Unternehmer NRW erläutern das am Beispiel des Kriteriums „Verhalten des Unternehmers“. Aus Sicht des Verbrauchers liege es nahe, sich darunter ein besonders auffälliges Verhalten gegenüber Kunden und Kontrolleur vorzustellen. Tatsächlich sei der Begriff dem System der Lebensmittelüberwachung entlehnt und habe die Einhaltung des Rückverfolgbarkeitssystems zu Gegenstand, was von Insidern sicherlich verstanden werde. Hier müsse eine Formulierung gefunden werden, die dem tatsächlichen Inhalt des Beurteilungsmerkmals entspreche.

Auch aus Sicht des Landkreistags NRW dürften die Fragen, was das „Verhalten des Unternehmers“ oder die „Verlässlichkeit von Eigenkontrollen“ ausmache, für den durchschnittlichen Verbraucher nicht zu beantworten sein.

Ausweislich des Gesetzentwurfs soll das System des Kontrollbarometers für alle Lebensmittelunternehmer gelten, dazu gehören auch Internethändler und Wochenmärkte. Der Städte- tag Nordrhein-Westfalen sieht bei diesen Betriebsarten die Risikobewertung nach dem vorgesehenen detaillierten Verfahren als problematisch an. So träfen verschiedene Punkte der Risikobewertung bei diesen Betriebsformen nicht zu, mit dem Ergebnis von null Risikopunkten nach Leitfaden und der Folge, dass es hier auch bei massiven Verstößen „grüne Betriebe“ geben könne. Dagegen seien die ausgewählten Betriebsarten beim Modellprojekt „Kontrollbarometer“ relativ homogen und einigermaßen vergleichbar gewesen. Nach seiner Auffassung sei es aber nicht möglich und führe schnell zur Irreführung der Verbraucher, wenn alle Betriebsformen mit diesem System bewertet würden und durch eine Veröffentlichung am Vergleich teilnähmen.

Aus Sicht des DGB NRW liegt dem Entwurf eine Qualitätsdefinition zu Grunde, die heute nicht mehr zeitgemäß sei. Äußere Merkmale wie Farbe und Geruch sowie messbare Komponenten wie z.B. die hygienischen Faktoren stünden im Vordergrund. Die bauliche Beschaffenheit von Betriebsstätten sei von vielen Mietern oder Pächtern nicht beeinflussbar; selbst Eigentümer könnten bauliche Veränderungen zur Erreichung des hier verwendeten Qualitätsbegriffs nicht vornehmen, weil diese auf Widerstände vor Ort treffen könnten. Hinzu komme, dass immer mehr Verbraucherinnen und Verbraucher einen umfassenden Qualitätsbegriff forderten, der auch die soziale, ökologische und ökonomische Dimension umfasst.

### **Bewertungsmethodik**

Für Unternehmer NRW ist die Punktevergabe, der die Maßstäbe der AVV RÜB zugrunde liegen, nicht transparent und wird dem Verbraucher nicht erklärt. Insbesondere sei für letzteren nicht erkennbar, wofür konkret Minuspunkte erteilt würden; vielmehr sähe er nur Gesamtpunktzahlen. Außerdem benachteilige das System gerade Lebensmittelunternehmer, die hygieneintensive Lebensmittel über eine Frischetheke vertrieben. Diese könnten mehr Minuspunkte erreichen als ein Unternehmen, das nur abgepackte Ware verkaufe – Betriebe, die über keinen Frischebereich verfügten, könnten für diesen Bereich auch keine Minuspunkte erhalten. Auch NWHT und WHKT weisen auf diese Problematik hin, sie befürchten unerwünschte Wettbewerbseffekte zwischen handwerklich gefertigten Produkten und SB-Produkten, die auf ihrer Verpackung kein Kontrollbarometer tragen und deshalb aus Verbrauchersicht als unproblematisch gelten könnten.

Darüber hinaus bezweifelt unternehmer nrw, dass die Festlegungen der AVV RÜb ausreichend sind, um eine Gleichbehandlung der betroffenen Unternehmen sicherzustellen. So gebe der als Ergänzung zur Anlage 2 der AVV RÜb veröffentlichte Leitfaden zur Erläuterung zur Anwendung der risikoorientierten Beurteilung von Lebensmittelbetrieben lediglich vor, welche Kriterien für ein „sehr gut“ zu erfüllen seien. Die Punktevergabe in den weiteren Abstufungen bleibe jedoch offen und werde damit allein in das Ermessen des jeweiligen Kontrollleurs gelegt. Die durch das Kontrollbarometer vorgenommene Bewertung hänge damit ganz wesentlich von der jeweiligen individuellen Veranlagung der Kontrolleure vor Ort ab, die nicht selten unterschiedlich bei der Kontrolle vorgehen und unterschiedliche Bewertungsmaßstäbe anlegen würden. Nach Ansicht von unternehmer nrw suggeriert dabei die Anführung von Punktwerten gerade eine Genauigkeit und eine objektive Vergleichbarkeit, die es im Ergebnis im vorgesehenen System gar nicht geben könne.

Auch der Landkreistag argumentiert in diese Richtung. Er weist darauf hin, dass von einigen Kreisen fachliche Zweifel an der Methode der Errechnung des Kontrollergebnisses und an ihrer Eignung für die öffentlichkeitswirksame Darstellung geltend gemacht würden. Durch die AVV RÜb werde eine Risikobewertung vorgenommen, die per se nicht das darstelle, was der Verbraucher mit der Darstellung als Hygieneampel verbinde, nämlich quasi ein „Zeugnis“ über den Verlauf der Kontrolle. Sie sei konzeptionell als Steuerungsinstrument für die Überwachungsbehörden und bislang in keinem Fall als unmittelbar geltendes Sanktionsrecht für die betroffenen Unternehmen anwendbar. Hieraus resultierten in der AVV RÜb zwangsläufig unbestimmte Begrifflichkeiten. Die Einstufung der Risikopunkte sei oftmals fließend und letztlich von der Bewertung der Kontrollpersonen abhängig, überwiegend bestünden keine eindeutigen Abgrenzungskriterien. Soweit diese Einstufung lediglich zur Festlegung einer höheren oder niedrigeren Kontrollhäufigkeit führe, sei die Konzeption vertretbar, da eine grenzwertige Einstufung zunächst keine unmittelbaren Auswirkungen auf den Betrieb habe. Soweit dieses Steuerungsinstrument jedoch als Grundlage für eine wirtschaftlich unter Umständen sehr folgenreiche Außendarstellung genutzt werde, könne dies wiederum Zweifel an der Einhaltung des Bestimmungsgrundsatzes hinsichtlich der eintretenden Sanktionswirkung entfalten, was zu der Problematik einer Verschiebung des bislang bekannten Sanktionssystems hinzutrete.

Darüber hinaus seien auch die verschiedenen Bewertungen nicht widerspruchsfrei (aus 2 x gut und 1 x ausreichend wird im Gesamtergebnis nur „Anforderungen teilweise erfüllt“).

### **Gestaltung des Kontrollbarometers**

IHK NRW, unternehmer nrw und der Städtetag Nordrhein-Westfalen sehen die Farbwahl „rot“ im Hygienebarometer kritisch.

Angesichts der üblicherweise damit assoziierten Bedeutungen wie „verboten“, „besetzt“ oder „geschlossen“ werde der Verbraucher nur schwer verstehen, warum ein Betrieb, bei dem die Ampel auf „rot“ steht, noch geöffnet sein könne. Da diese Farbe ein Verbot suggeriere, wird aus Sicht von unternehmer nrw über die Farbgebung eine Quasi-Betriebsschließung verfügt, für die es jedoch rechtlich keine Grundlage gebe. Damit sei die Farbwahl nach ihrer Auffassung unverhältnismäßig und auch aus rechtlicher Sicht höchst fragwürdig. IHK NRW führt dazu aus, dass es aufgrund einer roten „Barometerbewertung“ dazu kommen könne, dass ein Betrieb seine Kunden verliere und voraussichtlich schließen müsse, selbst wenn der Betrieb nachbessere und eine rote Bewertung nicht mehr gerechtfertigt wäre – wegen des erfahrungsgemäß viel zu langen Zeitraums, in dem eine zusätzliche amtliche Kontrolle durch

die Behörden stattfinden könne. Auch im Falle einer gelben Bewertung könne es zu Umsatzrückgängen und infolgedessen zu Betriebsschließungen kommen, weil Verbraucher zumindest irrtümlich annähmen, dass bei den betroffenen Betrieben eine Gesundheitsgefährdung gegeben sei, obwohl das nicht der Fall ist.

Aus Sicht des Städtetags NRW gibt die vorgesehene Darstellung (grün, gelb, rot) des Kontrollergebnisses ohne weitere Erläuterungen keine Auskunft darüber, aufgrund welcher Kriterien das Kontrollergebnis zustande gekommen ist. So sei beispielsweise ein rotes Barometer nicht zwangsläufig der Grund für eine Betriebsschließung – das werde der Verbraucher jedoch anhand des Aushangs nicht erkennen und nachvollziehen können.

Der Städtetag moniert, dass die Darstellung keine konkreten Informationen dazu enthalte, was im Einzelnen durch die Behörde festgestellt wurde. Er weist darauf hin, dass nach seiner Kenntnis diese Form der Darstellung in den bislang zum Pilotprojekt „Kontrollbarometer“ ergangenen Urteilen der Verwaltungsgerichte Düsseldorf und Minden bereits beanstandet wurde.

Auch die Darstellung mit Pfeilen erscheint einigen Beteiligten problematisch. NWHT und WHKT merken an, dass die Stellung der Pfeile einen erheblichen Unterschied im Wettbewerb machen könne. So könne ein Pfeil im grünen Feld, aber in der Nähe des gelben Feldes zu Misstrauen bei den Kunden führen, obwohl dazu kein Anlass bestehe.

Unternehmer nrw sieht die Skalierung in Form eines Pfeils auch innerhalb einer Farbstufe als problematisch. Der Verbraucher frage sich, warum der Pfeil beispielsweise mittig stehe und nicht etwa am Anfang (null Punkte) und könnte mutmaßen, dass wohl doch nicht sämtliche Anforderungen erfüllt seien, und deshalb den Betrieb meiden. Aufgrund dessen könnten möglicherweise auch Betriebe Schaden nehmen, die sich regelkonform verhielten.

Fragwürdig ist für unternehmer nrw, ob der Verbraucher, für den der Aushang gedacht ist, anhand der geplanten Skalierung und Anordnung überhaupt eine eindeutige und zutreffende Zuordnung vornehmen werde bzw. könne. Er dürfte sich in erster Linie von den Farben leiten lassen und nicht auf Anheb erkennen, dass der Pfeil die Gesamtbewertung wiedergeben solle. Orientiere er sich nur nach den Farben, was naheliegend sei, werde er (im Beispiel in Anlage 5) bei der Verlässlichkeit der Eigenkontrollen die Farbe „gelb“ und dem Hygienemanagement „rot“ zuordnen. Derartige Assoziationen sollten in jedem Fall durch eine unmissverständliche Gestaltung ausgeschlossen werden. Auch sollte der Verbraucher noch zusätzliche Informationen erhalten, die ihn in die Lage versetzen, die Bewertungen richtig einzuordnen.

Der Landkreistag NRW hält die vorgesehene differenzierte Ausweisung der Punktzahl für den Endverbraucher für nicht nachvollziehbar und daher nicht für einen Beitrag zur Transparenz. Er regt an, diese ebenso entfallen zu lassen wie eine weitere Information über Details der Kontrolle. Des Weiteren sei zu befürchten, dass Lebensmittelunternehmer im Falle einer Erkennbarkeit der erreichten Punktzahl mit den Lebensmittelkontrolleuren „feilschen“ wollten, welche Punkte angemessen seien. Diese ggf. umfangreichen Konflikte sollten von vornherein dadurch vermieden werden, dass lediglich die erreichte „Farbe“ dargestellt wird. So könne für die Verbraucher eine klare Orientierung im Sinne der Transparenz erreicht werden.

### 3.4 Anhörung, Zustellung und Transparentmachung des Kontrollbarometers

Die Modalitäten der Anhörung des verantwortlichen Lebensmittelunternehmers sowie die Rahmenbedingungen der Transparentmachung des Kontrollbarometers beim Unternehmen sowie bei der Behörde werden von verschiedener Seite kritisch betrachtet.

#### Anhörung, Zustellung der Ergebnisse

Deutliche Bedenken werden im Zusammenhang mit der Veröffentlichung der Ergebnisse im Internet durch die Behörde formuliert. Zwar sehe der Entwurf eine vorherige Anhörung des Unternehmers vor, jedoch solle diese regelmäßig mündlich erfolgen. Hierdurch werde die Möglichkeit, Rechtsrat einzuholen, aus Sicht von IHK NRW in unzulässiger Weise beschnitten.

Unternehmer nrw argumentiert in diesem Zusammenhang ähnlich. Die Beschränkung einer Widerspruchsmöglichkeit auf „gelbe“ und „rote“ Betriebe sei im Hinblick auf die wirtschaftliche Relevanz ihrer Ansicht nach rechtswidrig. Fraglich sei außerdem der Nutzen des im Gesetz zwar vorgesehenen einstweiligen Rechtsschutzes zur Kontrolle der Behördenentscheidung, wenn dabei gleichzeitig geplant sei, dass eine „Anhörung“ des Lebensmittelunternehmers in der Regel unmittelbar im Anschluss an die Kontrolle mündlich vor Ort erfolgen solle. Im Ergebnis bedeute dieses, dass im Regelfall – ohne die Möglichkeit auf Rechtsbeistand für betroffene Unternehmer – unmittelbar Fakten geschaffen würden. Die Rechtsschutzmöglichkeiten der Betroffenen würden somit massiv eingeschränkt.

Auch der Städtetag NRW bewertet die Regelungen des § 7 des vorliegenden Gesetzesentwurfs kritisch. Er weist darauf hin, dass die im Regelfall vorgesehene mündliche Anhörung nur bei inhabergeführten Einzelbetrieben in Betracht komme. In zahlreichen Mitgliedsstädten könne von diesem Regelfall nicht ausgegangen werden. Deshalb müssten bei einer Vielzahl der Betriebe Anhörungsformulare zurückgelassen werden, was Auseinandersetzungen mit den Gewerbetreibenden bzw. deren Rechtsvertretern erwarten lasse.

Völlig offen bleibe, wie mit möglichen Einlassungen, Anträgen auf Akteneinsicht etc. umgegangen werden solle. Darüber hinaus verweist er auf die hier unklare Abgrenzung von Verwaltungsakt und Realakt. Insgesamt stünde dem nicht nachvollziehbaren Sinngehalt der Regelung ein zu erwartender Mehraufwand gegenüber, dem die Prognosen aus der Begründung des Gesetzesentwurfs keinesfalls gerecht würden.

Darüber hinaus stellt sich für den Städtetag NRW die Frage, ob eine unterbliebene Anhörung geheilt werden könne, wie dies im Rahmen des Widerspruchsverfahrens nach § 45 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG NRW möglich sei 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, könne ihres Erachtens durch die analoge Anwendung des § 28 VwVfG NRW auch keine zusätzliche Schutzfunktion in Betracht kommen.

Der Landkreistag weist darauf hin, dass die bisher vorhandene Soft- und Hardware nicht geeignet sei. Es müsse ein Auswertungstool erstellt werden, um eine automatische Erfassung/Auswertung der heranzuziehenden Daten zu ermöglichen. Auch die Erstellung des Anhörungsschreibens können derzeit nicht aus dem BALVI-IP System generiert werden. Für jeden Einzelfall müsse in den Behörden vor Versand des „Kontrollbarometers“ geprüft werden, ob eine fristgerechte Einlassung des Lebensmittelunternehmers vorliege, diese sei dann zu werten. Es handele sich hier um einen nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand.

Fraglich ist aus Sicht des Städtetags NRW, wie die Zustellung des Kontrollbarometers praktisch umzusetzen sei. 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. Zweigstelle eines Unternehmens handelt.

### **Transparentmachung**

Unternehmer nrw lehnt die Veröffentlichung von Kontrollergebnissen im Internet ab. Dieses Vorhaben, das eine vermeintlich höhere Transparenz für die Verbraucher schaffe, diene nicht der Gefahrenabwehr. Es werde jedoch eine nachhaltige Stigmatisierung der betroffenen Betriebe in Kauf genommen. Eine über das Internet veröffentlichte und verbreitete Bewertung könne später kaum noch aus dem Netz entfernt werden. Damit schade sie dem Betrieb auch dann noch, wenn ein Mangel bereits seit langem abgestellt worden sei.

Zudem stelle der Gesetzentwurf nicht sicher, dass Fehlinformationen vor ihrer Veröffentlichung im Internet berichtigt werden könnten, so IHK NRW. Er sehe auch keine Löschungspflichten für die von der Behörde erteilten Informationen vor. Demnach könnten Verbraucher für einzelne Unternehmen sämtliche Hygienekontrollen der Vergangenheit online einsehen. Dass eine derartig weitreichende Veröffentlichung rechtswidrig ist, habe die Rechtsprechung bereits entschieden (OVG Münster Beschlüsse v. 24.04.2013-Az. 13 B 192/12; 13 B 215/13; 13 B 238/13). Aus diesem Grund müsse der Gesetzgeber Fristen vorsehen, innerhalb derer Veröffentlichungen im Internet auch von der Behörde wieder zu löschen seien. Zudem müsse im Falle der Nachkontrolle das dann erzielte neue Ergebnis online eingestellt und der ursprüngliche Wert gelöscht werden, um den Unternehmer nicht unangemessen zu benachteiligen.

Das gleiche gelte für die Anbringung des Kontrollbarometers an der Betriebsstätte. Nach dem Entwurf sollen die letzten vier Kontrollergebnisse abgebildet werden. Erfahrungsgemäß werde ein Betrieb einmal jährlich kontrolliert. Das würde für ein Unternehmen mit einer schlechteren Bewertung bedeuten, dass dieses Ergebnis bis zu vier Jahre an seiner Betriebsstätte einsehbar wäre. Dieser Eingriff in die Berufsfreiheit steht für IHK NRW in keinem Verhältnis zum Gesetzeszweck, nämlich der Information des Verbrauchers.

Nach Ansicht des Städtetags NRW ist die Transparentmachung der Kontrollergebnisse bei den Lebensmittelunternehmen und auf Seiten der Ordnungsbehörden rechtlich brisant. Die Erfahrungen mit der Umsetzung anderer Gesetze, die Parallelen bezüglich der Veröffentlichung schlechter Kontrollergebnisse aufweisen (z.B. § 40 Abs. 1 a LFGB), gäben durchaus begründeten Anlass, mit einer großen Anzahl von Rechtsstreitigkeiten zu rechnen.

Die Verpflichtung aus § 8 KTG-E für Lebensmittelunternehmer, eine Internetseite für Betriebsstätten einzurichten, in denen Lebensmittel nicht oder überwiegend nicht unmittelbar an den Endverbraucher abgegeben werden, sei nicht nur mit Kosten für den Unternehmer, sondern auch mit weiterem Überprüfungs- bzw. Regelungsaufwand für die Ordnungsbehörde verbunden, so der Städtetag NRW. Schließlich sei auch die Veröffentlichung im Internet seitens der Behörde nicht mit einem einmaligen Arbeitsaufwand abgedeckt. Vielmehr müsse eine regelmäßige Pflege der Seiten erfolgen, indem z.B. abgemeldete Betriebe gelöscht, Betreiberwechsel deutlich gemacht oder alte Ergebnisse herausgenommen werden müssten.

Auch der Landkreistag befürchtet einen erheblichen Aufwand, wenn jedes einzelne Ergebnis händisch auf eine Internetplattform einzustellen ist. Zur Übertragung wird aus seiner Sicht ein automatisiertes Verfahren benötigt. Grundvoraussetzung sei, dass die Internetplattform

tatsächlich vom Land zur Verfügung gestellt werde, wie in der Gesetzesbegründung in Aussicht gestellt. Würde eine tägliche Aktualisierung vorgeschrieben, steige der Mehraufwand beträchtlich.

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf werde ein Veröffentlichungszwang eingeführt, der in anderen Bundesländern nicht existiert, so unternehmer nrw. Derartige Sonderwege bergen aus ihrer Sicht die Gefahr, dass sie den Verbraucher mehr verwirren als informieren. Das könne nicht im Sinne eines einheitlichen Verbraucherschutzes sein.

### **3.5 Kontrolldichte, Vier-Augen-Prinzip, zusätzliche Kontrollen**

Alle Beteiligten erwarten, dass das KTG erhebliche Auswirkungen auf die Kontrollen haben wird. Genannt werden insbesondere die Aspekte Dichte und Qualität der Kontrollen, die Bestimmungen zu zusätzlichen amtlichen Kontrollen und zur Nachkontrolle sowie die Notwendigkeit des Vier-Augen-Prinzips.

#### **Kontrollen allgemein**

IHK NRW und unternehmer nrw weisen auf die Gefahr der Wettbewerbsverzerrung hin, wenn die Gleichbehandlung aller Unternehmen nicht gewährleistet ist. Bei der Einführung eines neuen Bewertungssystems müssten landesweit kontinuierliche und zeitlich eng getaktete Kontrollen durch die amtliche Lebensmittelüberwachung sichergestellt werden, fordert unternehmer nrw. Nur so könnten einigermaßen aktuelle, vergleichbare und repräsentative Ergebnisse sichergestellt werden. Diesen Anforderungen werde jedoch der derzeitige risikoorientierte Ansatz nicht gerecht. Denn die Kontrolldichte variere je nachdem, ob ein Unternehmen gemäß der AVV RÜb als risikobehaftet eingestuft wird. Damit werden aus Sicht von IHK NRW Unternehmen, welche allenfalls einmal pro Jahr kontrolliert werden, unangemessen benachteiligt, da sie verpflichtet würden, zum Teil veraltete Informationen auszuhängen. Zumindest müsse daher der derzeitige Ansatz um ein zweites System ergänzt werden, welche gleiche Kontrollrhythmen vorsehe.

Für NWHT und WHKT kommt es wegen der möglicherweise massiven Auswirkungen im Wettbewerb, die durch das KTG entstünden, in besonderer Weise auf entsprechend ausgebildete Kontrolleure an. Sie vermissen jegliche Äußerung zur Qualitätssicherung der Kontrollen.

Die kommunalen Spitzenverbände gehen davon aus, dass sich aufgrund des erhöhten Beratungsbedarfs mit den Lebensmittelunternehmern die Dauer von Kontrollen verlängert.

Laut Städtetag NRW würden darüber hinaus im Gesetzentwurf keine Regelungen dazu getroffen, ob und in welchem Rhythmus die zuständige Behörde überprüfen müsse, ob das Kontrollbarometer vom Lebensmittelunternehmer in geeigneter Weise dem Verbraucher zugänglich gemacht werde. Es sei deshalb davon auszugehen, dass dies im Rahmen der Plankontrollen zu erfolgen habe. Bei der Feststellung von Mängeln wären zusätzliche Kontrollen oder eventuell Recherchen im Internet erforderlich. Hinzu kämen Überprüfungen von Verbraucher- oder Konkurrentenbeschwerden sowie die Anwendung von Mitteln des Verwaltungszwangs, Vollstreckungsmaßnahmen und das Führen entsprechender Rechtsstreitigkeiten, was den personellen Aufwand für die Behörden erhöhe.

Gleichzeitig sei zu befürchten, dass aufgrund der notwendig werdenden Kontrollen nach dem Vier-Augen-Prinzip sowie der zusätzlich auf Anforderungen durchzuführenden Kontrollen die Gesamtzahl der Plankontrollen insgesamt zwangsläufig sinke. Das widerspreche den Vorgaben einer risikoorientierten Kontrolle.

Nach Einschätzung von Landkreistag NRW und Städtetag NRW ist insgesamt davon auszugehen, dass nach Einführung des Kontrollbarometers häufiger Kontrollen nach dem Vier-Augen-Prinzip erforderlich seien oder sie sogar zum Regelfall würden. Es liege im Interesse des Lebensmittelunternehmers, ein negatives Kontrollergebnis, welches geschäftsschädigend wäre, zu vermeiden. Einflussnahmeversuche auf das Kontrollpersonal würden zunehmen. Diesen Mehraufwand blende das Land bei der Kostenfolgeabschätzung vollständig aus.

Auch aus Sicht von unternehmer nrw dürfte die Einführung eines Vier-Augen-Prinzips erforderlich werden – aus Gründen der Rechtssicherheit angesichts der hohen Bedeutung der Punktzahl bei der Lebensmittelkontrolle.

### **Zusätzliche amtliche Kontrollen**

Mit Blick auf die Regelungen zur zusätzlichen amtlichen Kontrolle kritisieren NWHT und WHKT sowie unternehmer nrw die aus ihrer Sicht zu langen Zeiträume und den Umgang mit den Ergebnissen.

NWHT und WHKT empfinden die Regelungen zur zusätzlichen amtlichen Kontrolle als besonders drückend. Sie haben den Eindruck, dass hier möglichst „unbürokratische“ Regelungen für die Behörden gefunden werden sollten, während die Belange der Betriebe offensichtlich keine Rolle spielten. So könne der Lebensmittelunternehmer eine zusätzliche Kontrolle beantragen, die dann aber kostenpflichtig sei und „innerhalb von drei Monaten nach Antragstellung“ stattfinde. Das heiße, auch nachdem eine Beanstandung behoben worden sei, könne es bis zu drei Monaten dauern, bis das Kontrollbarometer korrigiert sei. Im Hinblick auf das zu erwartende Kundenverhalten sei der gewählte Zeitrahmen von drei Monaten erheblich zu lang. Die Verbände der Lebensmittelhandwerke hätten wiederholt eine Verkürzung auf einen Monat gefordert, so NWHT und WHKT.

Unternehmer nrw befürchtet, in einem Zeitraum von drei Monaten könne die Entscheidung des Verbrauchers, den Betrieb zu meiden, durchaus existenzgefährdend sein. Aus ihrer Sicht sei es erforderlich, dass die Kontrollbehörden eine zeitnahe zusätzliche Kontrolle innerhalb weniger Tage gewährleisten, um dem Betrieb die Möglichkeit zu geben, eine negative Momentaufnahme zu revidieren. Zu kritisieren sei darüber hinaus, dass der Betrieb den bürokratischen Weg eines Antrags für eine Neukontrolle nach drei Monaten wählen müsse, die noch dazu kostenpflichtig sei.

In diesem Zusammenhang fordert IHK NRW, dass die Soll-Bestimmung zu zusätzlichen amtlichen Kontrollen in § 9 KTG-E in eine Muss-Bestimmung umgewandelt werden müsse, damit die Behörden verpflichtet seien, zumindest innerhalb von drei Monaten die zusätzlichen Kontrollen durchzuführen.

Nicht nachvollziehbar ist aus Sicht von NWHT, WHKT und unternehmer nrw, dass die Ergebnisse einer von Amts wegen im Rahmen der allgemeinen Lebensmittelüberwachung erfolgten Nachkontrolle keinen Eingang in das Kontrollbarometer finden sollen.

Der Städtetag NRW weist darauf hin, dass sich aus den nach § 9 des Gesetzentwurfs durchzuführenden zusätzlichen Kontrollen ein Mehraufwand ergebe. Aus Erfahrungswerten der

Mitgliedsstädte in Bezug auf das Verhältnis von Nachkontrollen zu Plankontrollen sei bekannt, dass der Prozentsatz der zusätzlichen amtlichen Kontrollen auf Antrag des Lebensmittelunternehmers bei ca. 14 % oder mehr liegen müsse. Nicht zu vernachlässigen sei dabei der allgemeine Druck auf die Unternehmer, ein gutes Kontrollergebnis öffentlich präsentieren zu müssen, um die Existenz des Unternehmens behaupten zu können. Es müsse davon ausgegangen werden, dass etwa 25 % der Lebensmittelbetriebe die Einstufung gelb oder rot erhalten würden und sofort einen Antrag auf vorgezogene zusätzliche Kontrolle stellen könnten. Die in der Kostenfolgeabschätzung vorgenommene Kalkulation von 2 % der Betriebe erscheine jedenfalls äußerst unrealistisch.

Zusätzlich wird kritisch beurteilt, dass die Nachkontrolle massiv in den risikobasierten Ansatz der EU eingreife, da der Betreiber sich über drei Monate nur vorschriftsmäßig verhalten müsse, um dann infolge der neuen Bewertung auf eine Kontrollfrequenz von 1,5 bis zwei Jahren zu gelangen und ein entsprechend besseres Ergebnis auf dem Kontrollbarometer erhalte. Die Erfahrungen aus dem Pilotprojekt zeigten offensichtlich, dass einige Betriebe kurzfristig den Anforderungen genügten und dann nach der nächsten Plankontrolle wieder schlechter dastünden. Deshalb sollte die Risikobewertung nicht nach einer Nachkontrolle aktualisiert werden.

#### 4. Votum der Clearingstelle Mittelstand

Die Clearingstelle Mittelstand hat den Entwurf des Kontrollergebnis-Transparenz-Gesetzes (KTG) einem Clearingverfahren mit Blick auf die Belange des Mittelstands unterzogen.

Hygiene, Sauberkeit sowie die Unbedenklichkeit von Lebensmitteln gehören zu den Grundvoraussetzungen unternehmerischer Tätigkeit im Lebensmittelbereich. Die Verantwortung der Unternehmen gebietet es, das ihnen von den Kunden entgegengebrachte Vertrauen nicht zu gefährden. Für den Fall, dass diese Verantwortung von einzelnen Betrieben nicht gebührend wahrgenommen wird, stehen den Kontrollbehörden weitreichende Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung.

Transparenz und Information der Verbraucher über die Qualität der ihnen angebotenen Lebensmittel sind nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Lebensmittelskandale in der jüngeren Vergangenheit durchaus sinnvoll. Allerdings ist das vorliegende Konzept des Kontrollbarometers aus Sicht der Clearingstelle Mittelstand nicht geeignet, diesen Informationsanspruch des Verbrauchers zu erfüllen.

In Anbetracht seiner Gestaltung sowie der unzureichenden Auskunft über die genauen Inhalte der Prüfbereiche ist zu befürchten, dass das Kontrollbarometer eher Verständnisprobleme oder gar Missverständnisse bei Verbrauchern verursacht, als Klarheit zu schaffen. In der Konsequenz kann es auch in Betrieben, die sich gesetzeskonform verhalten, zu nicht unerheblichen negativen Folgen kommen – insbesondere zur Abwanderung von Kunden, die bis hin zu Betriebsschließungen führen kann. Gerade kleine und mittelständische Lebensmittelbetriebe mit handwerklich gefertigten Produkten oder Frischeangebot erfahren durch das angedachte Gesetz eine unverhältnismäßige Betroffenheit.

Angesichts der zu erwartenden negativen Auswirkungen und der Wettbewerbsnachteile für in Nordrhein-Westfalen ansässige Lebensmittel- und Gastronomiebetriebe lehnt die Clearingstelle Mittelstand die Einführung des geplanten Kontrollbarometers grundsätzlich ab.

Sollte dennoch an der Einführung des Kontrollergebnis-Transparenz-Gesetzes festgehalten werden, ist es aus Sicht der Clearingstelle Mittelstand unabdingbar, zur Vermeidung unnötiger negativer Auswirkungen für die mittelständischen Betriebe die nachfolgenden Aspekte im Gesetz zu verankern:

- Verständliche Darstellung des Kontrollergebnisses in Form eines nachvollziehbaren, eindeutig gestalteten Barometers
- Begrenzung auf Kriterien, die für das Verständnis der Verbraucher notwendig sind, mit Verzicht auf Alarmfarbe „rot“ sowie mit Verzicht auf Pfeilskala
- Darstellung nur des aktuellen Kontrollergebnisses unter Berücksichtigung von zusätzlichen Kontrollen
- Mündliche Anhörung vor Ort nicht als Regelfall festschreiben
- Kurzfristige Durchführung der von Unternehmen beantragten zusätzlichen Kontrollen
- Sicherstellung, dass öffentliche Internetseiten stets aktualisiert und veraltete Bewertungen wirkungsvoll gelöscht werden
- Qualitätssicherung bei den Kontrollen.

Die Beteiligten haben diese und weitere Aspekte eingehend erörtert und auf zu erwartende Probleme hingewiesen. Wir bitten die Hinweise der Beteiligten aus der Stellungnahme der Clearingstelle Mittelstand zu berücksichtigen.

**Ergebnisprotokoll zum Konsensgespräch nach § 7 Absatz 4  
KonnexAG mit den kommunalen Spitzenverbänden (Landkreistag  
NRW und Städtetag NRW) zu den Kostenfolgen des  
Gesetzesvorhabens zur Bewertung, Darstellung und Schaffung von  
Transparenz von Ergebnissen amtlicher Kontrollen in der  
Lebensmittelüberwachung (Kontrollergebnis-Transparenz-Gesetz –  
KTG) am 08.08.2016 im MKULNV**

**1. Teilnehmerliste:** siehe Anlage 1

**2. Begrüßung und Einführung, Allgemeines (TOP 1)**

Frau AL'in Becker begrüßt die Teilnehmerinnen und Teilnehmer und erläutert kurz das Ziel des Gesprächs und den Stand des Gesetzesvorhabens.

Herr Dr. Zentara erklärt, dass er davon ausgehe, dass es sich um ein Konsensgespräch nach § 7 Absatz 4 KonnexAG handle. Hierüber besteht Einigkeit.

MKULNV merkt an, dass dem Ministerium für Inneres und Kommunales eine Teilnahme am Gespräch angeboten wurde, dieses aber auf eine Teilnahme verzichtet. Vertreter der Staatskanzlei wurden nicht eingeladen.

Frau Meißner weist auf Bitte des MKULNV nach einer Zusammenfassung der kritischen Punkte darauf hin, dass im Protokoll des Anhörungsgesprächs zwar nicht alle Anregungen der kommunalen Spitzenverbände (KSV) aufgegriffen worden seien. Den Beteiligten seien aber die grundsätzlichen Auffassungen und Vorbehalte, die vollumfänglich aufrechterhalten würden, aus den jeweiligen Stellungnahmen der KSV bekannt, so dass sie an dieser Stelle nicht nochmal wiederholt werden.

Der Landkreistag weist darauf hin, dass die im Anschluss an den Anhörungstermin vom 30.06.2016 überarbeiteten Dokumente (namentlich Kostenfolgeabschätzung und Tabelle) erst am 02.08.2016 und eine weitere Version der Tabelle erst am 04.08.2016 versendet worden ist. Eine Abfrage, inwieweit die Annahmen von den jeweiligen Mitgliedschaften geteilt werden, war aufgrund der Kürze der Zeit nicht möglich.

Daher wird folgende Erklärung zu Protokoll genommen:

**Gemeinsame Protokollerklärung von Städtetag und LKT:**

„Die KSV schicken voran, dass sie die vom MKULNV zugrunde gelegten Berechnungen aufgrund der Kürze der Zeit (Versenden der Unterlagen am 02. bzw. 04.08.2016, Durchführung des Konsensgesprächs am 08.08.2016) insbesondere

vor dem Hintergrund der Sommerferien nicht mit der Mitgliedschaft rückkoppeln konnten und diese Zahlen daher zunächst nicht akzeptieren.

Das Gleiche gilt für den Bericht über die Auswirkungen des TierschutzVMG NRW. Sie sagen zu, die nun vorgelegten Zahlen ihrer Mitgliedschaft vorzulegen und rückzukoppeln und die ggf. hieraus erlangten Erkenntnisse nachzureichen.“

Auf Nachfrage wird erklärt, dass die Fristsetzung nicht grundsätzlich in Bezug auf den Zeitraum 6 Tage anstelle von 7 Tagen bemängelt werde. Auch ein Tag mehr Zeit hätte nicht mehr genutzt.

Die kommunalen Spitzenverbände weisen darauf hin, dass sämtliche Angaben im heutigen Termin unter den Vorbehalt weiterer schriftlicher und mündlicher Erklärungen aufgrund der weiteren Rückkoppelung mit Vertretern der Kreisordnungsbehörden zu stellen sind.

### **3. Protokoll des letzten Anhörungsgesprächs (TOP 2)**

Zunächst gehen die Beteiligten gemeinsam das Protokoll in der Fassung vom 15. Juli 2016 zum Anhörungsgespräch vom 30. Juni 2016 unter Ausklammerung der Aspekte der anschließend behandelten Kostenfolgeabschätzung durch. Dieses Protokoll war in der Endfassung den KSV mit E-Mail vom 28. Juli 2016 zugesandt worden. Die in dem Dokument vorgenommenen Änderungen ergeben sich aus dem Änderungsmodus.

Die KSV sind mit dem Protokoll in der o.g. übersandten Fassung grundsätzlich einverstanden.

Zu den Anmerkungen der KSV im Protokoll im Einzelnen:

- a) Zur Vereinbarkeit des KTG mit Artikel 10 (Transparenz der amtlichen Kontrollen) im „Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlamentes und des Rates über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts ...“ (Nachfolge VO 882/2004). Nach Ansicht des MKULNV ist daraus eine Beschränkung dahingehend, dass eine Verpflichtung des Lebensmittelunternehmers (LMU) zum Aushang unzulässig sein soll, nicht zu schließen. Dr. Zentara stellt hierzu die Frage, ob die geplante Regelung, da die vorgesehene Inpflichtnahme eines Lebensmittelunternehmers zum Aushang des Kontrollbarometers nicht von der vorliegenden Fassung des Wortlauts des Verordnungsentwurfs erfasst sei, möglicherweise nicht mit zukünftigem Gemeinschaftsrecht vereinbar sei. Er weist darauf hin, dass das Festhalten an dieser Regelung letztlich ein Risiko bedeute, dass das MKULNV zu tragen habe. Herr Krekler und Frau Dr. Krüger erklären hierzu, dass dieser Regelungsbereich des Gemeinschaftsrechts nicht vollharmonisiert sei und Abweichungen zulasse und verweisen insoweit auf die

Transparenzregelungen in Dänemark und Großbritannien. Der EuGH habe zudem – zumindest in Bezug auf Artikel 10 der VO 178/2002 – erklärt, dass EU-rechtliche Transparenzvorgaben keine Beschränkung nationaler Transparenzvorschriften zur Folge hätten.

*Anmerkung: Der Text zu Artikel 10 Abs. 3 im aktuellen Kompromisstext zu o.g. Verordnungsvorschlag lautet: „Die zuständigen Behörden **können** [...] Angaben über die Einstufung einzelner Unternehmer aufgrund der Ergebnisse [...] **einer oder mehrerer** amtlicher Kontrollen [...] veröffentlichen oder der Öffentlichkeit auf anderem Weg zugänglich [...] machen...“ (Stand Juni 2016)*

b) Zum Vier-Augen-Prinzip:

Nach Ansicht des MKULNV darf die dieser Forderung zugrunde liegende Problematik nicht mit dem Kontrollbarometer als solches verknüpft werden, sondern sie ist der Lebensmittelüberwachung bzw. Betriebskontrollen grundsätzlich immanent. Die KSV sind hingegen der Auffassung, dass das Kontrollbarometer – neben anderen Motiven für diese Problematik – einen Anlass für eine nennenswerte Ausweitung des Vier-Augen-Prinzips darstelle. Sie begründen dies mit der Fürsorgepflicht der Dienstherren und den Empfehlungen aus dem Bereich der Korruptionsprävention.

Aus Sicht des Städtetages wird sich das Schutzbedürfnis nach Beginn der Pflichtphase sogar noch erhöhen. Der Landkreistag sieht insbesondere in der auf dem Kontrollbarometer ausgewiesenen Skala (Ablesen einzelner Punkte) Diskussions- und Streitpotential. Das MKULNV hingegen geht nach der langen Einführungs- und damit Akzeptanzphase davon aus, dass sich der Anteil „renitenter“ LMU „nicht nennenswert“ erhöht. Frau Dr. Krüger weist darauf hin, dass auf dem Aushang – anders als im Internet – gerade keine Zahlen angegeben werden, lediglich der in der Farbskala platzierte Pfeil ist sichtbar. Eine Differenzierung zwischen einzelnen Punkten sei nur bei sehr gründlicher Betrachtung des Aushangs möglich. Wenn überhaupt, würden im Regelfall nur größere Punkteunterschiede (z.B. 10) wahrgenommen. Nach Ansicht des MKULNV wird einer Mehrzahl der Verbraucher die Unterteilung in grün, gelb, rot als Information ausreichen. Frau Dr. Krüger bietet trotzdem an, die Skalierung im 2-Punkte-Abstand nochmal zu überdenken. Der Landkreistag lehnt dies jedoch ab, da seine Forderung dahin gehe, grundsätzlich auf jegliche Differenzierung (s.o.) zu verzichten. Der Landkreistag möchte auch keine Bewertung der Hauptbeurteilungsmerkmale. Der Städtetag vertritt insoweit jedoch eine andere Auffassung. Da sich der DEHOGA explizit für eine zusätzliche Spezifizierung, in welchen Bereichen die Maluspunkte gesammelt worden sind, eingesetzt habe, möchte MKULNV sie jedoch beibehalten. Herr Dr. Zentara weist daraufhin, dass nach seinem Kenntnisstand der DeHoGa – wie der Landkreistag – für einen Verzicht auf eine skalierte Darstellung eintritt.

**An dieser Stelle besteht weiterhin Dissens, sowohl in Bezug auf die Art der Darstellung des Kontrollergebnisses als auch das Erfordernis der Ausweitung des Vier-Augen-Prinzips.**

Der Landkreistag verweist zusätzlich auf Seite 2 der Kostenfolgeabschätzung und zeigt dort eine widersprüchliche Argumentation zum 4-Augen-Prinzip auf, dies müsste „glattgezogen“ werden. Der Hinweis wird vom MKULNV akzeptiert.

c) Anhörungserfordernis

Das MKULNV erläutert, dass der Gesetzestext selbst nicht geändert worden sei, sondern lediglich in der Begründung zu § 7 (Seite 17, 3. Absatz) der „Regelfall“ gestrichen worden sei.

Der Städtetag weist darauf hin, dass es sich bei der Ausstellung des Kontrollbarometers um einen Realakt handele, so dass eine Anhörung gesetzlich nicht vorgesehen sei. Die KSV weisen darauf hin, dass gerade die Durchführung von Anhörungen einen erhöhten und zu refinanzierenden Aufwand bedeutet.

Das MKULNV erklärt, dass hierzu rechtlich zwar verschiedene Auffassungen vertreten werden können, insbesondere aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit jedoch nicht auf eine Anhörung verzichtet werden solle. Im Pilotprojekt seien Anhörungen ebenfalls erfolgt. Im Gespräch des Ministers mit den Handwerksverbänden im Juni 2016 sei zudem deutlich geworden, dass das Recht auf eine Anhörung der Wirtschaft sehr wichtig sei. MKULNV habe sich daher entschieden, Unternehmer nicht sofort in ein gerichtliches Verfahren zu treiben und an dem Anhörungserfordernis festzuhalten.

d) Vergleichbarkeit von Betrieben; Ausnahme bestimmter Betriebe

Frau Dr. Krüger bedankt sich für den Hinweis des Städtetages, dass bestimmte Betriebe (Makler, Online-Händler etc.) ausgeklammert werden sollten und sagt eine Anpassung des Rechtstextes zu. Man wolle dies im Anwendungsbereich des Gesetzes (§1 Absatz 2) berücksichtigen.

Letztlich gelte es, die Vergleichbarkeit zwischen den Betrieben einer Betriebskategorie sicherzustellen. Wenn im Vergleich aller Betriebe aus einer Kategorie bestimmte Bereiche, die die AVV RÜb abbildet, z.B. die Kühlung, grundsätzlich nicht mit einfließen, sind die Auswirkungen im unmittelbaren Vergleich einheitlich, so dass dies dem einzelnen Betrieb nicht schade.

e) Datenschutz:

Herr Krekler erklärt, diesen Aspekt noch einmal geprüft zu haben. Im Ergebnis werden keine Änderungen vorgenommen. Die datenschutzrechtliche Position sei in der Gesetzesbegründung ausführlich dargelegt.

Frau Meißner stellt unabhängig von einer rechtlichen Erforderlichkeit den Vorteil für den Verbraucher, zusätzlich den Namen des Betriebsinhabers zu erfahren, in Frage. Frau Dr. Krüger weist darauf hin, es könne nur auf diese Weise dem Umstand von Inhaberwechseln in Gastronomiebetrieben Rechnung getragen werden. Hier werde ein Grundgedanke des Lebensmittelrechts umgesetzt. Herr Dr. Zentara erklärt zustimmend, dass es wichtig sei zu erkennen, wer die im Sinne des Lebensmittelrechts verantwortliche Person sei. Ein besonderes „Datenschutzbedürfnis“ sei hier nicht erkennbar.

f) Anregung Evaluation

Das MKULNV erklärt, eine wissenschaftliche Begleitung der vorgesehenen Evaluation noch zu prüfen. Eine Festlegung über die Art und Weise der Evaluation sei zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht erforderlich. Dr. Zentara regt eine baldige Klärung an, da eine wissenschaftliche Begleitung auch den derzeitigen Rechtszustand empirisch sollte berücksichtigen können.

g) Hinweis zu Musterverfahren

Die Beteiligten verständigen sich darauf, auf S. 3 Mitte das Wort „einem“ vor dem Wort „Musterverfahren“ zu streichen.

#### **4. Zur Kostenfolgeabschätzung (TOP 3)**

a) Die Beteiligten gehen die gegenüber der zum Termin am 30.06.2016 vorgelegten Fassung erfolgten Änderungen im Einzelnen durch.

Zu 1b) Nutzung von Balvi

Die KSV kritisieren die Formulierung, dass Balvi „allen Kommunen zur Verfügung stehe“, da dies nicht zutreffe. Frau Dr. Krüger weist darauf hin, dass die Datenabfrage ergeben habe, dass es lediglich eine Kommune gäbe, die kein BALVI habe, sondern noch die Vorgängerversion „Hamlet“. Diese Kommune werde demnächst auch umstellen. Dies berücksichtigend sei die vorherige Formulierung verändert und das Wort „verwendet“ gestrichen worden. Allerdings wird auch in „Hamlet“ eine Risikobeurteilung erstellt, die sich grundsätzlich zum Kontrollbarometer umwandeln lässt. Die Beteiligten einigen sich schließlich auf die Formulierung: „...über das von nahezu allen Kommunen verwendete EDV-System BALVI...“

Zu 1c): Aufwand für die Schritte a) bis c)

Frau Dr. Krüger erläutert die Berechnung des Beratungs- und Erläuterungsaufwandes und die von MKULNV geplante Informationskampagne. Danach soll jeder Betrieb einen Infolyer erhalten. Zusätzlich soll es ein Infoblatt für

die Verbraucherinnen und Verbraucher geben. Auch die Erstellung eines Videos sei geplant. Der Landkreistag regt an, die von MKULNV geplanten Informationsmaßnahmen in der Kostenfolgeabschätzung zu erwähnen und dort auszuführen, dass das Land damit die Erwartung einer Reduzierung des Aufwands für Beratung und Erläuterungen verbinde.

Zusätzlich regt der Landkreistag hinsichtlich der Kostenfolgeabschätzung an, konsequent drei Phasen zu unterscheiden. Nach seiner Auffassung biete sich an, zwischen der Einführungsphase, der Folgephase und der sich anschließenden „Routinephase“ zu differenzieren. Insbesondere in der dritten Phase könnte es möglicherweise zu einem nennenswerten Rückgang des Aufwandes wegen der Verbesserung der Betriebe kommen. MKULNV sagt zu, dies zu prüfen und die Unterteilung in Phasen in der Einleitung der Kostenfolgeabschätzung zu erwähnen.

Frau Dr. Krüger erläutert auf Bitte von Frau Meißner die „Abweichungen“ nach dem „Schema der amtlichen Kontrolle nach Maßgabe der AVV RÜb“, auf die auf der Seite 2 (Mitte) der Kostenfolgeabschätzung Bezug genommen wird. Hierbei geht es um das Beurteilungsmerkmal „Mitarbeiterschulung“, das ausschließlich die Erfüllung von Dokumentationsanforderungen bewertet.

**Zum Vier-Augen-Prinzip, wird auf den bereits aufgezeigten Dissens verwiesen.**

Zu 2a): Regelmäßige Tätigkeiten

Frau Dr. Krüger erläutert die genannten Zahlen der betroffenen Betriebe. Die Summe der noch vom Anwendungsbereich auszunehmenden Betriebe (Makler, Online-Händler) sei zahlenmäßig nicht erheblich. Sie erklärt die Grundlage der Schätzung zu den „kleinen Betrieben“ und wie der Beratungs- und Erläuterungsaufwand berechnet worden ist. Sie weist auch darauf hin, dass durch die geplante Informationskampagne der Erläuterungsbedarf durch die Lebensmittelüberwachungsämter deutlich sinken werde. Das MKULNV sagt zu, diesen Teil zu ergänzen und die Änderung „im Übrigen soll durch EDV-technische Anpassungen sichergestellt werden, dass...“ vorzunehmen.

Zu 2b): Zusätzliche Kosten

Die KSV regen die Ergänzung um den folgenden Passus an:

„Es ist geplant, dass in einem Bearbeitungsschritt das Kontrollbarometer ausgefertigt und gleichzeitig das Ergebnis an das LANUV übermittelt wird“.

Der Landkreistag regt folgenden Zusatz an: „Sofern eine automatisierte Übermittlung technisch nicht möglich ist, gilt weiterhin die Zusage des Landes, dass die Kreisordnungsbehörden nur einmal wöchentlich eine Aktualisierung bei der Internetveröffentlichung vorzunehmen haben.“

Die KSV melden grundsätzlichen Klärungsbedarf in Bezug auf die tatsächliche Eingruppierung des Personals (lt. Tabelle 100% mD) an. Frau Becker bietet an, durch ein Telefonat mit Herrn Riedmiller, dem Vorsitzenden des Landesverbandes der Lebensmittelkontrolleure und Lebensmittelkontrolleurinnen im öffentlichen Dienst NRW e.V. die Zahlen im Hinblick auf die Kalkulation zu verifizieren. Herr Dr. Zentara möchte sich seinerseits hierzu informieren (u.a. mit Herrn Dr. Theißen, Kreis Viersen).

*Anmerkung: Das Gespräch mit Herrn Riedmiller am 09.08.2016 ergab, dass alle Lebensmittelkontrolleure im mittleren Dienst eingestuft sind, in der Regel in Entgeltgruppe 8, maximal in Entgeltgruppe 9. Nur die wenigen Lebensmittelkontrolleure, die andere Aufgaben bekommen haben, also keine Betriebskontrollen mehr durchführen, sind in den gehobenen Dienst aufgestiegen. Diese Personen sind jedoch in der Berechnung nicht zu berücksichtigen.*

Zu den „Kosten für Rechtsstreitigkeiten“ wird von MKULNV die Änderung der Formulierung „sagt das Land zu“ anstatt „behält sich das Land vor“ zugesagt.

**b) Im Folgenden wird die Tabelle als Anhang zu der Kostenfolgeabschätzung von MKULNV erläutert und mit den KSV erörtert. Hierzu verweisen die KSV auch bzgl. der Tabelle auf ihren grundsätzlichen Vorbehalt (siehe unter 4. a.E.).**

Herr Dr. Zentara regt an, auch hier eine Phase 3 („Routinephase“) aufzunehmen und eine entsprechende Spalte zu ergänzen; zumal dann auch ggf. zu erwartende Einnahmen aus Gebühren unmittelbar dem spezifischen Aufwand gegenübergestellt werden könnte. Herr Krekler schlägt stattdessen die Aufnahme einer allgemeinen Bemerkung diesbezüglich vor. Die Bemerkung soll beschreiben, dass der Aufwand künftig proportional abnehmen und sich auf einen gewissen stetigen Prozentsatz „einpendeln“ werde.

Zu der Spalte „§ 4 Beurteilung und § 5 Bewertung“:

Der Landkreistag ist der Auffassung, dass in Phase 2 („Pflichtphase“) auch ein Wert für erhöhten Erläuterungs- und Beratungsaufwand einzusetzen sei. Dieser Wert müsse nach Einschätzung des Landkreistages insgesamt höher ausfallen als der Betrag in Phase 1. Es wird von ihm erneut angeregt, eine Phase 3 abzubilden, da sich in dieser Phase 3 der Betrag voraussichtlich reduzieren werde. MKULNV ist hingegen der Auffassung, dass in der freiwilligen Phase der Weg bereits geebnet werde und das Vorhaben den Unternehmern erfolgreich erläutert werden könne. Städtetag und Landkreistag meinen hingegen, dass die Diskussionen/Auseinandersetzungen um die Bewertung erst entstünden, sobald es „ernst“ werde (Phase 2). Das MKULNV bietet an, den Betrag zu splitten, insbesondere aufgrund der klärenden Informationskampagne in Phase 1. Das MKULNV schlägt hierzu vor, die Anzahl der gelben und roten Betriebe in diese Spalte der Tabelle zu rechnen. Der Landkreistag bestreitet, dass dies den gesamten Bereich der Betriebe, in denen

mit erhöhtem Aufwand zu rechnen ist, abbilden würde. MKULNV sagt zu, die Spalte zu Phase 2 ebenfalls zu berechnen. Auch werde die Formulierung in der Zeile bzgl. der „Aufgabe / Tätigkeit“ angepasst, da hier bisher nur von der „Anfangsphase“ die Rede ist. Stattdessen wird diese Spalte benannt mit „Erläuterung und ggf. Diskussion der Auswirkungen“.

Der Landkreistag bittet ausdrücklich darum, aus diesem Bereich den aus seiner Sicht erhöhten Aufwand wegen des aus seiner Sicht erforderlichen Vier-Augen-Prinzips auszuklammern, gesondert zu berechnen und in einer eigenen Zeile für alle drei Phasen darzustellen.

Es wird durch die KSV angeregt, zu prüfen, inwieweit die zu § 6 (Darstellung des Kontrollergebnisses; Ausdrucken und Versenden) erforderlichen Tätigkeiten zum Zwecke der Refinanzierung gebührenpflichtig gemacht werden sollen. Diese Tätigkeiten waren bisher nicht gebührenpflichtig.

*Anmerkung: MKULNV kommt zu dem Ergebnis, Ausdruck und Übersendung des Kontrollbarometers nicht mit Gebührentatbeständen zu versehen.*

MKULNV erläutert den Unterschied zwischen einer „zusätzlichen amtlichen Kontrolle“ (§ 9) und die Abgrenzung zu „Nachkontrollen“.

Es wird der Umfang des Bereichs „Aufwand zur Bearbeitung von Rechtsstreitigkeiten“ erörtert, aber auch z.B. inwieweit Pressearbeit zu leisten ist und weitere Stellen in der Verwaltungsführung mit dem Vorhaben zu beschäftigen sind, inwieweit dies durch die Ankündigung, „Musterverfahren zu führen“ erledigt ist. Frau Becker und Herr Krekler erklären unter Verweis auf die MIK-Stundensätze, dass die sog. „Overhead“-Kosten gem. Richtwerte-Erlass des MIK bereits eingerechnet seien und eine 10%-Pauschale unabhängig hiervon als Entgegenkommen hinzugerechnet worden sei. Herr Dr. Zentara bittet, die Spalte allgemeiner bzw. umfassender zu formulieren und eine eigene Berechnung für den sog. „Overhead“ sowie weitere Personal- und Sachkosten anzustellen und diesen mit aufzunehmen.

Zu dem Bericht zum TierschutzVMG NRW verweisen die KSV auf ihren grundsätzlichen Vorbehalt (s.o.). Herr Krekler weist noch auf das Landesnaturschutzgesetz und das Gesetz zur Änderung wasser- und wasserverbandsrechtlicher Vorschriften vom 08.07.2016 hin. Insgesamt lösten die o.g. Vorhaben nach Auffassung des MKULNV die Schwelle der wesentlichen Belastung nicht aus. Der Landkreistag stellt dies in Frage. Er verweist darauf, dass er die Belastbarkeit des am 02.08.2016 vorgelegten Berichts zur Umsetzung des TierschutzVMG NRW in der Kürze der Zeit nicht habe prüfen können. Er erscheine aber bereits auf den ersten Blick insofern unvollständig als er den Zusatzaufwand für die Durchführung der Beteiligungsverfahren nach § 2 TierschutzVMG NRW gar nicht betrachte. Zu berücksichtigen sei hier nicht nur die Kostenentwicklung in den kommunalen

Veterinärbehörden, sondern auch in den Bau- und Immissionsschutzämtern der Kommunen.

Die kommunalen Spitzenverbände weisen darauf hin, dass sie unabhängig von der Frage, ob mit dem vorliegenden Gesetzgebungsvorhaben die Wesentlichkeitsschwelle gemäß § 2 Abs. 5 Satz 1 KonnexAG durch das Vorhaben selbst oder in cumulo mit anderen Vorhaben (Fall des § 2 Abs. 5 Satz 2 KonnexAG) überschritten wird – was sie weiterhin annehmen –, aus grundsätzlichen Überlegungen heraus stets gehalten sind, einen Ersatz von Mehrkosten zu fordern, der auf gesetzgeberische Maßnahmen des Landes zurückzuführen ist.

**Ergebnis:**

Die Kostenfolgeabschätzung wird in der vorgelegten Form von den kommunalen Spitzenverbänden nicht akzeptiert. Eine Verständigung (vgl. Formulierung in § 7 Abs. 4 Satz 3 KonnexAG) wurde nicht erzielt.

Der weitere Verfahrensgang bestimmt sich nun § 8 KonnexAG. Die darin vorgesehene „abschließende Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände“ liegt noch nicht vor.

Das MKULNV sagt eine zeitnahe Übersendung des Protokolls und der zugesagten Überarbeitungen (s.o.) zu. Die Ressortabstimmung und die Kabinetttbefassung werden unabhängig von den durch die KSV einzuholenden Rückkopplungen mit ihren Mitgliedschaften weiter vorbereitet und auch eingeleitet. Das MKULNV strebt einen Kabinettsbeschluss am 30.08. und eine erste Lesung im Landtag am 07.09.2016 an.

gez. Cuvenhaus

