

Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (MKULNV NRW)

Wir beantworten hier einige der Fragestellungen zum Thema, die uns besonders häufig gestellt werden, in Form einer sogenannten „FAQ-Liste“ (FAQ = Frequently Asked Questions)

Fragen und Antworten zum Thema:

Entwurf eines Gesetzes zur Bewertung, Darstellung und Schaffung von Transparenz von Ergebnissen amtlicher Kontrollen in der Lebensmittelüberwachung (KTG)

Frage 1:

1. Welches Ziel verfolgt das Gesetz?

Antwort:

Das Gesetz führt in NRW ein System zur Bewertung, Darstellung und Transparentmachung von Ergebnissen amtlicher Kontrollen in der Lebensmittelüberwachung (Transparenzsystem) verbindlich ein.

Verbraucherinnen und Verbraucher sollen sich über die Ergebnisse der amtlichen

Lebensmittelüberwachung informieren können. Dazu werden die Kontrollergebnisse bewertet und leicht verständlich in einem „Kontrollbarometer“ dargestellt. Das Kontrollbarometer muss unmittelbar an einer Betriebsstätte gut erkennbar ausgehängt werden. Außerdem erfolgt eine Veröffentlichung im Internet. Ein solches Transparenzsystem stärkt das Leitbild des mündigen Verbrauchers, der seine Konsumententscheidungen auf der Basis von relevanten Informationen trifft.

Zudem soll das Transparenzsystem den einzelnen Lebensmittelunternehmer noch stärker und kontinuierlicher als bisher dazu motivieren und veranlassen, seinen Betrieb im Einklang mit den lebensmittel- und hygienerechtlichen Vorschriften zu betreiben. Die Information über die Ergebnisse amtlicher Betriebskontrollen führt auch zu mehr Transparenz über das staatliche Handeln im Bereich der Lebensmittelüberwachung. Das Gesetz führt das von der Verbraucherschutzministerkonferenz bereits im Jahr 2011 erarbeitete Transparenzsystem in NRW ein. Die Verbraucherschutzminister der Länder haben den Bund seit 2011 mehrfach aufgefordert, eine bundesrechtliche Grundlage für Transparenz über die Ergebnisse der amtlichen Lebensmittelüberwachung zu schaffen. Der Bund war jedoch trotz der vielfältigen Initiativen und jahrelangen Bemühungen auf fachlicher und verbraucherpolitischer Ebene dazu nicht bereit.

Frage 2:

2. Welche Betriebe unterfallen dem KTG?

Antwort

Die Vorschriften des vorgelegten Gesetzentwurfs gelten für alle Lebensmittelbetriebe, bei denen im Rahmen der regelmäßigen amtlichen Kontrolle zur Ermittlung der risikoorientierten Kontrollfrequenz (Risikobeurteilung) die Hauptmerkmale

- Zuverlässigkeit des Lebensmittelunternehmers,
- Verlässlichkeit der Eigenkontrollen und
- Hygienemanagement

überprüft werden. Insgesamt sind dies in Nordrhein-Westfalen etwa 150.000 Lebensmittelbetriebe.

Die Vorschriften dieses Gesetzes gelten nicht für die Ergebnisse amtlicher Kontrollen in Betrieben der Primärproduktion, also landwirtschaftlichen Betrieben ohne Hofladen. Weitere Ausnahmen gelten für Agenturen, sowie für Tankstellen, Fitness-Center/ Sonnenstudios, Apotheken und Kioske/Minimärkte, sofern sie nicht der Risikobeurteilung unterliegen. Das ist in der Regel dann der Fall, wenn das Lebensmittelsortiment im Betrieb eine untergeordnete Rolle (< ca. 25% der Verkaufs- und Lagerfläche bzw. des Umsatzes) spielt und es sich ausschließlich um Lebensmittel in Fertigpackungen handelt, die ohne Kühlung haltbar sind.

Frage 3:

Wie funktioniert die Bewertung der Betriebe?

Antwort

Im Rahmen der amtlichen Kontrollen erfolgt eine Risikobewertung bereits seit Jahren für jeden Betrieb separat. Dabei werden u.a. die

- Zuverlässigkeit des Lebensmittelunternehmers,
- Verlässlichkeit der Eigenkontrollen und das
- Hygienemanagement

überprüft. Die folgende Abbildung zeigt, welche einzelnen Merkmale innerhalb des beurteilt werden.

Betrieb	Beurteiler/in					Kontrollhäufigkeit		
Datum	Beurteilungsstufe					max. Punkte		
Beurteilungsmerkmale	1	2	3	4	5	73		
	1 = sehr gut; 2 = gut; 3 = zufrieden stellend; 4 = ausreichend; 5 = nicht ausreichend; pro Beurteilungsmerkmal eine Beurteilungsstufe markieren, vorgegebene Punktwerte verwenden, keine freie Punktvergabe							
Verhalten des Unternehmers	0	2	4	6	8	8		
1. Einhaltung lebensmittelrechtlicher Bestimmungen	0	1	2	3	5			
2. Rückverfolgbarkeit	0	2	2	3	3			
Verlässlichkeit der Eigenkontrollen	0	6	12	18	25	25		
1. HACCP-Verfahren	0	3	6	9	12			
2. Untersuchung von Produkten	0	1	2	3	5			
3. Temperatureinhaltung (Kühlung)	0	2	4	6	8			
Hygienemanagement	0	12	20	30	40	40		
1. Bauliche Beschaffenheit (Instandhaltung)	0	1	2	3	5			
2. Reinigung und Desinfektion	0	2	4	6	8			
3. Personalhygiene	0	3	5	8	11			
4. Produktionshygiene	0	4	7	10	13			
5. Schädlingsbekämpfung	0	2	2	3	3			
Gesamtpunktzahl								

Jedes Beurteilungsmerkmal wird durch weitere Kriterien konkretisiert. So wird z. B. in dem Beurteilungsmerkmal „Rückverfolgbarkeit“ die Funktionstüchtigkeit des betriebseigenen Systems sowie dessen Dokumentation geprüft. Bei dem Beurteilungsmerkmal „bauliche Beschaffenheit“ wird z. B. die Betriebsstruktur, Ausstattung (Wände, Decken, Fußboden, Beleuchtung, Belüftung, Handwaschbecken), Kühlkapazität, Abwasserabfluss und Anlagen sowie die Qualität der laufenden Instandhaltungsmaßnahmen in den Blick genommen. Beim Thema „Schädlingsbekämpfung“ werden die Effektivität der Schädlingsbekämpfungsmaßnahmen (Auswahl und Lager der Köder, Überprüfungsintervalle, Maßnahmen bei Befall) und die dazugehörige Dokumentation geprüft.

Bei für den einzelnen Betrieb nicht relevanten Beurteilungsmerkmalen wird die Beurteilungsstufe 1 (0 Punkte) zu vergeben. Insgesamt erfolgt die Bewertung ähnlich der Schulnotenvergabe: 1 ist sehr gut und 5 ist nicht ausreichend, also mangelhaft. Zur Ermittlung des Gesamtergebnisses werden alle Punktwerte addiert.

Frage 4:

Wie wird eine einheitliche Beurteilung gewährleistet?

Antwort

Anfang 2012 wurde den Lebensmittelüberwachungsbehörden ein Leitfaden zur Risikobeurteilung zur Vereinheitlichung und Konkretisierung der Beurteilungskriterien im Rahmen der Kontrolle zur Verfügung gestellt. Die darin enthaltenen Erläuterungen und Beispiele geben einen Rahmen für die Tätigkeit des amtlichen Lebensmittelkontrolleurs oder der amtlichen Lebensmittelkontrolleurin bei der Beurteilung des Betriebes vor. Details zu den im jeweiligen Betrieb vorgefundenen Gegebenheiten werden im Rahmen der Kontrolle im Kontrollbericht festgehalten. Das amtliche Kontrollpersonal berät den Lebensmittelunternehmer über die notwendigen Anforderungen und hat im Betrieb ggf. behördlichen Maßnahmen zu treffen, um festgestellte Mängel abzustellen.

Frage 5:

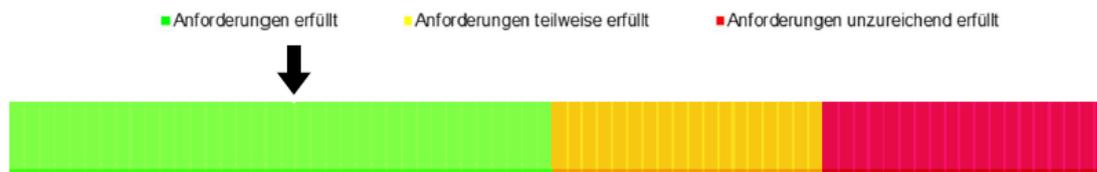
Wie wird das Ergebnis der amtlichen Kontrolle dargestellt?

Antwort

Die Summe der Punkte der Hauptmerkmale

- Zuverlässigkeit des Lebensmittelunternehmers,
- Verlässlichkeit der Eigenkontrollen und
- Hygienemanagement

wird graphisch durch einen Pfeil über einem grün – gelb – rot unterteilten Farbbalken dargestellt.



Für diese Darstellung werden die Punkte der einzelnen Beurteilungsmerkmale aufsummiert (siehe Erläuterung unter Nr. 3). Die vergebenen Punkte sind „Maluspunkte“. Je weniger Punkte sich aus der Risikobeurteilung ergeben, umso besser ist das Gesamtergebnis.

Auf dem Farbbalken werden 0 bis 36 Punkte grün dargestellt, 37 bis 54 Punkte ergeben den gelben Abschnitt und mehr als 55 bis 73 Punkte werden rot abgebildet. Der Pfeil über dem Farbbalken gibt das konkrete Ergebnis des Betriebes an. Je weiter links der Pfeil in der Abbildung des Kontrollbarometers positioniert ist, desto besser hat der Betrieb bei der amtlichen Kontrolle abgeschnitten.

Frage 6:

Wie qualifiziert ist das Kontrollpersonal?

Antwort

Amtliche Lebensmittelkontrolleure und -kontrolleurinnen haben eine Ausbildung zum Fleischer/in, Bäcker/in, Koch/Köchin, Diätassistent/in, Fachkraft für Lebensmitteltechnik mit Meistertitel oder Technikerabschluss. Darüber hinaus haben sie einen mindestens 2-jährigen Lehrgang zum Lebensmittelkontrolleur absolviert, der mit einer praktischen und theoretischen Prüfung zum staatlich geprüften Lebensmittelkontrolleur/in abschließt. Das Kontrollpersonal muss sich regelmäßig fortbilden. Schulungen zum Kontrollbarometer sind geplant.

Frage 7:

Was ist die „zusätzliche amtliche Kontrolle“ (§ 9 Absatz 1)?

Antwort

Der Lebensmittelunternehmer hat gemäß § 9 Absatz 1 die Möglichkeit, einmalig eine zusätzliche, kostenpflichtige amtliche Kontrolle zu beantragen, wenn ausweislich des Kontrollergebnisses der Betrieb die Hygiene-Anforderungen nur teilweise („gelb“) oder unzureichend („rot“) erfüllt. Die zusätzliche Kontrolle erfolgt unangekündigt innerhalb von drei Monaten nach Antragstellung und entspricht im Umfang einer Regelkontrolle. Ein „Frei-Kontrollieren“ (solange Anträge stellen bis das Ergebnis schließlich zufriedenstellend ausfällt) ist jedoch nicht möglich.

Frage 8:

Was ist eine Nachkontrolle?

Antwort

Eine Nachkontrolle erfolgt von Amts wegen im Rahmen der amtlichen Lebensmittelüberwachung. Sie ist keine Regelkontrolle und auch keine zusätzliche Kontrolle im Sinne von § 9 und findet deshalb auch keinen Eingang in das Kontrollbarometer. Die Nachkontrolle erfolgt in der Praxis, um zu kontrollieren, dass bei einer vorhergehenden Kontrolle festgestellte Mängel im Betrieb auch abgestellt wurden.

Frage 9:

Was bedeutet die freiwillige Phase?

Antwort

Lebensmittelunternehmer und Behörden sollen durch die sogenannte freiwillige Phase die Gelegenheit erhalten, sich an das neue Transparenzsystem zu gewöhnen. Die freiwillige Phase beträgt 3 Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes. Schlecht abschneidende Betriebe können so die nächste oder übernächste Regelkontrolle nutzen, um sich zu verbessern.

In der Einführungsphase wird dem Lebensmittelunternehmer das Kontrollbarometer zwar ausgestellt und ausgehändigt. Eine Verpflichtung, das Kontrollbarometer im Betrieb auszuhängen, besteht in der dreijährigen Einführungsphase nicht. In dieser Zeit kann der Lebensmittelunternehmer selbst entscheiden, ob er den Aushang vornimmt.

Frage 10:

Sind die Betriebe benachteiligt, die erst zwei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes kontrolliert werden?

Antwort

Nein. Bis zur Durchführung der ersten amtlichen Kontrolle nach Inkrafttreten des Gesetzes kann der Lebensmittelunternehmer bei der zuständigen Behörde beantragen, das Kontrollergebnis nach Aktenlage auf der Grundlage des Ergebnisses der letzten amtlichen Kontrolle zu ermitteln. Insofern kann jeder Lebensmittelunternehmer, der sein Kontrollergebnis veröffentlichen möchte, dieses Ziel kurzfristig erreichen.

Frage 11

Darf das Land ein solches Gesetz erlassen?

Antwort

In der Begründung des Gesetzentwurfs wird dargelegt, dass die Grundlage für die Gesetzgebungskompetenz des Landes in Art. 72 Absatz 1 des Grundgesetzes zu finden ist. Die Länder dürfen im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung Regelungen erlassen, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht selbst Gebrauch gemacht hat. Die Transparenzvorschriften im Bereich des Lebensmittelrechts, die im Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) geregelt sind, haben nach ganz überwiegender Auffassung keinen abschließenden Charakter. Insofern besteht keine so genannte Sperrwirkung, die ein Tätigwerden der Länder ausschließen würde.

Das fachlich zuständige Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft und das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz haben auf Nachfrage schriftlich bestätigt, dass vom Bestehen einer Gesetzgebungskompetenz der Länder zur Regelung eines Transparenzsystems ausgegangen werden kann.

Frage 12

Ist der Verweis auf die Rechtswidrigkeit / Verfassungswidrigkeit des § 40 Absatz 1a LFGB sowie des „KOBRA“-Projekts relevant?

Antwort

a) Der zum Teil in der öffentlichen Diskussion über den Gesetzentwurf erfolgende Verweis auf die Rechtswidrigkeit des § 40 Absatz 1a LFGB geht fehl. Das neue System des Kontrollbarometers wird auf eine neue, eigenständige landesrechtliche Regelung gestützt und ist mit der Vorschrift des LFGB über die verpflichtende Veröffentlichung von Verstößen und Grenzwertüberschreitungen nicht vergleichbar.

Zweifel an der Rechtmäßigkeit dieser Vorschrift lassen sich nicht auf das Kontrollbarometer übertragen. Zudem hat sich die angenommene Rechtswidrigkeit des § 40 Absatz 1a LFGB – zumindest aus Sicht des OVG NRW – auf das Fehlen einer Lösungsfrist beschränkt. Das Fehlen einer Lösungsfrist ist beim Kontrollbarometer hingegen nicht von Relevanz. Das Gesetz sieht in § 6 Absatz 2 vor, dass in dem Kontrollbarometer neben dem aktuellen Kontrollergebnis auch die Ergebnisse der drei vorhergehenden amtlichen Kontrollen unter Nennung des jeweiligen Kontrolldatums aufzuführen sind. Dies gilt sowohl für den Aushang am Ladenlokal als auch für die Veröffentlichung im Internet. Bei jeder Erstellung eines neuen Kontrollbarometers werden automatisch die älteren Kontrollergebnisse durch die neueren Ergebnisse ersetzt.

b) Auch der Verweis auf Urteile der Verwaltungsgerichte Düsseldorf und Min-den aus dem Jahr 2015, mit denen die Weitergabe von behördlichen Kontroll-ergebnissen an die Verbraucherzentrale NRW im Rahmen des KOBRA-Pilotprojekts in Duisburg und Bielefeld untersagt wurde, geht fehl. Hier ist ebenfalls eine völlig andere Rechtsgrundlage – das Verbraucherinformationsgesetz – Gegenstand der gerichtlichen Überprüfung. Ob eine Veröffentlichung von Ergebnissen auf der gesetzlichen Grundlage des KTG NRW durch den Lebensmittelunternehmer oder die Behörde selbst oder durch eine private Organisation erfolgt, ist aus rechtlicher Sicht ein ganz erheblicher Unterschied. Im Übrigen haben die betroffenen Kommunen Duisburg und Bielefeld gegen die erstinstanzlichen Urteile Berufung eingelegt, so dass die Urteile nicht rechtskräftig sind. Eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts steht noch aus.

Frage 13

Ist ein erhöhter Aufwand für die zuständigen Kommunen zu befürchten?

Antwort

Das behördliche Kontrollgeschehen bleibt unverändert (Risikobeurteilung nach AVV RÜb). Es wird kein zweites System eingeführt. Die Punktebewertung zur Risikobeurteilung ist schon in den behördlichen EDV-Systemen vorhanden. Der Aushang ist einfach zu erstellen und zu kennzeichnen, ggf. sogar vor Ort im Betrieb.

Eine nach Ablauf der freiwilligen Einführungsphase erforderliche Anhörung kann direkt vor Ort mündlich erfolgen, ist aber auch schriftlich möglich, wenn dies angezeigt ist. Statthafter Rechtsbehelf gegen das Kontrollbarometer ist die Anrufung des Verwaltungsgerichts, erforderlichenfalls im Eilverfahren.

Durch die farblich differenzierte Darstellung des Kontrollergebnisses besteht ein großer Anreiz für die Lebensmittelunternehmer, sich zu verbessern. Selbst bei einer Bewertung im „grünen Bereich“ werden die Unternehmer versuchen, dass der Pfeil möglichst weit links steht.

Es ist damit zu rechnen, dass ein eventueller Mehraufwand in der Startphase mittelfristig kompensiert wird durch die Verbesserung der Betriebe und eine damit einhergehende Senkung der Kontrollfrequenzen. Diese Prognose lässt sich aus den Erfahrungen mit dem Pilotprojekt „KOBRA“ der Verbraucherzentrale NRW in Duisburg und Bielefeld belegen. Ähnliches gilt für Dänemark und Großbritannien, die vergleichbare Systeme haben.

Frage 14

Ist das Kontrollbarometer nur eine Momentaufnahme?

Antwort

Durch die Darstellung der Ergebnisse der zurückliegenden drei Kontrollen (ggf. einschließlich erfolgter zusätzlicher Kontrollen) zusätzlich zum aktuellen Kontrollergebnis ergibt sich eine repräsentative Beurteilung des Betriebes. Der Verbraucher kann direkt erkennen, ob er es mit einem stabilen, verlässlichen Betrieb zu tun hat oder mit einem eher problematischen Betrieb mit wechselhaften Ergebnissen.

Frage 15

Wird der Verbraucher durch das Kontrollbarometer ausreichend in-formiert?

Antwort

Der Aushang muss leicht erfassbar und selbst erklärend sein („Sehen – Verstehen – Rein- oder Vorbeigehen!“). Deshalb ist er auf die zusammengefassten Ergebnisse reduziert. Verbraucherinnen und Verbraucher haben bei Interesse die Möglichkeit, zusätzliche Informationen bei dem zuständigen Lebensmittelüberwachungsamt einzuholen. Die Adresse steht auf dem Aushang.

Frage 16

Wieso wird kein Smiley verwendet?

Antwort

Die Verwendung des Kontrollbarometers hat den großen Vorteil der differenzierteren Darstellung gegenüber dem Smiley. Während es in Dänemark ein 4-Klassen-System gibt, in dem nicht erkennbar wird, wie der Betrieb innerhalb einer Klasse eingestuft wird, wird es künftig in NRW ein einfach erfassbares 3-Klassen-System geben. Gleichzeitig gibt die Stellung des Pfeils eine differenzierte Auskunft auch innerhalb eines Farbbereiches. Da der grüne Bereich die Bewertungen von sehr gut bis zufriedenstellend umfasst, wird auf diese Weise auch ein Betrieb im grünen Bereich weiter motiviert sich zu verbessern. Außerdem ist die Aussagekraft der Ampelfarben sehr viel klarer und prägnanter als die Symbolik des auch in der traurigen Ausführung niedlichen Smileys und wird damit der hoheitlichen Tätigkeit der Behörden eher gerecht.
