



Stellungnahme

der Clearingstelle Mittelstand zur

**geplanten Einführung von Regelüberwachungsgebühren im
Lebensmittel- und Futtermittelbereich**

für das

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

Düsseldorf, 5. November 2015

Einführung von Regelüberwachungsgebühren im Lebensmittel- und Futtermittelbereich

1. Einleitung	2
1.1 Ausgangslage	2
1.2 Regelungsentwurf zur gebührenfinanzierten Regelüberwachung	2
1.3 Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand	3
2. Stellungnahmen der Beteiligten	4
2.1 Auswirkungen auf die mittelständische Wirtschaft (Mittelstandsrelevanz).....	4
2.2 Grundsätzliche Positionen der Beteiligten zum Regelungsentwurf	5
2.3 „Regelüberwachung als Daseinsvorsorge“, Verursacherprinzip	6
2.4 Steuerungswirkung der geplanten Pflichtgebühren.....	7
3. Anregungen, Bedenken und Regelungsvorschläge der Beteiligten	8
3.1 Orientierung an konkreter EU-Vorgabe	8
3.2 Bundesweit einheitliche Regelung	8
3.3 Verursacherprinzip, Prävention belohnen	8
3.4 Begründung / Ziel Haushaltsentlastung.....	9
3.5 Härtefallregelung und Ermäßigungstatbestände	9
3.6 Gebührenhöhe, sachliche Bezugsgröße	10
3.7 Evaluierung	10
4. Votum	11

1. Einleitung

1.1 Ausgangslage

Die Frage, ob bei den Regelkontrollen im Lebensmittel- und Futtermittelbereich verpflichtende Gebühren erhoben werden sollen, wird bereits seit längerem auf Ebene von EU, Bund und Land erörtert. Auf Ebene der EU gibt es derzeit dazu noch keine abschließende Entscheidung. In Deutschland hat bisher ausschließlich das Land Niedersachsen im November 2014 eine entsprechende Gebührenordnung erlassen.

In NRW hat der Landtag mit Beschluss vom 19.2.2014 die Landesregierung beauftragt, dafür zu sorgen, dass im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung „Kontrollen künftig weitgehend über kostendeckende Gebühren finanziert werden, wobei die Höhe der Gebühren gestaffelt nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Unternehmen auszurichten ist.“ Dieser Beschlussfassung ging eine Sachverständigenanhörung im Ausschuss für Ausschuss für Klimaschutz, Umwelt, Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz voraus.

Der Landtagsbeschluss knüpft an die Anregungen des Präsidenten des Bundesrechnungshofes als Beauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung in seinem Gutachten von Oktober 2011 und August 2014 an, entsprechende Gebühren einzuführen.

Im September 2015 hat der Landtag, ebenfalls nach einer Anhörung Sachverständiger durch den Ausschuss für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk, einen Antrag der FDP-Fraktion abgelehnt, von der Einführung von Einführung von Überwachungsgebühren Abstand zu nehmen.

1.2 Regelungsentwurf zur gebührenfinanzierten Regelüberwachung

Der Clearingstelle Mittelstand liegt der Regelungsentwurf zur Einführung von Gebühren für die amtliche Regelüberwachung im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung vor, der auf der Grundlage des o. a. Landtagsbeschlusses gemeinsam mit Vertretern des Landkreistages, des Städtetages und des LANUV erarbeitet wurde.

Regelungstechnisch soll die Einführung von Überwachungsgebühren durch die Schaffung neuer Tarifstellen im allgemeinen Gebührentarif der Allgemeinen Verwaltungsgebührenordnung erfolgen.

Aus Sicht des Verbraucherschutzministeriums werde durch die konkrete Ausgestaltung der Tarifstellen der Forderung des Landtages entsprochen, bei der Gebührenbemessung die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Unternehmen zu berücksichtigen.

1.3 Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand

Das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes NRW hat die Clearingstelle Mittelstand am 7. Oktober 2015 schriftlich beauftragt, den von der Landesregierung beabsichtigten Regelungsentwurf zur Einführung von Gebühren für die amtliche Regelüberwachung im Bereich der Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung im Wege eines Beratungsverfahrens (nach § 6 Abs. 2 MFG NRW, § 3 Abs. 2 MFGVO NRW) einer Überprüfung zu unterziehen und eine gutachterliche Stellungnahme zu erarbeiten.

Die nach dem Mittelstandsförderungsgesetz an Clearingverfahren beteiligten Institutionen wurden über den Clearingauftrag informiert.

Die Beteiligten sind im Einzelnen:

- 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
- Städtetag Nordrhein-Westfalen
- Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
- Landkreistag Nordrhein-Westfalen
- DGB Nordrhein-Westfalen

Die Clearingstelle Mittelstand hat die Beteiligten mit Schreiben vom 13. Oktober 2015 um eine Stellungnahme zum geplanten Regelungsvorhaben gebeten.

Die Stellungnahmen der Beteiligten sind fristgerecht bei der Clearingstelle Mittelstand eingegangen. Einige Institutionen haben eine gemeinsame Stellungnahme abgegeben.

Der DGB und der Verband Freier Berufe haben mangels Betroffenheit keine Stellungnahme abgegeben.

Folgende Stellungnahmen liegen der Clearingstelle Mittelstand vor:

- Stellungnahme von IHK NRW
- Stellungnahme von unternehmer nrw
- Gemeinsame Stellungnahme vom NWHT und WHKT
- Gemeinsame Stellungnahme des Städte- und Gemeindebundes NRW und des Landkreistages
- Stellungnahme vom Städtetag Nordrhein-Westfalen

Die Clearingstelle Mittelstand hat die eingegangenen Stellungnahmen ausgewertet und gebündelt. Auf dieser Basis hat sie für das Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes NRW eine Beratungsvorlage mit einem Gesamtvotum bezüglich des geplanten Regelungsvorhabens erstellt.

2. Stellungnahmen der Beteiligten

2.1 Auswirkungen auf die mittelständische Wirtschaft (Mittelstandsrelevanz)

Die Beteiligten wurden gebeten, die prognostizierten Folgen des geplanten Regelungsvorhabens auf kleine und mittelständische Unternehmen darzustellen. Insbesondere in den Stellungnahmen von IHK NRW und unternehmer nrw werden die zu erwartenden Auswirkungen der Regelung auf mittelständische Betriebe näher dargestellt.

Nach Einschätzung von IHK NRW wird die geplante Gebührenerhebung insbesondere für die mittelständischen Unternehmen der Lebensmittelwirtschaft relevant. Kleinere und mittlere Unternehmen könnten im geringeren Maße auf die Erhebung der Gebühr etwa durch Umstellungen im Bezug von Lebensmitteln oder durch präventive Maßnahmen reagieren und seien daher stärker als größere betroffen. Zudem sei zu erwarten, dass größere Unternehmen, um die Haftung zu begrenzen, weiter auf frische und lose Lebensmittel verzichten und stattdessen auf vorgefertigte Ware zurückgreifen. Gerade kleinere Unternehmen, bei deren Geschäftsmodellen individualisierte Angebote im Vordergrund stehen, würden dadurch benachteiligt.

Im Ergebnis erwartet IHK NRW daher, dass trotz der Pauschalisierung die Gebührenerhebung zu einer in Teilen nicht sachgerechten Belastung und damit zu Wettbewerbsnachteilen gerade kleiner Unternehmen führen wird.

Dies gelte insbesondere vor dem Hintergrund der anzuwendenden AAV Rüb, die es den Ländern ermöglicht, neben der Risikoabschätzung weitere Kriterien für die Auswahl der zu prüfenden Unternehmen zu definieren. Es werde befürchtet, dass bestimmte Unternehmen aufgrund ihres besonderen Profils auch unabhängig von der Risikoabschätzung in jeder Prüfperiode kontrolliert werden. So würden gerade Unternehmen mit Alleinstellungsmerkmal – beispielsweise nach Produkt, Größe und Region – aus rein statistischen Erwägungen in jedem Kontrollzyklus überprüft und hätten nicht die Möglichkeit den Prüfaufwand durch eigene Sicherungsmaßnahmen zu verringern.

In diesen Fällen kehre sich die geplante Steuerungswirkung der Gebührenerhebung um. Die Unternehmen könnten auch bei unbeanstandeter Überprüfung den Kostenaufwand der Kontrollen lediglich durch Umstellung ihres Angebots etwa durch den Bezug verpackter Ware verringern. Im Vergleich zu Bundesländern ohne Gebühren oder dem benachbarten Ausland stellten sich diese Unternehmen schlechter, ohne das ein Mehr an Lebensmittelsicherheit zu erreichen wäre.

Mit Blick auf die geplante Regelung, dass für Kontrollen mit einem Zeitaufwand von über einer Stunde nicht pauschal 57 Euro anfallen, sondern eine Berechnung nach dem tatsächlichen Aufwand erfolgen solle, ergebe sich die tatsächliche Jahresbelastung aus der Frequenz der Kontrollen und dem Prüfaufwand. Beides hänge wiederum von der Risikokategorie des Unternehmens ab. Dabei könne die Frequenz zwischen im Extremfall täglich bis hin zu dreijährlich variieren.

Unternehmer nrw äußert ebenfalls die Befürchtung, dass durch die Gebührenerhebung insbesondere die Lebensmittelunternehmen, die mehr Arbeitsplätze im Bereich von Frische- und Bedientheken haben, belastet und gegenüber Unternehmen, die nur verpackte Ware verkaufen, diskriminiert werden.

Höhere Belastungen der Unternehmen zwingen diese zu Preiserhöhungen, die letztendlich den Verbraucher belasten und der öffentlichen Hand noch eine zusätzliche Einnahmequelle durch die erhöhten Mehrwertsteuereinnahmen böte.

Unternehmer nrw erinnert daran, dass die Handelsunternehmen bereits jetzt an der Finanzierung der Kontrollen durch Zahlung der Gewerbesteuer beteiligt seien. Durch die Gebühreneinführung würden sie dann quasi zu Doppelzahlern.

Mit Blick darauf, dass in fast allen Bundesländern bislang auf eine Gebührenerhebung verzichtet wurde, merkt unternehmer nrw an, dass die in NRW ansässigen Unternehmen wirtschaftliche Nachteile gegenüber den Unternehmen in anderen Bundesländern erleiden werden.

2.2 Grundsätzliche Positionen der Beteiligten zum Regelungsentwurf

Im Folgenden werden die grundsätzlichen Positionen der Beteiligten zum Regelungsentwurf wiedergegeben.

Die Beteiligten sprechen sich, mit Ausnahme des Landkreistages NRW und des Städte- und Gemeindebundes NRW, übereinstimmend gegen die Einführung von Gebühren für amtliche Regelkontrollen im Lebensmittelbereich aus.

Einleitend monieren die Dachverbände des nordrhein-westfälischen Handwerks mit Blick die bereits abgeschlossenen Diskussion im parlamentarischen Raum und der Einigung zwischen Land und Kommunen, dass das Clearingverfahren keinen Raum mehr für ein mittelstandsfreundliches Ergebnis bieten könne.

Unter Hinweis, dass die Einhaltung der Hygiene-Vorschriften für alle Lebensmittelhandwerke eine essentielle Existenzgrundlage darstelle, für die diese weitreichende freiwillige Selbstkontrollen durchführten, äußern die Handwerksorganisationen ihre Zweifel hinsichtlich der Zielerreichung der angedachten Regelung. Eine Gebühr, die den Aspekt der Förderung der Einhaltung von Hygiene-Vorschriften nicht berücksichtige, halten sie für kontraproduktiv. Sie setze sich dem Verdacht aus, dass das Erzielen von Einnahmen im Fokus stehe.

IHK NRW beurteilt die Ausweitung der Gebührenpflicht auf die amtlichen Regekontrollen, für die die Unternehmer keinen Anlass bieten, weder als sinnvoll noch als angemessen. In der Vergangenheit habe sich das Prinzip der Risiko- und Verursacherorientierung bewährt.

Sicherheit und Unbedenklichkeit der Produkte bilden demnach die Grundlage für jedes Geschäftsmodell in der Lebensmittelwirtschaft, die bereits erhebliche Mittel in die Qualitätssicherung der Produktions- und Lieferkette investiere. Eine Regelüberprüfung der Einhaltung lebensmittelrechtlicher Vorschriften liege jedoch im öffentlichen Interesse und damit in der Verantwortung des Staates. Gerade für den sensiblen Umgang mit Lebensmitteln sei die Einhaltung lebensmittelrechtlicher Vorschriften unverzichtbar und bedürfe einer behördlichen Kontrolle. Dies bestätigten rund 96% der kleinen und mittelgroßen Unternehmen aus dem Lebensmittelhandel, -handwerk und -gewerbe sowie Gastronomie und Hotellerie in einer IHK-Online-Umfrage.

Ausführung und Finanzierung der Regelkontrollen sollte durch die öffentliche Hand erfolgen. Das auch dann für eine Überwachungstätigkeit gezahlt werden müsse, wenn sich keine Beanstandung ergibt, widerspräche dem Verursacherprinzip. Es werde befürchtet, dass es trotz der Pauschalisierung die Gebührenerhebung zu einer in Teilen nicht sachgerechten Belastung und damit zu Wettbewerbsnachteilen gerade kleiner Unternehmen führe.

Für unternehmer nrw handelt es sich bei der Lebensmittelüberwachung um eine öffentliche Aufgabe der Daseinsvorsorge, die damit aus Steuermitteln zu finanzieren sei. Die öffentliche Finanzierung der Kontrollen garantiere die Unabhängigkeit der amtlichen Kontrollen und

schaffe Anreize für die Behörden die Effizienz und Effektivität ihrer Kontrollaktivität weiter zu erhöhen.

Der Ansatz, dass nur Nachkontrollen in Rechnung gestellt werden, wenn das Unternehmen durch einen Verstoß Anlass gegeben habe, solle beibehalten werden. Eine Finanzierung von nichtanlassbezogenen Regelkontrollen durch Pflichtgebühren sei insbesondere im Hinblick auf das Verursacherprinzip nicht angemessen.

Kritisch werde zudem die geplante die Geltendmachung einer Wegstreckenpauschale in Höhe von 20,- Euro gesehen. Gerade in Ballungsräumen sei davon auszugehen, dass die zu kontrollierenden Betriebe nur wenige Kilometer auseinanderliegen. Die Geltendmachung von Kosten in pauschaler Höhe würde dem nicht Rechnung tragen und entspreche nicht den Grundsätzen einer sparsamen Haushaltsführung.

Der Städtetag NRW spricht sich ebenfalls gegen die Einführung von Gebühren für Regelkontrollen im Bereich der Lebensmittelüberwachung aus. Er weist darauf hin, dass die Regelung nach ausführlicher Diskussion im eigenen Rechts- und Verfassungsausschuss überwiegend kritisch gesehen werde. Dem läge zum einen die Befürchtung zugrunde, dass das Land bei Einführung dieser Gebühren neue Standards festlegen könne mit der Begründung, dass diese über die Gebühreneinnahmen zu finanzieren seien. Aus Sicht des Städtetags NRW ergebe sich aber keine Refinanzierung des Aufwands, da bereits jetzt ein hoher Beratungsbedarf in den zahlreichen und vor allen in größeren Städten vorhandenen Schank- und Gastwirtschaften, Kiosken und anderen kleineren Betriebe vorhanden sei. Dies resultiere aus häufigen Betreiberwechseln im Imbiss- und Gaststättenbereich sowie der sich aufgrund der AAV Rüb ergebenden höheren Kontrollfrequenz bei kleinen Betrieben.

Zum anderen werden Zweifel angemerkt, ob durch die Gebühreneinnahmen die amtlichen Kontrollen tatsächlich verbessert und in ihrer Anzahl erhöht werden. In diesem Zusammenhang erscheine es fraglich, ob nach den Grundsätzen der kommunalen Selbstverwaltung, insbesondere der Finanzhoheit, die Gebühreneinnahmen zur Aufstockung von Kontrollpersonal zu verwenden seien, wie dies vom Land in der Begründung zum Verordnungsentwurf angeführt wird.

Dagegen sprechen sich der Landkreistag NRW und der Städte- und Gemeindebund NRW in ihrer gemeinsamen Stellungnahme für die Einführung angemessener Gebühren für regelmäßige Kontrollen in Verbindung mit der „Härtefallregelung“ in § 6 GebG NRW aus. Die Gebühren dürften die Leistungsfähigkeit insbesondere von Kleinunternehmen nicht gefährden.

2.3 „Regelüberwachung als Daseinsvorsorge“, Verursacherprinzip

Nach Meinung der Wirtschafts- und Handwerksorganisationen (unternehmer nrw, IHK NRW, NWHT, WHKT) liegt eine Regelüberprüfung der Einhaltung lebensmittelrechtlicher Vorschriften im öffentlichen Interesse und damit in der Verantwortung des Staates. Sie nütze nicht nur dem kontrollierten Unternehmen, sondern diene der Allgemeinheit, da sie (u.a.) für ein erhöhtes Maß an Sicherheit in der Lebensmittelversorgung Sorge. Die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit obliege vorrangig den Unternehmen. Diese würden die Unternehmen der Lebensmittelwirtschaft durch ihre HACCP-Konzepte und die Eigenkontrollen garantieren. Die Kontrolle dieser Sicherheitskonzepte sei richtig und wichtig, sie sei aber ein rein hoheitliches Handeln und solle daher aus Steuermitteln finanziert werden. Keinesfalls dürfe der Eindruck entstehen, dass Unternehmen für diese Kontrollen zahlen.

Eine Finanzierung von nichtanlassbezogenen Regelkontrollen durch Pflichtgebühren ist aus Sicht der Wirtschaftsorganisationen insbesondere im Hinblick auf das Verursacherprinzip nicht angemessen. Das Prinzip, dass nur derjenige zur Kostenerstattung herangezogen wird, der dazu Anlass gibt, sei in unserem Rechtssystem weit verbreitet. So gelte der rechtliche Grundsatz, dass eine Kontrolltätigkeit nur dann gebührenpflichtig sei, wenn sie kausal und zurechenbar ist. Der Kontrollierte dürfe also erst dann zum Gebührenschuldner werden, wenn ihn eine Finanzierungsverantwortlichkeit trifft.

Darüber hinaus begegne eine Kostenerhebung für Routinekontrollen aus Sicht von unternehmer nrw erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Dies gelte im Hinblick auf die Grundrechte, insbesondere die Art. 14 Abs. 1 GG und Artikel 12 Abs. 1 GG. Im Wesentlichen verstieße eine Regelung zudem gegen den aus dem Rechtsstaatsprinzip von Artikel 20 Abs. 3 Grundgesetz (GG) zu entnehmenden Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die Erhebung von Gebühren für amtliche Regelkontrollen sei weder erforderlich noch angemessen, der kontrollierte Lebensmittelunternehmer habe insoweit keine Ursache gesetzt, auch sei er schon durch die Zahlung von Gewerbesteuern und andere Steuern, mit denen er die erforderliche Infrastruktur mitfinanziert, sowie durch Kosten für Eigenkontrollen, belastet.

Entgegen der Argumentation der Wirtschaftsorganisationen, bei der Lebensmittelüberwachung handele es sich um eine Aufgabe der Daseinsvorsorge, die insbesondere im Fall der Kontrolle ohne Beanstandungen aus Steuermitteln zu finanzieren sei, weisen der Landkreistag sowie der Städte- und Gemeindebund darauf hin, dass in der Rechtsordnung kein derartiger Grundsatz verankert sei. So gebe es viele Vorschriften, bei denen die Kosten für (vorbeugende) Maßnahmen der Gefahrenabwehr von denjenigen zu tragen seien, die für eine (Betriebs-) Gefahr verantwortlich ist, unabhängig davon, ob bei Kontrollen Normverstöße festgestellt werden oder nicht (vgl. etwa § 29 Abs. 1 S. 1 StVZO, § 20 Sch fHwG, § 17 Abs. 1 MOG).

2.4 Steuerungswirkung der geplanten Pflichtgebühren

Aus Sicht der Handwerksorganisationen ist nicht nachvollziehbar, wie das Ziel des Regelungsvorhabens einer „Entfaltung einer positiven Steuerungswirkung zur Einhaltung gesetzlicher Anforderungen (wirtschaftlicher Anreiz zur Normbefolgung)“ mit einer allgemeinen, von der Normbefolgung unabhängigen Gebühr erreicht werden soll. Das Ziel könne nur erreicht werden, wenn einwandfrei agierende Betriebe zu Lasten der Betriebe, die nicht die erforderlichen Hygienestandards erfüllen, entlastet würden. Nur so ließe sich das ebenfalls genannte Ziel der „verursacherbezogenen Kostentragung“ berücksichtigen. Eine Gebühr, die den Aspekt der Förderung der Einhaltung von Hygiene-Vorschriften nicht berücksichtige, sei dagegen kontraproduktiv. Sie setze sich dem Verdacht aus, dass das Erzielen von Einnahmen im Fokus steht.

IHK NRW äußert die Befürchtung, dass freiwilliges, über das geprüfte Maß hinausgehendes Engagement eher zurückgedrängt werde, wenn anstatt vorbildliches Verhalten zu honorieren, die Unternehmen mit einer zusätzlichen Gebühr belastet würden; zumal nur wenige Unternehmen die Häufigkeit der risikoorientierten Kontrollen durch präventive Maßnahmen reduzieren könnten. IHK NRW plädiert in diesem Zusammenhang dafür, dass, sofern eine Gebühr tatsächlich kommt, diese sich bei unbeanstandeten und beanstandeten Unternehmen unterscheiden und präventive Maßnahmen der Unternehmen belohnen sollte. Andernfalls könne sie die erwartete Steuerungswirkung nicht erreichen.

Ohne Finanzierungsverantwortung des Staates würden nach Ansicht von IHK NRW hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung der Regelkontrollen falsche Anreize gesetzt, da weniger

die Sinnhaftigkeit mit Blick auf die Lebensmittelsicherheit, als das politische Signal bei der Organisation und inhaltlichen Abgrenzung im Vordergrund stehe. Letztlich werde so die Akzeptanz der hoheitlichen Durchführung der Lebensmittelüberwachung in Frage gestellt und eine Präzedenz für andere Kontrollbereiche geschaffen.

Unternehmer nrw weist darauf hin, dass die öffentliche Finanzierung die Unabhängigkeit der amtlichen Kontrollen garantiere und zudem einen Anreiz für die zuständigen Behörden schaffe, die Effizienz und Effektivität ihrer Kontrollaktivität weiter zu erhöhen, der durch Kostentragung der privaten Wirtschaft entziele. Eine private Finanzierung der Kontrollen würde hingegen das unerwünschte Signal an die öffentliche Hand senden, dass in der Wirtschaft eine unerschöpfliche Quelle an Kontrollgeldern zur Verfügung steht.

3. Anregungen, Bedenken und Regelungsvorschläge der Beteiligten

Nachfolgend sind die Anregungen, Bedenken und Regelungsvorschläge der Beteiligten für den Fall einer Einführung der Gebühren für Regelkontrollen aufgeführt.

3.1 Orientierung an konkreter EU-Vorgabe

Aus Sicht von IHK NRW, den Dachorganisationen des Handwerks und unternehmer nrw wäre es wünschenswert, zunächst die Ausgestaltung auf EU-Ebene abzuwarten.

Dies böte die Gelegenheit, sich dann an der Formulierung der EU-Vorgabe zu orientieren, so IHK NRW.

Nach dem derzeitigen Sachstand zur Revision der Verordnung Nr. 882/2204 könne diese für eine Legitimierung der Einführung der Gebühren für die Regelüberwachung nicht herangezogen werden, so unternehmer nrw. Vieles deute darauf hin, dass Gebühren nur für Importkontrollen, Nachkontrollen infolge von Mängeln sowie Kontrollen, die auf Antrag eines Unternehmens stattfinden, verpflichtend sein sollen, so unternehmer nrw und das Handwerk.

3.2 Bundesweit einheitliche Regelung

Durch die Einführung von Gebühren für amtliche Regelkontrollen dürfe es laut IHK NRW nicht zu einer Schlechterstellung von NRW-Unternehmen im nationalen und EU-weiten Wettbewerb, aber auch im Wettbewerb zwischen geprüften und nicht geprüften Unternehmen am Standort kommen. Maßnahmenanordnungen, Ordnungswidrigkeitenverfahren und Nachkontrollen seien bundesweit sehr unterschiedlich geregelt und würden unterschiedlich vollzogen. Ohne bundesweit einheitliche Regelungen, auch bei den Kontrollen, würden sich die Diskrepanzen in der Kontrolle weiter verschärfen und Unsicherheiten bei den Verbrauchern eher verschärfen.

3.3 Verursacherprinzip, Prävention belohnen

IHK NRW, unternehmer nrw und die Dachorganisationen des Handwerks sehen die Regelung, dass kontrollierte Unternehmen auch dann für die Überwachung bezahlen müssten, wenn sich keine Beanstandung ergeben, im Widerspruch zum Verursacherprinzip.

Im Interesse einer effektiven Steuerungswirkung müsse sich die Gebühr, sofern sie tatsächlich eingeführt werde, bei unbeanstandeten und beanstandeten Unternehmen unterscheiden, so IHK NRW und die Handwerksorganisationen.

Laut IHK NRW sollten präventive Maßnahmen der Unternehmen belohnend Berücksichtigung finden. Andernfalls könne die erwartete Steuerungswirkung nicht erreicht werden und freiwilliges, über das geprüfte Maß hinausgehendes Engagement würde damit eher zurückgedrängt – zumal nur wenige Unternehmen die Häufigkeit der risikoorientierten Kontrollen durch präventive Maßnahme reduzieren könnten.

Nur wenn einwandfrei agierende Betriebe entlastet würden und zwar zu Lasten derer, die die Hygienestandards nicht einhielten, könne eine Steuerung herbeigeführt werden, so die Dachorganisationen des Handwerks. Für die Ausgestaltung der Gebühr werden folgende Vorschläge gemacht:

- Erlass der Gebühr, wenn keine Beanstandungen vorliegen,
- Erlass der Gebühr bei Teilnahme an eine Qualitätssicherungs-System,
- Erlass der Gebühr, aber Erhebung der Fahrtkosten in diesen Fällen.

Unternehmer nrw stuft den derzeitigen Ansatz, dass nur Nachkontrollen in Rechnung gestellt werden, zu denen ein Unternehmen durch einen Verstoß Anlass gegeben hat, als richtig und beibehaltungswürdig ein. Auf diese Weise erhöhe sich der Anreiz dafür zu sorgen, dass eine Kontrolle ohne Beanstandung bleibt.

3.4 Begründung / Ziel Haushaltsentlastung

IHK NRW hält es für notwendig, in der Begründung zum Regelungsentwurf den Bezug zur Haushaltsentlastung zu streichen. Dadurch könne verhindert werden, dass in Zukunft auch amtliche Lebensmittelkontrollen nach Haushalts- und Gebührenlage wahrgenommen würden.

Auch die Dachorganisationen Handwerks stufen die Tatsache, dass das Ziel - Entlastung öffentlicher Haushalte - in der Begründung noch ausdrücklich genannt wird, als störend ein.

Für unternehmer nrw drängt sich der Eindruck auf, dass eine sachlich nicht begründete einseitige Entlastung der öffentlichen Haushalte zu Lasten der betroffenen Unternehmen vorgenommen werde.

3.5 Härtefallregelung und Ermäßigungstatbestände

Um eine einseitige Belastung unbeanstandeter Unternehmer aus rein statistischen oder produktbezogenen Gründen zu vermeiden, schlägt IHK NRW die Aufnahme einer Härtefallregelung oder von Ermäßigungstatbestände vor. Dadurch könne verhindert werden, dass Unternehmen, die aus nicht in ihrer Hand liegenden Gründen häufiger in die Kontrollen einbezogen werden, über die Maße durch Kontrollen und Gebühren belastet würden.

3.6 Gebührenhöhe, sachliche Bezugsgröße

IHK NRW schlägt zur Vermeidung einer prüfungsbezogene Aufwärtsspirale vor, die Höhe der Gebühr festzuschreiben oder alternativ an eine sachliche Bezugsgröße zu binden. Die Kostenkontrolle werde aus ihrer Sicht am sinnvollsten gewährleistet, wenn die Kontrolle durch privatwirtschaftlich organisierte und zertifizierte Anbieter durchgeführt würde.

3.7 Evaluierung

IHK NRW schlägt vor, im Entwurf eine grundlegende und kontinuierliche Bewertung zu verankern. Dadurch könnten insbesondere nachteilige Entwicklungen für den Wirtschaftsstandort NRW mit Blick auf die Lenkungswirkung der Gebühren, die Geschäftsmodelle in der Lebensmittelindustrie aber auch die Qualität der Lebensmittel verhindert werden.

4. Votum

Die Clearingstelle Mittelstand spricht sich aus Sicht der mittelständischen Wirtschaft gegen die Einführung von Gebühren für die amtlichen Regelkontrollen im Lebens- und Futtermittelbereich aus.

Die Sicherheit und Unbedenklichkeit von Lebensmitteln ist ein Anliegen im allgemeinen Interesse. Als Grundelement des Verbraucherschutzes unterliegt sie der behördlichen Kontrolle.

Die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit liegt in der Verantwortung der Lebensmittelwirtschaft. Bei der Überprüfung der Lebensmittelsicherheit durch die Behörden haben sich die Prinzipien der Risiko- und Verursacherorientierung bewährt. Die Gebührenpflicht für anlassbezogene Kontrollen nach dem Verursacherprinzip wird in der Lebensmittelwirtschaft akzeptiert. Sie setzt den Anreiz, dafür Sorge zu tragen, dass eine Kontrolle ohne Beanstandungen bleibt. Verantwortungsloses Handeln wird sanktioniert, während redliches Handeln sanktionsfrei bleibt.

Dieser Anreiz bewirkt zudem, dass Unternehmen motiviert sind, in die Qualitätssicherung ihrer Produkte, in Selbstkontrollsysteme sowie in die Sensibilisierung ihrer Mitarbeiter zu investieren. Anhaltspunkte, dass sich durch die geplante Gebühreneinführung eine positive Steuerungswirkung zur Einhaltung gesetzlicher Anforderungen entfalten wird, sind aus Sicht der Clearingstelle nicht erkennbar. Insbesondere dann nicht, wenn – wie geplant – unbeanstandete und beanstandete Unternehmen gleichermaßen mit einer Gebühr für die Regelkontrolle belegt werden sollen.

Darüber hinaus lässt das geplante Regelungsvorhaben befürchten, dass die Regelgebühren insbesondere bei kleinen Unternehmen zu erheblichen Belastungen und mithin zu Wettbewerbsnachteilen führen. Dies gilt vor dem Hintergrund der anzuwendenden AAV Rüb, die es den Unternehmen vielfach – entgegen der Verordnungsbegründung – nicht ermöglicht, allein durch eine ordentliche Betriebsführung Einfluss auf die Pflicht zur Zahlung zu nehmen.

Für Unternehmen in Grenzregionen sind wirtschaftliche Nachteile zu erwarten gegenüber Unternehmen aus anderen Bundesländern, mit denen sie im Wettbewerb stehen. Die Betroffenheit ist für kleine und mittlere Unternehmen mit Frische- und Bedientheken am stärksten, da dort die hygienischen Anforderungen und mithin der Kontrollaufwand in der Regel höher sind.

Um den Kostenaufwand für die Kontrollen zu reduzieren, könnten zudem viele Lebensmittelunternehmen veranlasst werden, ihre Angebote auf vorverpackte Waren umzustellen. Auch ist zu erwarten, dass die zusätzlichen Kosten auf die Verbraucherpreise umgelegt werden, was dem öffentlichen Interesse entgegenstehen würde.

Die am Clearingverfahren beteiligten Organisationen haben mehrheitlich Bedenken und Argumente gegen die Einführung einer Gebühr für amtliche Regelkontrollen im Lebensmittelbereich geäußert. Daneben haben sie, für den Fall, dass es dennoch zu einer Einführung von Regelgebühren kommt, Anregungen und Regelungsvorschläge unterbreitet, durch die negative Auswirkungen auf die mittelständische Wirtschaft abgemildert werden können. Wir bitten die Argumente und Vorschläge in ihre Überlegungen mit einzubeziehen.