

Stellungnahme

zum

**Entwurf eines Gesetzes zum Abbau unnötiger
und belastender
Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen
(Entfesselungspaket I)
hier: Artikel 1 und 4**

Kontakt:

Wolfgang Schuldzinski
Vorstand der Verbraucherzentrale NRW
Tel. 0211/3809-200, Fax: 0211/3809-242
vorstand@verbraucherzentrale.nrw
www.verbraucherzentrale.nrw

Bernhard Burdick
Gruppenleiter Lebensmittel und Ernährung
Tel. 0211/3809-359, Fax: 0211/3809-238
bernhard.burdick@verbraucherzentrale.nrw
www.verbraucherzentrale.nrw

Düsseldorf, 13. Dezember 2017

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Verbraucherzentrale NRW bedankt sich für die Gelegenheit, zum Entwurf eines Gesetzes zum Abbau unnötiger und belastender Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen (Entfesselungspaket I), hier: Artikel 1 und 4, Stellung zu nehmen und äußert sich wie folgt:

Zu Artikel 1 – Ladenöffnungsgesetz NRW

Vorbemerkung:

Die Verbraucherzentrale NRW hat bereits das Ladenöffnungsgesetz (LÖG NRW) mit seiner Liberalisierung der Ladenöffnungszeiten an allen Werktagen von 0:00 bis 24:00 Uhr (allgemeine Ladenöffnungszeiten) im Jahr 2006 im Grundsatz befürwortet. Auch in 2012 hat sich die Verbraucherzentrale NRW im Rahmen einer Anhörung zur „Evaluation des Gesetzes zur Regelung der Ladenöffnungszeiten“ gegen eine Einschränkung der Ladenöffnungszeiten an Werktagen ausgesprochen.

Wir sehen in liberalisierten Ladenöffnungszeiten grundsätzlich eine kundenfreundliche Regelung entsprechend der Lebensumstände moderner Verbraucherhaushalte, die sich über die vergangenen Jahre und Jahrzehnte in zentralen Punkten verändert haben.

Die Einführung liberalisierter Öffnungszeiten bedeutete für eine Vielzahl von Verbraucherinnen und Verbrauchern die Möglichkeit, sowohl Güter des täglichen Bedarfs als auch Anschaffungen im Bereich längerfristiger Bedarfe (Investitionsgüter des Haushaltes wie Möbel, KFZ und auch Bekleidung) unter erheblich weniger Zeitdruck und angepasst an die eigenen Arbeits- und Freizeiten zu erwerben.

Die von der Landesregierung nun vorgeschlagenen Änderungen beziehen sich im Wesentlichen auf eine vollständige Freigabe der Ladenöffnungszeiten auch an Samstagen, auf eine Erhöhung der Anzahl verkaufsoffener Sonn- und Feiertage sowie die Einführung neuer Sachgründe, die eine Sonntags- bzw. Feiertagsöffnung rechtfertigen sollen und im öffentlichen Interesse liegen.

Zu diesen drei Punkten nimmt die Verbraucherzentrale NRW wie folgt Stellung:

1. Freigabe der Ladenöffnungszeiten auch an Samstagen

Die Verbraucherzentrale NRW sieht die Ausweitung von Ladenöffnungszeiten grundsätzlich positiv. Sie erweitert die zeitliche Wahlfreiheit der Verbraucherinnen und Verbraucher, ermöglicht eine Anpassung an individuelle Arbeitszeit- und Lebensmodelle und somit gegebenenfalls auch stressfreieres Einkaufen.

Die Freigabe der Ladenöffnungszeiten an Samstagen dürfte in der Praxis vor allem von Supermärkten genutzt werden, die somit bis 24:00 Uhr öffnen dürften. Dadurch würden

sich für Verbraucherinnen und Verbraucher in der Zeit zwischen 22:00 und 24:00 Uhr künftig Alternativen zu den (verhältnismäßig teureren) Angeboten von Lebensmitteln beispielsweise an Tankstellen bieten. Diese erhöhte Wahlfreiheit ist aus Verbrauchersicht zu begrüßen. Hinzu kommt, dass Öffnungszeiten zwischen 22:00 und 24:00 Uhr an Samstagen von Verbraucherinnen und Verbrauchern aufgrund der Wochenendsituation deutlich stärker genutzt werden dürften als dies in der Woche bislang der Fall ist.

Eine Öffnung der Geschäfte bis 24:00 Uhr würde in der Praxis allerdings auch bedeuten, dass sich in der Regel anfallende Nacharbeiten des Personals auf den Sonntag erstrecken. Hierfür müsste es dem Gesetz nach einen ausreichenden Sachgrund und eine entsprechende Genehmigung geben. Aus diesem Grund und insbesondere im Sinne eines Ausgleichs der Interessen von Kunden und Arbeitnehmern könnte nach Auffassung der Verbraucherzentrale NRW ein Kompromiss in einer Freigabe der Ladenöffnungszeiten an Samstagen bis 23:00 Uhr oder 23:30 Uhr liegen.

2. Erhöhung der Anzahl verkaufsoffener Sonn- und Feiertage von vier auf acht pro Jahr

Der stationäre Einzelhandel sieht sich nach wie vor stark wachsender Konkurrenz durch den rund um die Uhr zugänglichen Online-Handel ausgesetzt. Während ersterer mit Umsatzeinbußen kämpft, weist der Online-Handel zweistellige Wachstumszahlen aus. Hinzu kommt: An Sonntagen wird im Internet überdurchschnittlich viel umgesetzt.

In einer Ausweitung der verkaufsoffenen Sonntage sieht die Verbraucherzentrale NRW daher eine Chance, den stationären, verbraucherfreundlicheren Einzelhandel dem Online-Handel gegenüber ein Stück weit wettbewerbsfähiger zu machen – und dadurch auch zunehmenden Geschäftsaufgaben und dem befürchteten „Sterben“ der Innenstädte entgegenzuwirken. Dies ist auch und gerade aus Verbrauchersicht anzustreben. Denn viele, insbesondere ältere Menschen können oder wollen nach wie vor nicht im Internet einkaufen und sind auf ein vielfältiges Angebot in den Geschäften vor Ort angewiesen.

Darüber hinaus gilt auch hier, dass zusätzliche Einkaufsmöglichkeiten an Sonntagen die zeitliche Wahlfreiheit der Verbraucherinnen und Verbraucher erweitern und eine Anpassung an individuelle Arbeitszeit- und Lebensmodelle ermöglichen würden. Außerdem wären sie an diesen Tagen im Zweifelsfall nicht auf „Lückenanbieter“ wie Tankstellen, Kioske oder Bahnhofsläden angewiesen, die meist schlechtere Bedingungen hinsichtlich Preis oder Sortimentstiefe aufweisen als der klassische Einzelhandel.

Die Verbraucherzentrale NRW befürwortet daher grundsätzlich die Ermöglichung von bis zu acht verkaufsoffenen Sonn- und Feiertagen im Jahr. Wir regen aber gleichzeitig an, vor Verabschiedung neuer Regelungen noch einmal empirisch zu untersuchen, welche konkreten Effekte von mehr verkaufsoffenen Sonntagen tatsächlich zu erwarten sind, insbesondere ob sie den notwendigen Zuspruch bei Verbraucherinnen und Verbrauchern finden würden. Nur wenn die Prognosen hier eindeutig positiv sind, über-

wiegen die Vorteile aus unserer Sicht die negativen Auswirkungen, beispielsweise für betroffene Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und kleinere inhabergeführte Geschäfte. Im Fall der Einführung zusätzlicher verkaufsoffener Sonn- und Feiertage sollten zudem die tatsächlichen Effekte, die diese Änderung des Gesetzes bewirkt hat, in angemessener Zeit nach dessen Inkrafttreten untersucht und gegebenenfalls entsprechende Konsequenzen gezogen werden.

Unabhängig davon sieht die Verbraucherzentrale NRW auch einen positiven Wert in gesamtgesellschaftlich verankerten konsumfreien Zeiten, die den kulturellen Grundpfeilern unsere Gesellschaft entsprechen und durch den grundsätzlichen Sonn- und Feiertagsschutz gewährleistet werden. Eine etwaige zukünftige Ausweitung über acht Sonn- und Feiertage hinaus würde die Verbraucherzentrale NRW daher ablehnen.

3. Einführung neuer Sachgründe, die eine Sonn- oder Feiertagsöffnung rechtfertigen und im öffentlichen Interesse liegen

Das vermeintliche Hauptziel des vorliegenden Gesetzesentwurfs ist es, die Genehmigung von Ladenöffnungen an Sonn- und Feiertagen künftig rechtssicher(er) zu ermöglichen. Dieses Ziel wird von der Verbraucherzentrale NRW nachdrücklich unterstützt.

Die durch höchstrichterliche Rechtsprechung in den letzten Jahren entstandene Situation ist weder für die Kommunen und Einzelhändler noch für die Verbraucherinnen und Verbraucher in irgendeiner Weise zufriedenstellend. Hohe Hürden bei der Genehmigung und damit einhergehend viele – teilweise kurzfristig – gerichtlich untersagte verkaufsoffene Sonntage sorgen weder bei Händlern noch bei Verbrauchern für Vertrauen und Planungssicherheit.

Die Verbraucherzentrale NRW begrüßt daher den im Gesetzesentwurf vorgesehenen Wegfall des Anlassbezugs zugunsten neu gefasster Sachgründe. Entscheidend ist hier jedoch die rechtssichere Ausgestaltung.

Zu Artikel 4 – Kontrollergebnis-Transparenz-Gesetz

1. Transparenz als Voraussetzung für bewusste Kaufentscheidungen

Voraussetzung für bewusste Konsumententscheidungen sind verlässliche und valide Informationen und transparente Märkte. Nur auf dieser Basis können Verbraucherinnen und Verbraucher Angebote sachgerecht vergleichen.

Die Ergebnisse der amtlichen Lebensmittelkontrolle werden in der Regel nicht namentlich veröffentlicht. Verbraucherinnen und Verbraucher müssen derzeit darauf vertrauen, dass Anbieter verantwortungsvoll handeln und den lebensmittelrechtlichen Vorgaben nachkommen. Sie haben keine Kenntnisse darüber, inwieweit dies tatsächlich der Fall ist. Diesbezügliche Informationen sind jedoch ein wichtiges Kriterium bei der Entscheidung von Verbrauchern, wo sie ihre Lebensmittel einkaufen oder welche Gaststätte sie aufsuchen¹.

Verbraucherinnen und Verbraucher erwarten zunehmend, dass Behörden die ihnen vorliegenden Informationen gerade im Hinblick auf Kontrollergebnisse im Lebensmittel-sektor leicht zugänglich, zeitnah und verständlich zur Verfügung stellen². Dies stößt jedoch behördlicherseits oftmals an Grenzen, da eindeutige rechtliche Grundlagen für die Bereitstellung der Informationen fehlen.

Unter den Verbraucherschutzministern der Bundesländer gibt es seit einigen Jahren einen breiten Konsens darüber, dass mehr Transparenz hinsichtlich der Kontrollergebnisse von Lebensmittelbetrieben notwendig ist³. Im Zuge dessen wurde das Modell eines Kontrollbarometers entwickelt. Eine bundesweite Umsetzung erfolgte bislang nicht.

Mittlerweile gibt es in acht EU-Staaten leicht zugängliche Transparenzsysteme für Verbraucher. So können beispielsweise in Frankreich seit April 2017 die Kontrollergebnisse auf der Website alim-confiance.gouv.fr und per App abgerufen werden. Unter die neue Regelung fallen alle Unternehmen in der Lebensmittelkette, von Lebensmittelproduzenten, Metzgern und Bäckern bis hin zu Kantinen, Restaurants und dem Lebensmitteleinzelhandel.

Nach mehrjähriger Beratung wurde im April 2017 die Verordnung (EU) 2017/625 über amtliche Kontrollen (englisch: Official Control Regulation, kurz: OCR) veröffentlicht. Sie löst die Verordnung 882/2004 über amtliche Kontrollen zur Überprüfung der Einhaltung

¹ https://www.umwelt.nrw.de/presse/pressemitteilung/news/2017-02-07-aktuelle-umfrage-zur-lebensmittelueberwachung-73-prozent-fuer-veroeffentlichung-der-kontrollergebnis-se/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=805896c1595c13c8a7a72d6924341e98

² https://www.umwelt.nrw.de/presse/pressemitteilung/news/2017-02-07-aktuelle-umfrage-zur-lebensmittelueberwachung-73-prozent-fuer-veroeffentlichung-der-kontrollergebnis-se/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=805896c1595c13c8a7a72d6924341e98

³ https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/documents/Protokoll_7__VSMK_2.pdf

des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz ab und gilt weitgehend ab 14. Dezember 2019.

Zum einen ist vorgesehen, dass die Behörden regelmäßig und zeitnah Informationen veröffentlichen über Art, Anzahl und Ergebnis der amtlichen Kontrollen, Art und Anzahl der festgestellten Verstöße, Art und Anzahl der Fälle, in denen die zuständigen Behörden Maßnahmen ergriffen haben und Art und Anzahl der Fälle, in denen Sanktionen verhängt wurden. Zudem beinhaltet die neue Verordnung eine Ermächtigungsgrundlage für die Mitgliedstaaten, nationale Transparenzsysteme in Form des Kontrollbarometers oder von Smileys einzuführen. Die zuständigen Behörden können Angaben über die Einstufung einzelner Unternehmer aufgrund der Ergebnisse amtlicher Kontrollen veröffentlichen oder der Öffentlichkeit auf anderem Weg zugänglich machen.

2. Sicherheit und Transparenz gewährleisten Verbraucherschutz

Die Ergebnisse der amtlichen Lebensmittelüberwachung zeigen immer wieder, dass die Lebensmittelbetriebe ihrer gesetzlichen Pflicht zur wirksamen Eigenkontrolle zum Teil nicht in ausreichendem Maß nachkommen. Verbesserungen des Verbraucherschutzes sollten auf mehreren Ebenen ansetzen. So soll gewährleistet sein, dass die Beschäftigten in Lebensmittelbetrieben über die notwendigen Sachkenntnisse verfügen. Wir unterstützen daher den Vorschlag des Bundesrechnungshofes vom Oktober 2011, u.a. die Anforderungen an Hygieneschulungen zu erhöhen und den Nachweis der Sachkunde an die Kontrolle mit einer Prüfung zu verknüpfen.

Parallel dazu muss die Transparenz für Verbraucherinnen und Verbraucher sichergestellt sein. Damit Kunden sich bewusst und aufgeklärt für oder gegen Betriebe entscheiden können, ist es wichtig, dass sie flächendeckend, schnell und unkompliziert an die dafür notwendigen Informationen gelangen.

3. Erfahrungen mit Transparenz über Kontrollen in NRW

3.1 Das freiwillige Transparenzsystem für Lebensmittelbetriebe (Smiley)

Im Juni 2007 führte das Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz NRW den Smiley als Auszeichnung für gute Betriebshygiene als Pilotprojekt in 13 Kreisen und Kommunen ein. Lebensmittelunternehmen, Gastronomiebetriebe und Einrichtungen zur Gemeinschaftsverpflegung wie Betriebskantinen oder Krankenhausküchen konnten sich auf freiwilliger Basis beteiligen: Der Smiley wurde im Rahmen einer amtlichen Betriebskontrolle vergeben – in Form des lächelnden Positiv-Smiley, ein abgestuftes Bewertungssystem war nicht vorgesehen. Interessierte Betriebe stellten einen Antrag an das für sie zuständige Lebensmittelüberwachungsamt und schlossen eine entsprechende Vereinbarung ab. Den Smiley erhielten solche Betriebe, die die lebensmittel- und hygienerechtlichen Anforderungen gut oder sehr gut erfüllten. Damit stand der Smiley nicht nur für vorbildliche Hygiene, sondern

auch für korrekte Kennzeichnung. Im Herbst 2008 wurde das Projekt auf Betriebe ausgeweitet, die unverpackte, leicht verderbliche Lebensmittel direkt an den Verbraucher abgeben, wie Fleischereien und Bäckereien.

An dem freiwilligen Smiley-System nahmen von mehr als 93.000 Dienstleistungsbetrieben in ganz NRW lediglich rund 480 Lebensmittelunternehmen teil. Verbraucher entdeckten das Hygienekennzeichen aufgrund der marginalen Beteiligung der Betriebe nur in Ausnahmefällen, eine wirksame Förderung des Qualitätswettbewerbs wurde nicht ermöglicht. Damit erwies sich das freiwillige Smiley-System als nicht ausreichend zielführend.

Im April 2010 sprach sich der damalige Verbraucherschutzminister Eckhard Uhlenberg dafür aus, die Ergebnisse der Lebensmittelüberwachungsbehörden verpflichtend flächendeckend öffentlich zu machen.

Im April 2013 wurde das Smiley-Modell offiziell beendet.

3.2 Das Kontrollbarometer mit der App und dem Webauftritt „appetitlich“

Im Auftrag des Landes NRW machte die Verbraucherzentrale NRW von Dezember 2013 im Rahmen eines Pilotprojekts über drei Jahre die amtlichen Kontrollergebnisse für gastronomische Betriebe für die Städte Bielefeld und Duisburg öffentlich.

Das Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher war groß: Über den Projektzeitraum in den beiden Pilotkommunen Bielefeld und Duisburg wurde die Webseite zum Kontrollbarometer über 76 000-mal aufgerufen. Die App „appetitlich“ erzielte ca. 40.000 Downloads. Mehr als 400.000 Einzelbetriebsergebnisse wurden aufgerufen. Bestätigt wird dieses Verbraucherinteresse über die Pilotstädte hinaus durch eine repräsentative Meinungsumfrage von forsa in NRW vom Januar 2017, beauftragt von der Verbraucherzentrale NRW: 73 % der Befragten sprachen sich für eine Veröffentlichung der Kontrollergebnisse aus. Würden die Ergebnisse der Lebensmittelkontrollen in Form von Kontrollbarometern veröffentlicht, wären die dabei verwendeten Ampelfarben für die weit überwiegenden Mehrheit von 80 % der Befragten wichtig für ihre Entscheidung, in dem betreffenden Betrieb einzukaufen/zu essen⁴.

Neben dem Zugewinn an Transparenz bei der Restaurantsuche in Bielefeld und Duisburg machte sich auch ein Effekt auf die betriebliche Praxis bemerkbar: Seit Veröffentlichung der Ergebnisse wurden die amtlichen Kontrollen ernster genommen, die Gastwirte zeigten sich interessierter und die Betriebe bemühten sich, Mängel schneller zu beseitigen. Insgesamt durchschnittlich 70 % der Betriebe in Bielefeld und Duisburg, die ein zweites oder drittes Mal in den vergangenen knapp drei Jahren kontrolliert wurden, haben sich verbessert. Offenbar entfaltet Transparenz die gewünschte Wirkung und bietet für Betriebe mit ungünstigen Kontrollergebnissen positive Anreize, eine bessere

⁴ https://www.umwelt.nrw.de/presse/pressemitteilung/news/2017-02-07-aktuelle-umfrage-zur-lebensmittelueberwachung-73-prozent-fuer-veroeffentlichung-der-kontrollergebnisse-se/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=805896c1595c13c8a7a72d6924341e98

Bewertung zu erreichen und fördert damit den Qualitätswettbewerb auch im Interesse der großen Mehrheit der verantwortungsvoll wirtschaftenden Betriebe. Demgegenüber hat das bisherige System von Kontrollen und Sanktionen über Jahre nachweislich nicht zu einer Senkung der häufigen Regelverstöße in der Gastronomie geführt.

* * *