

Stellungnahme zum Antrag

Vorlage Nr.: 2025/0488

Verantwortlich: **Dez. 2**
Dienststelle: **Ordnungs- und
Bürgeramt**

Dokumentationspflichten auf den Prüfstand Antrag: CDU

Gremien	Termin	TOP	Ö / N	Zuständigkeit
Gemeinderat	24.06.2025	15	Ö	Kenntnisnahme
Haupt- und Finanzausschuss	23.09.2025	2	Ö	Behandlung

Kurzfassung

Der Antrag zielt darauf ab, in einer Übersicht alle Dokumentationspflichten aufzulisten, die Produktions- und Dienstleistungsbetrieben auferlegt sind. Es soll unterschieden werden, welche dieser Pflichten aus eigenem Recht der Stadt herrühren und welche bundes- oder landesseitig etabliert wurden.

Als Dokumentationspflicht bei Produktions- und Dienstleistungsbetrieben ist die Pflicht zu verstehen, nach dem Beginn beziehungsweise Zulassung zum Geschäftsverkehr bestimmte Aspekte, Tätigkeiten oder Vorkommnisse selbstständig aufzuzeichnen und den mit dem fachgesetzlichen Vollzug beauftragten Behörden diese Daten in regelmäßigen Abständen vorzulegen.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass es bezogen auf Produktions- und Dienstleistungsbetriebe keine Dokumentationspflichten gibt, die die Stadt/Gemeinde aus eigenem Recht geschaffen hat. Aufgrund des Vorbehalts des Gesetzes bedarf jede belastende staatliche Regelung einer entsprechenden Ermächtigungsgrundlage, die auf ein formelles – also durch den Gesetzgeber von Bund oder Land erlassenes – Gesetz zurückzuführen sein muss. Die Kommunen haben lediglich Vollzugsaufgaben, auch wenn sie teilweise Satzungsbefugnisse besitzen, sind sie allein der Exekutive und nicht der Legislative zuzuordnen. Soweit die Gemeinde durch Satzung detaillierende Regelungen erlassen hat, beziehen diese sich auf wenige Fälle – wie z.B. Sondernutzungen – und betreffen Nachweise bei entsprechenden Erstanträgen, keine Dokumentationspflichten. Die Fülle der insgesamt bestehenden Pflichten basiert auf zu vollziehenden Bundes- oder Landesgesetzen, eine Auflistung ist nicht leistbar und betrifft ggfs. eine Vielzahl von Behörden, nicht nur auf kommunaler Ebene. Im Ergebnis schlägt die Verwaltung vor, den Antrag mangels Durchführbarkeit beziehungsweise verwertbarem Ergebnis als erledigt zu betrachten.

Finanzielle Auswirkungen	Ja <input type="checkbox"/> Nein <input checked="" type="checkbox"/>	
<input type="checkbox"/> Investition <input type="checkbox"/> Konsumtive Maßnahme	Gesamtkosten: Jährliche/r Budgetbedarf/Folgekosten:	Gesamteinzahlung: Jährlicher Ertrag:
Finanzierung <input type="checkbox"/> bereits vollständig budgetiert <input type="checkbox"/> teilweise budgetiert <input type="checkbox"/> nicht budgetiert	Gegenfinanzierung durch <input type="checkbox"/> Mehrerträge/-einzahlung <input type="checkbox"/> Wegfall bestehender Aufgaben <input type="checkbox"/> Umschichtung innerhalb des Dezernates	Die Gegenfinanzierung ist im Erläuterungsteil dargestellt.

CO₂-Relevanz: Auswirkung auf den Klimaschutz Bei Ja: Begründung Optimierung (im Text ergänzende Erläuterungen)	Nein <input checked="" type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/> positiv <input type="checkbox"/> negativ <input type="checkbox"/>	geringfügig <input type="checkbox"/> erheblich <input type="checkbox"/>
IQ-relevant	Nein <input checked="" type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>	Korridor Thema:
Abstimmung mit städtischen Gesellschaften	Nein <input checked="" type="checkbox"/>	Ja <input type="checkbox"/>	abgestimmt mit

Erläuterungen

1. Die Stadtverwaltung legt in einer Übersicht offen, welche Dokumentationspflichten Produktions- und Dienstleistungsbetrieben auferlegt werden. In der Übersicht soll unterschieden werden zwischen:
 - i) Dokumentationspflichten, über deren Einhaltung die Stadt Karlsruhe aufgrund eigener Satzungen o. Ä. wacht und
 - ii) Dokumentationspflichten, über die die Stadt Karlsruhe nicht entscheiden kann, weil eine andere politische Ebene (d. h. Europäische Union, Bundesrepublik Deutschland, Land Baden-Württemberg) zuständig ist.

Die Gemeinde als untere Verwaltungsbehörde– auch der Gemeinderat als deren Hauptorgan – ist Teil der Exekutive, nicht der Legislative. Als vollziehende Gewalt ist sie an Gesetz und Recht gebunden und besitzt im Rahmen der zum Gesetzesvollzug übertragenen Aufgaben nur Gestaltungsspielräume, soweit sie ausdrücklich aus dem zu vollziehenden Gesetz hervorgehen. Dies ist Kern des verfassungsrechtlich verankerten Grundsatzes des Vorbehalts des Gesetzes, nämlich dass der Staat nur dann regelnd eingreifen kann, wenn dies durch eine auf Bundes- oder Landesgesetz beruhende Ermächtigungsgrundlage zurückgeführt werden kann. Die Gemeinde beziehungsweise der Gemeinderat hingegen hat damit als Exekutivorgan keine originären, sondern allenfalls abgeleitete Rechtssetzungsbefugnisse über Satzungen und Polizei- beziehungsweise Rechtsverordnungen.

Solche gestalterischen Spielräume sind auf wenige Ausnahmen beschränkt. Im Sinne des Antrags kann über diese Regelungsgegenstände ein beispielhafter Überblick gegeben werden, allerdings bestehen keine auf Basis kommunalen Rechts erlassenen Dokumentationspflichten in Bezug auf Produktions- oder Dienstleistungsbetriebe. Im Ergebnis sind auf kommunaler Ebene gar keine zusätzlichen Dokumentationspflichten bekannt, allenfalls eine Detaillierung von Nachweisen bei wenigen Beantragungen mit starkem örtlichem Bezug (zum Beispiel straßenrechtliche Sondernutzungen) kommt in Betracht.

Nur eine überblicksartige und auf bestimmte Schwerpunkte gerichtete Auflistung ist möglich, da sämtliche Regelungen auf Bundes- oder Landesrecht beruhen, das außerhalb der direkten Einwirkungssphäre der Kommunen liegt und letztlich konkretes Ergebnis der auf Basis des Grundgesetzes geltenden Normenhierarchie ist. Eine Verwaltungsvereinfachung und Entbürokratisierung kann deshalb mit Blick auf die zu vollziehende Normenbreite- und -tiefe nur durch den/die Gesetzgeber erfolgen. Aufgrund des ebenso grundgesetzlich verankerten Gewaltenteilungsgrundsatzes kann die Verwaltung nicht selbst bestimmen, welches Recht – sowohl in formeller als auch in materieller Hinsicht – sie zu vollziehen hat. Sie kann nicht selbst formelle oder materielle Regelungen setzen, soweit ihr hierzu nicht eine explizite und dezidierte Ermächtigungsgrundlage offensteht.

Dokumentationspflichten im Sinne der Ziffer 1 i) des Antrags:

Bezogen auf Produktions- und Dienstleistungsbetriebe bestehen keine Dokumentationspflichten, die die Stadt/Gemeinde aus eigenem Recht geschaffen hat.

Dokumentationspflichten im Sinne der Ziffer 1 ii) des Antrags: Ordnungs- und Bürgeramt

Öffentliche Sicherheit:

Im Bereich der Sozialkonzepte im Spielrecht greifen folgende Dokumentationspflichten aufgrund landesrechtlicher Vorschriften (Ziffer 1ii des Antrags):

- § 7 Absatz 1 Landesglücksspielgesetz (LGlUG): laufende Aktualisierung des Sozialkonzepts.

- § 7 Absatz 2 in Verbindung mit § 7 Absatz 3 LGLüG in Verbindung mit § 6 Absatz 2 Nummer 9 und 10 Glücksspielstaatsvertrag (GlüStV) 2021: Vorlage eines Jahresberichts mit der Dokumentation über die in den zwei Vorjahren getroffene Maßnahmen zur Umsetzung des Sozialkonzepts einschließlich der Zahl der Sperrmaßnahmen. Hier dokumentieren die Betreibenden zum Beispiel Gespräche mit Problemspielenden, versuchtes Spielen durch Jugendliche, die Ausgabe von Informationsmaterial und Selbstsperrungen und die Zahl der durchgeführten Schulungen der Mitarbeitenden (auch vorgeschrieben in § 43 Absatz 2 Nummer 2 LGLüG).

Ansonsten gibt es aus dem landesrechtlichen Gaststättengesetz und der bundesweit geltenden Gewerbeordnung keine Dokumentations-/Nachweis-/Berichtspflichten, für die das Ordnungs- und Bürgeramt zuständig ist.

Aus dem Prostituiertenschutzgesetz (ProstSchG) ergeben sich aus § 28 ProstSchG folgende Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten für den Betreiber eines Prostitutionsgewerbes:

- § 28 Absatz 1 Nummer 1 ProstSchG: Aufzeichnung des Vor- und Nachnamens beziehungsweise des Alias der/des Prostituierten,
- § 28 Absatz 1 Nummer 2 ProstSchG: Gültigkeitsdauer sowie ausstellende Behörde der Anmelde- beziehungsweise Aliasbescheinigung sowie das Ausstelldatum und die ausstellende Behörde der Bescheinigung über die gesundheitliche Beratung,
- § 28 Absatz 1 Nummer 3 ProstSchG: einzelne Tätigkeitstage im Prostitutionsgewerbe.

Aus dem Wohn-, Teilhabe- und Pflegegesetz (WTPG) ergeben sich für stationäre Einrichtungen aus § 12 Absatz 1 WTPG Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten über den Betrieb der Einrichtung, Qualitätssicherungsmaßnahmen sowie deren Ergebnisse. Für ambulant betreute Wohngemeinschaften ergeben sich aus § 15 Absatz 1 WTPG Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten über den Geschäftsbetrieb der Einrichtung.

Im Waffenrecht ergibt sich aus § 35 Absatz 2 Satz 2 Waffengesetz (WaffG) eine Dokumentations- beziehungsweise Nachweispflicht für Inhaber einer Erlaubnis nach § 21 Absatz 1 WaffG (Gewerbsmäßige Waffenherstellung, Waffenhandel).

Straßenverkehrsstelle:

Für die Inanspruchnahme des öffentlichen Raums über den Gemeingebrauch hinaus ist gemäß den geltenden rechtlichen Bestimmungen des Straßengesetzes Baden-Württemberg eine Sondernutzungserlaubnis erforderlich. Im Rahmen des Antragsverfahrens erfolgt eine straßenverkehrsrechtliche Prüfung, um sicherzustellen, dass die geplante Nutzung mit den Anforderungen der Verkehrssicherheit und -ordnung vereinbar ist. Die Erlaubnis ist grundsätzlich befristet zu erteilen.

Zur Durchführung dieser Prüfung kann es mitunter notwendig sein, dass die Antragstellenden Planunterlagen einreichen. Diese Pläne ermöglichen eine vollumfängliche und sachgerechte Beurteilung der beantragten Maßnahme im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf den öffentlichen Verkehrsraum. Hiervon kann nicht pauschal abgesehen werden, da die Prüfung ansonsten nicht sachgerecht erfolgen kann. Die angesprochenen Dokumente werden im Einzelfall verlangt und dienen dazu, dass die Behörde ihrer Pflicht zur Ermittlung des zu entscheidenden Sachverhalts – Amtsermittlungsgrundsatz nach § 24 VwVfG – überhaupt nachkommen kann. Die Behörde ist darauf angewiesen, dass der jeweilige Antragstellende die entscheidungsmaßgeblichen Daten mitteilt, über die lediglich er verfügt. Dazu gehören insbesondere räumlicher und zeitlicher Umfang der intendierten Sondernutzung sowie deren Intensität.

Die konkrete Ausführung einer Sondernutzung im Innenstadtbereich richtet sich nach der „Sondernutzungsrichtlinie Innenstadt Karlsruhe“. Diese Richtlinie legt verbindlich den gestalterischen Rahmen fest und trägt dazu bei, ein einheitliches und gepflegtes Erscheinungsbild in der Karlsruher Innenstadt zu sichern. Aus rein verkehrs- und sicherheitstechnischer Sicht wäre eine solche

kommunale Regelung zwar nicht zwingend erforderlich, aus stadtgestalterischer Perspektive ist sie jedoch von zentraler Bedeutung.

Bei allen anderen Antragsvorgängen im Bereich der Straßenverkehrsstelle, Zulassungs- und Führerscheinstelle bestehen gesetzlich vorgegebene Grundlagen, die keinen prozessualen Handlungsspielraum für Optimierungen im Bereich erforderlicher Antragsunterlagen zulassen.

Lebensmittelüberwachung/Veterinärwesen:

Für den Bereich der Lebensmittelüberwachung beruhen sämtliche Dokumentationspflichten, denen Lebensmittelunternehmer nachkommen müssen, auf EU-, Bundes- und Landesverordnungen beziehungsweise brancheninternen Leitlinien.

Für diesen Bereich kann Folgendes in der Übersicht dargestellt werden:

Basierend auf folgenden Rechtsgrundlagen ergibt sich im Einzelfall eine schriftliche Dokumentationspflicht, zum Beispiel wenn der Betrieb über ein HACCP-Konzept verfügt oder sich auf anerkannte Leitlinien beruft, die eine Dokumentationspflicht vorsehen.

Jeder lebensmittelverarbeitende Betrieb ist verpflichtet, als Mindeststandard die Vorgaben der Guten Hygiene Praxis (GHP) einzuhalten. Falls deren Einhaltung nachweislich Probleme bereitet, etwa im Bereich Reinigung- und Desinfektion, Einhaltung der Kühl- oder Erhitzungstemperaturen kann eine Dokumentation gefordert werden, um den Verbraucherschutz zu gewährleisten.

Die EU-Verordnung 852/2004 und die darin vorgeschriebene Anwendung der „HACCP-Grundsätze“ verfolgen den Ansatz der Eigenkontrolle in den Betrieben. HACCP steht für „Hazard Analysis and Critical Control Points“, das heißt Gefahrenanalyse und kritische Kontrollpunkte“. Ein HACCP-Konzept konkretisiert Schutzmechanismen und Prinzipien der Eigenkontrolle, indem es die Identifikation „kritischer Kontrollpunkte“ vorsieht.	VO (EG) 852/2004
Rückverfolgbarkeit der Warenströme	VO (EG) 178/2002
Kennzeichnung von Allergenen	VO (EU) 1169/2010
Zulassung von Betrieben (größere Metzgereien mit mehreren Filialen, Catering)	VO (EG) 853/2004 QMS-Schreiben des Ministeriums Ländlicher Raum
Dokumentation von Personalschulungen	Infektionsschutzgesetz § 43
Dokumentationsvorgaben, zum Beispiel im Bereich Schädlingsbekämpfung et cetera	Leitlinien der Verbände

Bauordnungsamt:

Plakatierungen:

An vielen Stellen in Karlsruhe finden sich Plakate auf Dreieckständern, als Großflächenwerbetafeln an Straßen und als Banner auf Brücken. Ein solches Plakatieren ist für politische, religiöse, karitative,

soziale, kulturelle oder Veranstaltungen im Bereich der Bildung möglich und bedarf einer Genehmigung durch das Bauordnungsamt.

Die Genehmigungspflicht ergibt sich aus der Richtlinie der Stadt Karlsruhe und soll das „wilde Plakatieren“ verhindern, die Plakate auf anstößige und volksverhetzende Inhalte prüfen und die Anzahl der Plakate im öffentlichen Raum regeln (Stadt- und Straßenbild).

Verpflichtung zur Teilnahme an Bautätigkeitsstatistik:

Baumaßnahmen, für die eine Baugenehmigung erforderlich ist oder die der Kenntnissgabe oder Zustimmung bedürfen, unterliegen der Erhebung durch das Statistische Landesamt Baden-Württemberg. Erfasst werden Neubauten, Baumaßnahmen an einem bestehenden Gebäude, Änderungen des Nutzungsschwerpunktes zwischen Wohnbau und Nichtwohnbau sowie Bauabgänge (§ 1 HBauStatG).

Zweck der Erhebung:

Die Statistik der Baugenehmigungen und Bauabgänge liefert Ergebnisse über die Struktur, den Umfang und die Entwicklung der Bautätigkeit und ist somit ein wichtiger Indikator für die Beurteilung der Wirtschaftsentwicklung im Bausektor. Darüber hinaus dient sie der Fortschreibung des Wohnungsbestandes und stellt Daten, zum Beispiel für die Planung in den Gebietskörperschaften, für Wirtschaft, Forschung und den Städtebau bereit.

Rechtsgrundlage für die Baustatistik sind das Bundesstatistikgesetz (BStatG) und das Hochbaustatistikgesetz (HBauStatG).

Das Bundesstatistikgesetz enthält allgemeine Regelungen zur Auskunftspflicht (§ 15 BStatG). Die Auskunftspflicht für die Bautätigkeit im Hochbau ergibt sich aus § 6 Absatz 1 Satz 1 HBauStatG. Danach sind die Bauherren und die mit der Baubetreuung Beauftragten sowie die Bauaufsichtsbehörden (untere Baurechtsbehörden) auskunftspflichtig.

Ein Verzicht auf die Vorlage des „Statistischen Erhebungsbogens“ ist aufgrund der gesetzlichen Rechtsgrundlage nicht möglich.

Kenntnissgabepflicht für verfahrensfreie Baumaßnahmen in Gestaltungssatzungen:

In der Gestaltungssatzung „Durlach“ wird für einen Katalog von eigentlich nach der Landesbauordnung verfahrensfreien Maßnahmen wie z. B. Werbeanlage <1m², Automaten, Balkonverglasungen, Öffnungen in Außenwänden oder Verputz von Außenwänden eine Anzeigepflicht nach dem Kenntnissgabeverfahren festgeschrieben. Im Kenntnissgabeverfahren nimmt die Verwaltung jedoch keine inhaltliche Prüfung vor.

Die Festsetzung einer Kenntnissgabepflicht für verfahrensfreie Baumaßnahmen kann daher in künftigen Satzungen entfallen.

2. Die Stadtverwaltung schlägt dem Gemeinderat vor, welche Dokumentationspflichten – die in der Zuständigkeit der Stadt Karlsruhe liegen – aus Gründen des Bürokratieabbaus und der Vereinfachung von Betriebsabläufen in Zeiten des akuten Personalmangels abgeschafft werden könnten.

Sämtliche in Verwaltungsverfahren geforderten Nachweis-, Aufklärungs- oder Dokumentationspflichten sind Teil des Gesetzesvollzuges, die durch die Gemeinden als zuständige untere Verwaltungsbehörden im Rahmen der Erfüllung staatlicher Pflichtaufgaben umzusetzen sind. Die Regelungen in diesem Bereich sind unzählig, es ist weder möglich noch sinnvoll, eine vollständige Auflistung zu erstellen, da lediglich der jeweilige Normgeber über der kommunalen Ebene einwirken kann. Zudem überfordert eine entsprechende Auflistung eine Kommunalverwaltung, deren Aufgabe es ist, Gesetze zu vollziehen und nicht eine entsprechende Verschlankung der Gesetzesmaterie

herbeizuführen, was vorbereitende legislative und damit an sich ministeriale Tätigkeit ist. Entsprechende Ressourcen auf kommunaler Ebene bestehen nicht.