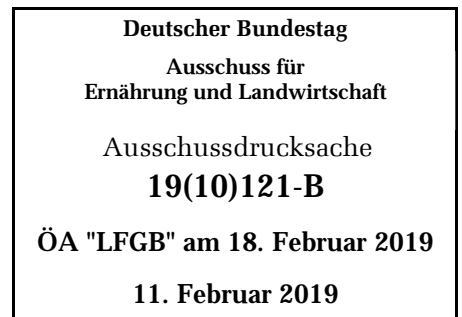


Stellungnahme von
foodwatch e. V.

für die 23. Sitzung
des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft



öffentliche Anhörung zu:

- Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des
Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches
BT-Drucksache 19/4762

- Antrag der Fraktion DIE LINKE.
Informationsrechte von Verbraucherinnen
und Verbrauchern stärken -
Behörden effektiv zur Auskunft verpflichten
BT-Drucksache 19/4830

- Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Transparenz über Lebensmittelkontrollen herstellen
BT-Drucksache 19/7435

am Montag, dem 18. Februar 2019,
12:30 Uhr bis ca. 14:30 Uhr

Marie-Elisabeth-Lüders-Haus,
Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1 , 10557 Berlin,
Sitzungssaal: 3 101

Stellungnahme zur geplanten Reform von § 40 Abs. 1a des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) anlässlich der Anhörung im Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages am 18. Februar 2019

Berlin, 11. Februar 2019

Gegenstände der Anhörung:

- Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drucksache 19/4726)
- Antrag der Fraktion Die Linke (BT-Drucksache 19/4830)
- Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen (BT-Drucksache 19/7435)

Zusammenfassung der Stellungnahme

- **Der Gesetzentwurf der Bundesregierung ist abzulehnen. Er wird weder dem Gesetzeszweck noch dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 21. März 2018 (- 1 BvF 1/13 -) gerecht, da mit diesem noch nicht einmal der Versuch unternommen wird, die maßgebliche Zielvorgabe – eine Informationsbasis für eigenverantwortliche Konsumententscheidungen der Verbraucherinnen und Verbraucher zu schaffen – in der Praxis durchzusetzen. Das steht im krassen Widerspruch zu den vom BVerfG ausdrücklich anerkannten Informationsrechten und manifestiert darüber hinaus die Wettbewerbsnachteile von Qualitätsanbietern.**
- **Ein Fortbestehen der gegenwärtigen Regelung von § 40 Abs. 1a LFGB, lediglich ergänzt um eine Löschfrist, missachtet die vom BVerfG unmittelbar aus dem Grundgesetz abgeleiteten Informationsrechte der Verbraucherinnen und Verbraucher und läuft dem Gesetzeszweck von § 40 Abs. 1a LFGB zuwider. Dies hängt insbesondere mit dem Wirken der so genannten Bagatellschwelle zusammen, durch die eine große Mehrheit der Informationen aus der amtlichen Lebensmittelüberwachung nicht veröffentlicht wird und die somit eine breite Informationsbasis der Konsumentinnen und Konsumenten verhindert.**
- **foodwatch beurteilt die von der Bundesregierung geplante Löschfrist von nur sechs Monaten als erheblich zu kurz. Sie stellt in mehreren Bundesländern sogar eine Schwächung der Informationsrechte der Verbraucherinnen und Verbraucher gegenüber der früheren Verwaltungspraxis dar.**
- **Zudem ist die bestehende, für eine Information der Öffentlichkeit zu erfüllende Vorgabe einer Doppelbeprobung/Doppeluntersuchung dazu geeignet, Informationspflichten ins Leere laufen zu lassen, weil in vielen Fällen eine zweite Untersuchung von den Behörden überhaupt nicht durchgeführt wird. Dies belegt eine Befragung der Bundesländer durch foodwatch.**
- **Die Erfahrung zeigt, dass das bestehende Gesetz gerade keine breite Informationsbasis für die Verbraucherinnen und Verbraucher schaffen kann, sondern vielmehr dazu geeignet ist, Verbraucherschutzrelevante behördliche Veröffentlichungen zu verhindern. Insbesondere die unveränderte Fokussierung auf die ausschließliche Veröffentlichung negativer**

Kontrollergebnisse unter Berücksichtigung einer Bagatellschwelle würde deshalb auch weiterhin nur zu einer äußerst lückenhaften Information der Verbraucherinnen und Verbraucher führen. Eine eigenverantwortliche Konsumententscheidung wird dadurch in der Praxis nicht ermöglicht. Um die verfassungsrechtlich geschützten Informationsrechte der Verbraucherinnen und Verbraucher durchzusetzen, bedarf es stattdessen weitreichender Veröffentlichungspflichten der Behörden zu den Ergebnissen amtlicher Lebensmittelkontrollen. Das macht eine Generalüberholung von § 40 LFGB aus Sicht von foodwatch erforderlich. Anstelle der bloßen Einfügung der vom BVerfG explizit geforderten Löschrufen für behördliche Veröffentlichungen muss im Zuge der Novellierung von § 40 LFGB ein Transparenzsystem etabliert werden, durch das alle Ergebnisse amtlicher Kontrollen grundsätzlich öffentlich gemacht werden. Ein solches, in anderen Staaten erfolgreich erprobtes System, ist dazu geeignet, die geforderte Informationsbasis für Verbraucherinnen und Verbraucher zu schaffen und die Zahl der Rechtsverstöße durch Lebensmittelbetriebe zu reduzieren.

Ausführliche Stellungnahme

1. Informationsrechte haben „verfassungsrechtliche Bedeutung“:

Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 21. März 2018

Der wegweisende Beschluss des BVerfG (- 1 BvF 1/13 -)¹ hat in außerordentlicher Weise den Verbraucherschutz und die Informationsrechte der Verbraucherinnen und Verbraucher gestärkt. So stellt das BVerfG ausdrücklich fest, dass die Information der Öffentlichkeit über lebensmittel- und futtermittelrechtliche Missstände – trotz der damit einhergehenden Eingriffe in die Grundrechte der betroffenen Unternehmer – „legitimen Zwecken“ dient (vgl. Rn 31 des Beschlusses). Diese bestehen demnach in der bei der Einführung von § 40 Abs. 1a LFGB benannten Maßgabe, wonach die Regelung eine „hinreichende Grundlage für eigenverantwortliche Konsumententscheidung“ schaffen soll. Zusätzlich dient die Veröffentlichungspflicht der Durchsetzung des Rechts, da der „drohende Nachteil der Informationsverbreitung“ die Unternehmen dazu „veranlassen [soll], den Betrieb im Einklang mit den lebensmittel- oder futtermittelrechtlichen Vorschriften zu betreiben“ (vgl. Rn 32 des Beschlusses sowie BTDrucks 17/7374, S.2 und 7).

In noch nicht dagewesener Form hat das höchste deutsche Gericht betont, dass nicht allein der Schutz vor Gesundheitsgefahren, sondern auch und gerade der „Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Täuschung“ und das Ziel, deren „Wissensgrundlage für eigenverantwortliche Entscheidungen zu verbessern“, „verfassungsrechtliche Bedeutung“ haben (vgl. Rn. 33 des Beschlusses). Das BVerfG leitet damit unmittelbar aus dem Grundgesetz ein Grundrecht der Verbraucherinnen und Verbraucher auf Information ab, dessen Durchsetzung den Maßstab für die künftige Lebensmittelgesetzgebung darstellt.

Das BVerfG sieht darin eine „Stärkung der Vertragsfreiheit“ von Verbraucherinnen und Verbrauchern (Art. 2 Abs. 1, Art. 12 Abs 1 GG). Die durch die Berufsfreiheit geschützten Interessen von

¹

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/03/fs20180321_1bvF000113.html;jsessionid=E3124D5E7B15E66E9D003FC292DCAB9A.1_cid383

Unternehmen können bzw. müssen deshalb auch dann hinter Informationsinteressen der Öffentlichkeit zurücktreten, wenn keine Gesundheitsgefährdung vorliegt (vgl. Rn. 49 des Beschlusses), wenn es sich um begründete Verdachtsfälle handelt (vgl. Rn. 43 des Beschlusses) sowie wenn die Verstöße bereits behoben wurden (vgl. Rn. 38 des Beschlusses). Lediglich die fehlende zeitliche Begrenzung stufte das BVerfG im aktuellen § 40 Abs. 1a LFGB als verfassungswidrig ein (vgl. Rn. 57 des Beschlusses).

Das Vorhaben der Bundesregierung, nun lediglich eine Löschfrist von sechs Monaten einzuführen und die sonstigen Hürden für eine Veröffentlichungspflicht beizubehalten, missachtet den Beschluss des BVerfG in eklatanter Weise und wird darüber hinaus auch dem zitierten Gesetzeszweck nicht gerecht. Denn auch der seinerzeit maßgebliche Gesetzentwurf zur Einführung von § 40 Abs. 1a LFGB von Oktober 2011 nennt das Ziel, staatliches Handeln transparent zu machen und eine hinreichende Grundlage für eigenverantwortliche Konsumententscheidungen zu schaffen (vgl. BTDrucks 17/7374, S. 2). Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die Vorgabe in ihrer bestehenden Form dem Gesetzeszweck und damit dem verfassungsrechtlich abgesicherten Informationsrecht der Verbraucherinnen und Verbraucher entgegensteht und das Gesetz in weiten Teilen faktisch leerläuft. Das ist mit der Notwendigkeit wirksamer gesetzlicher Regelungen nicht vereinbar.

2. Lebensmittelkontrollen in Deutschland und bisherige Verwaltungspraxis von § 40 Abs. 1a LFGB

In Deutschland wird Jahr für Jahr weitgehend gleichbleibend etwa jeder vierte kontrollierte Lebensmittelbetrieb bei den amtlichen Kontrollen beanstandet. Die weitaus größte Zahl der Beanstandungen betrifft die Betriebshygiene. Am höchsten sind die Beanstandungsquoten bei Dienstleistungsbetrieben (Gastronomie) und im Einzelhandel (Metzgereien, Bäckereien etc.). Die Zahlen zu den Beanstandungsquoten in Deutschland sind seit Jahren konstant hoch.

Die behördlichen Veröffentlichungspflichten nach § 40 Abs. 1a LFGB traten am 1. September 2012 in Kraft. Sie waren, nachdem die niedersächsische Landesregierung 2013 den dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zugrundeliegenden Normenkontrollantrag eingereicht hatte, von sämtlichen Bundesländern rechtswidrig und zu Lasten der Verbraucherinnen und Verbraucher „vorläufig ausgesetzt“ worden. Der Zeitraum von Inkrafttreten der Veröffentlichungspflichten bis zur Aussetzung des Vollzugs, in dem die Bundesländer also Veröffentlichungen nach § 40 Abs. 1a LFGB noch vorgenommen haben, betrug zumeist etwa sechs Monate, in einigen Bundesländern länger.

foodwatch hat im Juni 2018 bei den zuständigen Landesministerien der Bundesländer abgefragt, wie viele Veröffentlichungen in diesem etwa sechsmonatigen Zeitraum bis zur „vorläufigen Aussetzung“ getätigt wurden. Die Ergebnisse zeigen, dass in einigen Bundesländern die vom BVerfG und im Gesetzestext herausgehobene „Wissensgrundlage für eigenverantwortliche Entscheidungen“ der Verbraucherinnen und Verbraucher in der Praxis nicht gegeben war: In mindestens vier Bundesländern (Hamburg, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Brandenburg) hatte es bis zur vorläufigen Aussetzung keine einzige Veröffentlichung gegeben, in zwei Bundesländern (Thüringen, Sachsen) gerade einmal drei Veröffentlichungen. In anderen Bundesländern erfolgten eine zwei- bis dreistellige Anzahl an Veröffentlichungen (z.B. Hessen: 41, NRW: 65, Baden-Württemberg: 53, Bayern: 114).²

² Korrespondenz stellt foodwatch auf Anfrage gern zur Verfügung

Die Unterschiede in der Veröffentlichungspraxis lassen sich kaum damit erklären, dass sich die Betriebe in einigen Bundesländern sehr viel stärker an lebensmittelrechtliche Vorgaben wie z.B. Betriebshygiene halten als die Unternehmen in anderen Bundesländern. Die Jahresberichte von Landesuntersuchungsämtern bzw. oberen Lebensmittelüberwachungsbehörden der Länder zeichnen ein anderes Bild. Vielmehr unterstreicht die insgesamt äußerst geringe Zahl von Veröffentlichungen nach § 40 Abs. 1a LFGB und noch dazu von Bundesland zu Bundesland äußerst unterschiedliche Handhabung, dass die gegenwärtige Regelung schlicht nicht dazu geeignet ist, die vom Bundesverfassungsgericht gestützte Zielsetzung und den Zweck des Gesetzes (siehe oben) zu erfüllen. Eine breite und verlässliche Informationsbasis für Konsumententscheidungen wird nicht dann geschaffen, wenn die Zahl der behördlichen Veröffentlichungen möglichst gering gehalten wird und zudem vom Ermessen der Behörden abhängig ist.

Hindernis Bagatellschwelle

Insbesondere durch eine Beibehaltung der derzeitigen Bagatellschwellen, wonach lediglich im Fall von Grenzwert-/Höchstwertüberschreitungen oder bei „wiederholten“/„nicht nur unerheblichen“ Verstößen mit einem zu erwartenden Bußgeld von mindestens 350 Euro eine Veröffentlichungspflicht besteht, läuft das Gesetz in Bezug auf sein Ziel ins Leere. Denn die Festlegung einer Bagatellschwelle beinhaltet stets ein willkürliches Element, das durch eine uneinheitliche Verwaltungspraxis in Bezug auf die Handhabung einer solchen Bagatellschwelle noch vergrößert wird. In der Folge ist weder für die Verbraucherinnen und Verbraucher noch für die betroffenen Unternehmen vorhersehbar, welche Ergebnisse im Einzelnen veröffentlicht werden und welche nicht. Zudem erfolgt bei Festlegung einer Bagatellschwelle die Information der Verbraucherinnen und Verbraucher aus der Natur der Sache nur partiell und nach einer Wertung durch die Verwaltung. Das öffentliche Informationsbedürfnis kann, wenn überhaupt, nur teilweise befriedigt werden.

Dass dieses Bedürfnis vorhanden und auch durch die wenig verbraucherfreundliche Möglichkeit, Anfragen nach dem VIG stellen zu können, nicht gestillt ist, belegt das große Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher an der von foodwatch gemeinsam mit der Transparenz-Initiative FragdenStaat im Januar 2019 ins Leben gerufenen Plattform „Topf Secret“. Allein durch eine vereinfachte technische Möglichkeit, VIG-Anfragen nach den Ergebnissen der Hygienekontrollen in Lebensmittelbetrieben direkt an die zuständige Lebensmittelbehörde übermitteln zu können, führte in nur zwei Wochen zu mehr als 15.000 Anfragen durch Verbraucherinnen und Verbraucher. Das sind mehr Anträge als in den 10 Jahren zuvor, seit Bestehen des VIG.

Im Zeitraum von der Verabschiedung des neuen § 40 Abs. 1 a LFGB (nachdem sich Lebensmittelbetriebe auf die neue Regelung einstellen konnten) bis zur Aussetzung des Vollzugs hat die Regelung nachweislich nicht dazu geführt, dass die Beanstandungsquoten in Deutschland signifikant gesunken sind. Es gibt keinen Grund anzunehmen, dass sich dies durch die Wiederaufnahme des Vollzugs wesentlich ändern könnte. Dagegen wurden in jenen Staaten, in denen behördliche Informationspflichten tatsächlich eine Informationsgrundlage für die eigenverantwortliche Entscheidungen der Verbraucherinnen und Verbraucher geschaffen haben, erheblich mehr Betriebe als zuvor dazu angehalten, die einschlägigen lebensmittelrechtlichen Vorgaben einzuhalten.

3. Transparenz-Regelungen in anderen Staaten

Verschiedene benachbarte Staaten setzen bei den amtlichen Lebensmittelkontrollergebnissen auf Transparenz. In **Frankreich** veröffentlicht die Regierung seit April 2017 alle Ergebnisse von Hygiene-Untersuchungen auf einer Website und in einer App. Die Kontrollergebnisse werden durch ein vierstufiges Smiley-System visualisiert und sind auf einer interaktiven Karte einsehbar. Die Betriebe erhalten nach der Kontrolle eine Plakette, die das Smiley zeigt und die die Betriebe freiwillig an ihrer Eingangstüre aushängen können.³

Ein ähnliches System existiert mit dem „Food Hygiene Rating Scheme“ seit 2013 in **Großbritannien**: Nach einer Hygienekontrolle werden Betriebe auf einer Skala von 0 („urgent improvement is required“) bis 5 („very good“) bewertet. Das Ergebnis wird online veröffentlicht.⁴ In **Nordirland** und **Wales** müssen die Betriebe das Ergebnis zudem gut sichtbar an ihrer Eingangstüre aushängen.⁵ Die Beanstandungsquoten in Wales sind seit der Einführung des Systems stark zurückgegangen.⁶

Wie gut Transparenz wirkt, zeigt vor allem das Beispiel **Dänemark**: Hier hängen seit 2001 die Ergebnisse der Lebensmittelkontrollen an den Türen von Restaurants und Supermärkten aus und sind zudem im Internet abrufbar. Zusammengefasst und bewertet wird das Kontrollergebnis mithilfe eines Smileys. Der Anteil der Betriebe mit dem besten Smiley hat sich seitdem um 15 Prozentpunkte erhöht (2002: 70%; 2018: 84%). Die Quote der Betriebe mit Beanstandungen hat sich seit der Einführung des Smiley-Systems fast halbiert.⁷

Auch **Norwegen** führte 2016 ein Smiley-System ein. Bis 2018 wurden ca. 20.000 Bewertungen vorgenommen, d.h. Betriebe wurden auch mehrfach überprüft (3 Runden). Seither hat sich die Anzahl der Betriebe, die ein Positiv-„Smiley“ bei der ersten Kontrolle erhalten, 68 auf 79 Prozent erhöht. Gleichzeitig ging die Anzahl der Betriebe mit einer mittleren Bewertung („Strichmund“) von 30 auf 20 Prozent zurück. Die schlechteste Bewertung erhalten nur noch ein Prozent der Betriebe. Die Akzeptanz in der norwegischen Bevölkerung ist laut einer Umfrage von 2017 sehr hoch (83%). Sechs von zehn Menschen wählen ihr Restaurant anhand der Smiley-Kennzeichnung aus.⁸

Transparenzsysteme wie v.a. in Dänemark, Wales und Norwegen wirken positiv im Sinne des Verbraucherschutzes, aber auch im Sinne eines fairen Wettbewerbs. Qualitätsanbieter, die relevante Kosten z.B. für das Hygienemanagement oder bauliche Veränderungen zu tragen haben, sind dadurch nicht länger im Wettbewerbsnachteil gegenüber anderen Betrieben, die sich diese Kosten

³ Interaktive Karte: <http://alim-confiance.gouv.fr/>, zur Bedeutung der unterschiedlichen Smileys siehe <http://agriculture.gouv.fr/alimconfiance-les-resultats-des-controles-sanitaires-accessibles-tous>, letzter Zugriff am 28.04.2017.

⁴ Siehe <http://ratings.food.gov.uk/>, letzter Zugriff am 28.04.2017.

⁵ Siehe <https://old.food.gov.uk/sites/default/files/fhrs-safeguards-england.pdf> und <https://old.food.gov.uk/sites/default/files/multimedia/pdfs/wales-business-leaflet-fhrs.pdf>, letzter Zugriff am 28.04.2017.

⁶ <https://old.food.gov.uk/wales/news-updates/news/2018/16946/food-hygiene-ratings-improving-throughout-wales-and-consumer-recognition-at-all-time-high>

⁷ Alle Quellen zum Smiley-System in Dänemark, weiterführende Links und Statistiken unter <http://www.foodwatch.org/de/informieren/smiley-system/mehr-zum-thema/vorbild-daenemark/>

⁸ Die Daten sind öffentlich zugänglich: <http://data.norge.no/data/mattilsynet/smilefjestilsyn-p%C3%A5-serveringssteder>; <http://hotell.difi.no/?dataset=mattilsynet/smilefjes/kravpunkter>; <http://hotell.difi.no/?dataset=mattilsynet/smilefjes/tilsyn>; die Rechtsgrundlage für das norwegische System ist hier veröffentlicht: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2015-09-25-1141>, die Guidelines liegen auch in englischer Sprache vor:

https://www.mattilsynet.no/mat_og_vann/matservering/smilefjes/guidelines_to_smiley_inspections_from_the_norwegian_food_safety_authority.21982/binary/Guidelines%20to%20Smiley%20inspections%20from%20The%20Norwegian%20Food%20Safety%20Authority

sparen. Nicht zuletzt zeigen Umfragen in Dänemark, dass das System auch aus Sicht von Unternehmen positiv ist. Mit Blick auf die von Wirtschaftsverbänden wie dem Dehoga geäußerten Sorgen bleibt festzuhalten, dass aus keinem der genannten Länder Berichte über ein großes Betriebssterben infolge der Einführung eines Transparenzsystems bekannt geworden sind.

4. Löschfrist von sechs Monaten konterkariert Gesetzeszweck

Das BVerfG trifft in seinem Beschluss keine Aussage dazu, wie eine gesetzliche Fristenregelung konkret bemessen sein müsste. Damit ist der Gesetzgeber in seiner Entscheidung aber nicht frei. Das BVerfG weist nämlich ausdrücklich auf die besondere Bedeutung der Veröffentlichung auch bereits beseitigter Verstöße hin. Auch rechtsverletzendes Verhalten in der Vergangenheit könne für die Konsumententscheidung von Verbraucherinnen und Verbrauchern Bedeutung haben. Der Veröffentlichung bereits beseitigter Verstöße komme zudem eine generalpräventive Wirkung zu (Rn. 38 des Beschlusses). Daraus folgt: Der Gesetzgeber muss die Dauer der Veröffentlichung so festlegen, dass auch Verstöße aus der Vergangenheit über einen längeren Zeitraum einsehbar sind. Sowohl die Möglichkeit der Ableitung von Schlussfolgerungen aus der Veröffentlichung vergangener Verstöße für eine Kaufentscheidung als auch die generalpräventive Wirkung der Veröffentlichung vergangener Verstöße müssen vollumfänglich gewährleistet sein. Das heißt, die Dauer der Veröffentlichung muss angemessen lang sein, um den Informationsrechten der Verbraucherinnen und Verbraucher gerecht zu werden und den Gesetzeszweck erfüllen zu können. Eine Veröffentlichungspflicht, die lediglich einen kurzen Zeitraum von sechs Monaten, wie im Gesetzentwurf geplant, ist dazu ungeeignet, was bereits aus dem Umstand offensichtlich wird, dass für zahlreiche Lebensmittelbetriebe nur eine Kontrolle innerhalb von drei Jahren vorgesehen ist.

Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass die in mehreren Bundesländern praktizierte Veröffentlichungsfrist vor der „vorläufigen Auskraftsetzung“ zwölf Monate betrug. Der Entwurf der Bundesregierung geht demnach bemerkenswerterweise noch hinter das zurück, was einige Länder seinerzeit praktiziert hatten. Während der BVerfG-Beschluss eine Stärkung der Informationsrechte von Verbraucherinnen und Verbrauchern darstellt, plant das BMEL in seinem Entwurf deren konkrete Schwächung.

Vor allem aber setzt sich der Entwurf des BMEL mit der Frage, wann und wie Rückschlüsse aus bereits beseitigten Verstößen für die Zukunft bzw. für gegenwärtiges Konsumverhalten gezogen werden können, überhaupt nicht auseinander. Der Entwurf blendet damit zugleich und vor allem die eigenständige verfassungsrechtliche Bedeutung der Informationsrechte von Verbraucherinnen und Verbrauchern aus. Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, die Vorgabe des Bundesverfassungsgerichts zur Normierung einer Löschfrist so zu bemessen, dass die vom Bundesverfassungsgericht betonten Ziele der Veröffentlichung nicht konterkariert, sondern wirksam erreicht werden können. Das heißt, der Gesetzgeber muss die Grundrechte betroffener Unternehmen aus Art. 12 GG mit den Grundrechten der Verbraucherinnen und Verbraucher aus Art. 2 Abs.1, Art. 12 GG abwägen und in einen angemessenen Ausgleich bringen. Das gewährleistet der vorgelegte Gesetzentwurf nicht. Er trifft vielmehr eine Regelung einseitig zu Gunsten der betroffenen Unternehmen und zu Lasten von Verbraucherinnen und Verbrauchern. Das steht mit den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seinem Beschluss vom März 2018 nicht im Einklang.

Die Löschfrist ist daher deutlich, mindestens auf fünf Jahre zu verlängern.

5. Vorgabe der Doppelbeprobung gefährdet Information der Öffentlichkeit

§ 40 Abs. 1a LFGB gibt den Lebensmittelüberwachungsbehörden vor, vor einer Information der Öffentlichkeit über die Überschreitung von Grenzwerten, Höchstgehalten oder Höchstmengen für Proben nach § 39 Absatz 1 Satz 2 LFGB *mindestens zwei unabhängige Untersuchungen* vorlegen zu müssen.

Um eine gesicherte und schnelle Information der Verbraucherinnen und Verbraucher zu gewährleisten, müsste also zumindest angenommen werden, dass im Falle einer festgestellten Grenzwertüberschreitung schnellstmöglich eine zweite, unabhängige Untersuchung obligatorisch in Auftrag gegeben wird. Genau dies ist jedoch nicht der Fall.

Im Sommer/Herbst 2018 hatte foodwatch bei allen Bundesländern angefragt, wie diese mit der Doppelbeprobungsmaßgabe aus § 40 Abs. 1a LFGB umgehen. Lediglich **NRW** und **Hamburg** erklärten daraufhin, dass eine Zweituntersuchung Standard ist bzw. routinemäßig durchgeführt wird. Andere Länder (**Brandenburg, Bremen, Berlin, Bayern, Sachsen-Anhalt, Baden-Württemberg**) gaben immer hin an, dass eine Zweituntersuchung innerhalb desselben Labors „in der Regel“ durchgeführt werde – aber eben auch nicht immer. Nach welchen Kriterien eine Zweituntersuchung erfolgt oder ausbleibt, ist für die Öffentlichkeit nicht nachvollziehbar – ebenso wenig, wie schnell eine Zweituntersuchung durchgeführt wird.

In anderen Bundesländern hingegen mussten Verbraucherinnen und Verbraucher zum Zeitpunkt der Korrespondenz zwischen foodwatch und den zuständigen Länderministerien mit einer größeren Wahrscheinlichkeit davon ausgehen, dass eine Zweituntersuchung *nicht* erfolgt, womit trotz amtlich festgestellter Grenzwertüberschreitung eine Information der Öffentlichkeit ausbleibt.

So antwortete das Umweltministerium **Rheinland-Pfalz** am 6.11.2018 an foodwatch:

„In Rheinland-Pfalz werden Proben, die in der amtlichen Untersuchung auffällig sind, beanstandet. Damit ist keine standardmäßige Zweituntersuchung verbunden.“ (Hervorhebung durch foodwatch)

Praktisch gleichlautend die Auskunft des Landwirtschaftsministeriums **Mecklenburg-Vorpommern** vom 17.9.2018:

„In Mecklenburg-Vorpommern werden Proben beanstandet, die in der amtlichen Untersuchung auffällig sind. Damit ist keine standardmäßige Zweituntersuchung verbunden.“ (Hervorhebung durch foodwatch)

Das Arbeitsministerium in **Thüringen** erklärte am 5.9.2018, dass lediglich „bei bestimmten Parametern methodenabhängig eine zweite Untersuchung“ durchgeführt werde.

Sachsen, so das Sozialministerium des Freistaats am 7.9.2018, sei zwar „bestrebt“, eine „Untersuchung in einem Zweitlaboratorium durchführen zu lassen, um die Tatbestandsvoraussetzungen für eine Veröffentlichung zu erfüllen“ – schränkte aber ein:

„Ob dies in jedem Fall innerhalb der erforderlichen Fristen und unter Beachtung der übrigen Voraussetzungen (z.B. ausreichendes Probenmaterial) möglich sein wird, kann derzeit nicht abschließend beantwortet werden.“

Das Landwirtschaftsministerium **Niedersachsen** ging in seiner Antwort an foodwatch vom 20.8.2018 – anders als andere Länder – offenbar davon aus, dass die „unabhängige“ Zweituntersuchung auch in einem anderen Labor als die Erstanalyse zu erfolgen hat – und schränkte ein:

„Für die Zweitlaboruntersuchung soll im Bedarfsfall auch auf die Kapazitäten der in der Norddeutschen Kooperation (NOKO) zusammenarbeitenden amtlichen Laboratorien anderer Länder zurückgegriffen werden. Dennoch ist absehbar, dass nicht in jedem bei der Erstlaboruntersuchung auffälligen Fall eine Zweitlaboruntersuchung gewährleistet werden kann, da ggf. einzelne spezielle Untersuchungen innerhalb des LAVES und der NOKO nur in einem Schwerpunktlabor vorgehalten werden oder das Probenmaterial eine Zweitlaboruntersuchung nicht zulässt.“ (Hervorhebung durch foodwatch)

Das Umweltministerium **Hessen** wies am 6.9.2018 auf technische Grenzen bei der Umsetzung der Doppelbeprobungsmaßgabe hin:

„Es gibt jedoch auch Untersuchungsparameter, deren Ergebnisse nicht durch eine zweite Untersuchung aussagekräftig reproduzierbar sind (z.B. der Nachweis von pathogenen Erregern in gering und nicht homogen kontaminierten Lebensmitteln bei mikrobiologischen Untersuchungen).“

Die Antworten zeigen, dass – anders als in der Gesetzesbegründung intendiert – die Vorgaben von § 40 Abs. 1a gerade nicht zu einer verlässlichen Information der Öffentlichkeit bei amtlich festgestellten Grenzwertüberschreitungen führt. Indem die Länder bzw. die zuständigen Überwachungsbehörden auf eine Zweituntersuchung verzichten, können sie die im Gesetz intendierte Informationspflicht ins Leere laufen lassen – bei vollständig gesetzeskonformem Verhalten.

Aus Sicht von foodwatch muss die Doppelbeprobungsvorgabe entfallen. Bleibt sie bestehen, so ist sie zumindest zu flankieren mit einer Pflicht der Behörden, nach auffälliger Erstuntersuchung zwingend und schnellstmöglich eine Zweituntersuchung durchführen zu müssen. Andernfalls bleibt es eine willkürliche Entscheidung, ob eine Zweituntersuchung und eine Information der Öffentlichkeit erfolgt oder nicht, ohne Transparenz darüber, welche Kriterien dafür maßgeblich sind – und ohne die Möglichkeit, Versäumnisse von Behörden bei der Information der Öffentlichkeit wirksam nach dem Ordnungswidrigkeiten- oder Strafrecht zu ahnden.

6. Weiterer Änderungsbedarf an § 40 Abs. 1 a LFGB

Das Urteil des BVerfG muss aus Sicht von foodwatch zum Anlass genommen werden, eine möglichst umfassende Transparenz über die Ergebnisse der amtlichen Lebensmittelkontrollen zu schaffen. Es sollten nicht nur Negativ-Fälle besonderer Schwere (also jenseits einer Bagatellgrenze), sondern alle Ergebnisse von Lebensmittelkontrollen – d.h. auch die positiven – veröffentlicht werden.

Ein solches generelles Transparenzsystem war nicht Gegenstand des BVerfG-Beschlusses. Es würde einen grundsätzlichen Systemwechsel gegenüber der bisherigen Praxis – der (lückenhaften) Veröffentlichungspflicht allein für Negativfälle – darstellen und wäre nach den Erfahrungen aus anderen Staaten (s.o.) dazu geeignet, die verfassungsrechtlich geschützten Informationsrechte der Verbraucherinnen und Verbraucher durchzusetzen.

foodwatch hält es für zielführend, dass ausnahmslos alle amtlichen Kontrollberichte im Internet veröffentlicht und mit einer einfach verständlichen Kennzeichnung versehen werden, beispielsweise in Form der dänischen Smiley-Symbole. Lebensmittelunternehmen, die direkten Kundenkontakt mit Verbraucherinnen und Verbrauchern haben (z.B. Restaurants, Bäckereien, Metzgereien etc.), sollten dazu verpflichtet werden, dieses Smiley an der Eingangstür ihres Betriebs auszuhängen. Auch die behördlichen Veröffentlichungspflichten im Falle von Grenzwertüberschreitungen sind auszuweiten (s.o.).

Nicht zuletzt dient ein Transparenzsystem anstelle einer Veröffentlichung weniger, negativer Kontrollergebnisse auch dazu, ein realistisches Bild einer Branche zu zeichnen, in der der überwiegende Teil der Betriebe im Einklang mit den maßgeblichen lebensmittelrechtlichen Vorgaben arbeitet.

Dass eine grundlegende Novellierung der aktiven Informationspflichten von Lebensmittelbehörden geboten ist, ist aus Gründen des Verbraucherschutzes nach dem Beschluss des BVerfG offensichtlich. Dieses Vorhaben darf auch nicht auf einen späteren Zeitpunkt verschoben werden, um nun, in einem ersten Schritt, lediglich die vom BVerfG explizit eingeforderte Löschfrist einzuführen. Über die Informationspflichten diskutieren Exekutiv- wie Legislativorgane bereits seit mehr als zehn Jahren. Repräsentanten von Bund und Ländern haben sich beispielsweise auf zahlreichen Verbraucherschutz- bzw. Wirtschaftsministerkonferenzen zu der Thematik beraten. Mehrere Delegationen haben sich etwa mit dem dänischen System vertraut gemacht. Es gab vorbereitende Arbeiten auf Ebene der Bundesländer, landesgesetzliche Regelungen sowie Modellprojekte mit freiwilligen Transparenzsystemen. Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat haben sich im Zuge der Einführung des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG) sowie mehrerer Novellierungen von § 40 LFGB in der Folge von Lebensmittelskandalen über mehr als ein Jahrzehnt hinweg immer wieder mit der Frage befasst, wie der Umgang mit amtlichen Kontrollergebnissen zu regeln ist und wie der Verbraucherschutz und die Informationsrechte von Verbraucherinnen und Verbrauchern gestärkt werden können. Auch für das (von foodwatch begrüßte) Vorhaben der Verständigung auf einen bundesweit einheitlichen Bußgeldkatalog für lebensmittelrechtliche Verstöße bestehen bereits umfangreiche Kenntnisse wie auch Vorbilder beispielsweise aus Dänemark, so dass dies der Einführung eines Transparenzsystems nicht im Weg steht.

Angesichts dieses Vorlaufs ist es nicht nur realistisch, sondern mit Blick auf die unmissverständliche Stärkung der Informationsrechte durch das BVerfG auch zwingend, einen entsprechenden Systemwechsel durch eine LFGB-Novelle jetzt, zwingend aber in der laufenden Legislaturperiode, vorzunehmen. Maßgeblich dafür ist aus Sicht von foodwatch allein der politische Wille.

Ansprechpartner: Martin Rücker (Geschäftsführer foodwatch Deutschland)