

Stellungnahme des
Handelsverbandes Berlin-Brandenburg e. V.
(HBB)

Deutscher Bundestag
Ausschuss für
Ernährung und Landwirtschaft

Ausschussdrucksache
19(10)121-E
ÖA "LFGB" am 18. Februar 2019
12. Februar 2019

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

Berlin, 12. Februar 2019

Schriftliche Stellungnahme zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (BT-Drs. 19/4726) für die öffentliche Anhörung am 18. Februar 2019 vor dem Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages.

Hintergrund

Mit Beschluss vom 21. März 2018 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) zur Veröffentlichung des Lebensmittelunternehmers bei lebensmittelrechtlichen Verstößen Stellung genommen und über die Verfassungskonformität des betreffenden § 40 Abs. 1a LFGB befunden. Das BVerfG hat ausdrücklich hervorgehoben, dass die Norm nur dann verfassungsgemäß ist, wenn die in der Norm unbestimmten Tatbestände auch verfassungskonform ausgelegt werden. Als explizit verfassungswidrig wurde das Fehlen einer zeitlichen Begrenzung der Veröffentlichung deklariert. Die Norm verstößt insoweit ausdrücklich gegen die Berufsausübungsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 Grundgesetz. Das BVerfG erkennt in seinem Beschluss ausdrücklich an, dass die mit der Information der Öffentlichkeit einhergehende Beeinträchtigung der betroffenen Unternehmen von großem Gewicht sein kann. So könne eine Veröffentlichung des Lebensmittelunternehmers zu „einem erheblichen Verlust des Ansehens des Unternehmens und zu Umsatzeinbrüchen führen, was im Einzelfall bis hin zur Existenzvernichtung reichen kann.“ Mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (Integration einer Lösungsfrist) möchte die Bundesregierung die Verfassungskonformität wiederherstellen.

Grundsätzliche Anmerkungen

Als verantwortungsvoller Lebensmitteleinzelhändler gehört es zu unserem Selbstverständnis, unseren Kundinnen und Kunden tagtäglich sichere und qualitativ hochwertige Waren anzubieten. Insbesondere die Eigenproduktion von Lebensmitteln ist zu einem bedeutenden Alleinstellungsmerkmal für Vollsortimenter geworden, die sich bei Verbraucherinnen und Verbrauchern einer wachsenden Beliebtheit erfreut. Selbstverständlich arbeiten wir nach höchsten Hygiene- und Qualitätsstandards (Basis sind die gesetzlichen Vorgaben, die betriebsindividuell und entsprechend einer eigenen Qualitätsphilosophie ergänzt werden können) und bilden unsere Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in internen und externen Schulungen und Seminaren zum hygienischen Umgang von und mit Lebensmitteln etc. regelmäßig aus und fort. Dort, wo im Vollsortimentsgeschäft frische Lebensmittel angeboten und verarbeitet werden, besteht im Vergleich zu Handelsformaten mit ausschließlich nur vorverpackten Lebensmitteln (Discount) grundsätzlich eine latent höhere Anfälligkeit gegenüber kleineren Mängeln aufgrund menschlicher Fehler.

Sollte es im Zuge dessen bei vermeintlichen lebensmittelrechtlichen Verstößen zu einer Veröffentlichung des Lebensmittelunternehmers kommen, so muss eine solche Veröffentlichung für alle Beteiligten fairen Bedingungen unterliegen. Hierzu gehört auf der einen Seite eine wirkliche, d. h. verständliche und zeitlich in Bezug zum vermeintlichen Verstoß stehende Verbraucherinformation sowie die Wahrung der Verhältnismäßigkeit beim Eingriff in die unternehmerischen Grundrechte durch Namensveröffentlichungen im Internet und damit verbundenen möglichen Reputationsschäden auf der anderen Seite. Es gilt, die Verhältnismäßigkeit zu wahren.

Zentrale Aspekte der Verhältnismäßigkeit sind

- Veröffentlichung relevanter Mängel
- Zeitrahmen der Nachkontrolle und Ergebnisveröffentlichung der Nachkontrolle
- Angemessene zeitliche Veröffentlichungsfristen

1. Veröffentlichung relevanter Mängel – Bußgeldhöhe / Bußgeldkatalog

Eine Veröffentlichung (Verdacht, Mangel) greift gravierend in die Grundrechte des Lebensmittelunternehmers ein. Die Verstöße müssen daher eine deutliche Relevanz aufweisen, die das Ausmaß der Grundrechtseinschränkung rechtfertigen. Die bisherige 350-Euro-Grenze stellt mit Blick auf die mit der Veröffentlichung des Verdachts einhergehenden Reputationsschäden für den Betroffenen eine unverhältnismäßige Schwelle dar.

So lässt sich in diesem Kontext unmittelbar auf die Position der Lebensmittelkontrolleure verweisen (Bundesverband der Lebensmittelkontrolleure e.V., Stellungnahme vom 16. Oktober 2018):

„Angesichts der Schwere des Eingriffs und der zu erwartenden wirtschaftlichen Folgen für die Betroffenen durch die Veröffentlichung eines Verstoßes dürfte der angesetzte „Schwellenwert“ von lediglich 350,00 € für das prognostizierte Bußgeld unverhältnismäßig und als „Hürde“ viel zu niedrig sein. Da für Verstöße gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften u.U. ein Bußgeld von bis zu 100.000,00 € verhängt werden kann (§ 60 Abs. 5 Nr. 1 LFGB), liegt ein Bußgeld von 350,00 € deutlich im Bagatellbereich. Hinzu kommt, dass nach dem Wortlaut der Vorschrift dieses Bußgeld nicht etwa nur wegen eines erheblichen Verstoßes zu erwarten sein muss, sondern sich diese Erwartung etwa auch bei wiederholter Feststellung reiner Bagatelverstöße ergeben kann („...in nicht nur unerheblichem Ausmaß oder wiederholt verstoßen worden ist...“).“

→ Daher ist eine Erhöhung der Bußgeldschwelle auf mindestens 1.000 Euro verhältnismäßig und zwingend geboten.

Hinzu kommt die Erfahrung aus der täglichen Praxis der Lebensmittelunternehmer, dass die Bestimmung der Bußgeldhöhe meist nach sehr subjektiven Kriterien erfolgt: So ist die Höhe von Geldbußen bei qualitativ vergleichbaren Verstößen vielfach sehr unterschiedlich. Dabei sind auch regionale Traditionen zu beobachten, die in manchen Bundesländern tendenziell zu höheren und in anderen Bundesländern zu niedrigeren Geldbußen führen. So könnte ein qualitativ vergleichbarer Verstoß in einem Bundesland zu einer Veröffentlichung führen, in einem anderen aber nicht. Somit besteht auch die Gefahr, dass Bagatelverstöße aus rein subjektiven Gesichtspunkten zu einer Überschreitung der Bußgeldschwelle führen und somit veröffentlichungspflichtig sind. Es ist nicht hinnehmbar, dass die Information der Öffentlichkeit in derartigen Konstellationen von Prognosen einzelner Verwaltungsmitarbeiter abhängt.

Dieser Sichtweise pflichten die Lebensmittelkontrolleure bei (Bundesverband der Lebensmittelkontrolleure e.V., Stellungnahme vom 16. Oktober 2018):

„Zweifel bestehen zudem seitens des BVLK dahingehend, ob die gesetzliche Voraussetzung für die Veröffentlichung, dass "die Verhängung eines Bußgeldes von mindestens 350,00 € zu erwarten ist", den rechtsstaatlichen Geboten der Normenklarheit und Bestimmtheit tatsächlich gerecht wird. Denn hierfür fehlt es aus unserer Sicht an einem objektiven und transparenten Maßstab für die von der amtlichen Lebensmittelüberwachung anzustellenden Prognose über die Höhe eines Bußgeldes, etwa in Gestalt eines bundesweit einheitlichen Bußgeldkatalogs.“

→ Vor diesem Hintergrund ist ein einheitlicher Bußgeldkatalog zwingend notwendig, um die Gleichheitsrechte der Lebensmittelunternehmer zu wahren.

2. Zeitrahmen der Nachkontrolle und Ergebnisveröffentlichung der Nachkontrolle

Ein von einem Mangel betroffener Lebensmittelunternehmer ist stets danach bestrebt, den Mangel unverzüglich zu beheben und dies gegenüber der Kontrollbehörde anzuzeigen. Mit Blick auf die Veröffentlichung des Mangels auf einem Verbraucherportal ist dieser Umstand umso relevanter, da die Behebung elementar für die richtige Bewertung durch den Verbraucher ist. Das BVerfG stellt diesbezüglich unmissverständlich klar, dass die Behebung eines Mangels unverzüglich dem Verbraucher gegenüber kommuniziert werden muss: „Die zuständigen Behörden müssen die Information mit der Mitteilung verbinden, ob und wann ein Verstoß behoben wurde. Dies ist verfassungsrechtlich unerlässlich. Ansonsten wäre die Veröffentlichung des Verstoßes zur Erreichung des Informationsziels nicht geeignet, weil die Fehlvorstellung entstehen könnte, der Verstoß bestehe

fort. Für die Verbraucherentscheidung wird es regelmäßig eine Rolle spielen, ob und wie schnell ein Verstoß abgestellt wurde.“

- ➔ **Daher sollte die Pflicht zur unverzüglichen behördlichen Nachkontrolle und umgehenden Information über die Behebung des Mangels zwingend in das Gesetz integriert werden.**

3. Angemessene zeitliche Veröffentlichungsfristen

Es liegt im ureigenen Interesse des Lebensmittelunternehmers, bei etwaigen Verstößen gemeinsam mit den Kontrollbehörden einen sehr schnellen Verfahrensweg umzusetzen. Auch das BVerfG führt in seinem Urteil vom 21. März 2018 eingehend aus, dass das Ziel der Verbraucherinformation nur erreicht wird und die Grundrechtsbeeinträchtigung für den Lebensmittelunternehmer nur angemessen ist, wenn die Information für den Verbraucher werthaltig ist. Dies wird vorrangig an der zeitlichen Nähe zwischen Verstoß und Veröffentlichung bemessen. Je länger die Frist bis zur Veröffentlichung, umso geringer das Interesse bzw. der Nutzen für den Verbraucher.

Eine Analyse der gegenwärtig gelebten Praxis belegt jedoch, dass nahezu immer mehrere Monate zwischen Feststellung und Veröffentlichung liegen (z. B. Saarland: in vier Fällen Veröffentlichung erst nach über drei Monaten nach Feststellung, in zwei Fällen nach fast fünf Monaten). Ein sehr drastisches Beispiel aus dem Lebensmitteleinzelhandel in Nordrhein-Westfalen zeigt, dass zwischen Kontrolle und Erhalt des behördlichen Anschreibens 43 Monate lagen.

- ➔ **Vor diesem Hintergrund ist es im Sinne der Verbraucherrelevanz und der Wahrung der unternehmerischen Grundrechte zwingend notwendig, für die Behörden eine Frist zur eigentlichen Veröffentlichung einzuführen (z. B. maximal 60 Tage zwischen Feststellung des Mangels und Veröffentlichung).**