

## **Antrag**

**der Abg. Dr. Erik Schweickert u. a. FDP/DVP**

**und**

## **Stellungnahme**

**des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz**

### **Auswirkungen auf Unternehmen in Baden-Württemberg aufgrund von Veröffentlichungen nach § 40 Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB)**

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,  
die Landesregierung zu ersuchen  
zu berichten,

1. welche Erfahrungen die Landesregierung mit der Veröffentlichung von Verstößen gemäß § 40 LFGB in den letzten drei Jahren gemacht hat;
2. nach welchen Kriterien die Abgrenzung zwischen veröffentlichungspflichtigen und nicht veröffentlichungspflichtigen Verstößen erfolgt;
3. wie hoch die Anzahl der danach veröffentlichungsrelevanten sowie der tatsächlich veröffentlichten Verstöße in Baden-Württemberg in den letzten drei Jahren jeweils war, differenziert nach Art der jeweiligen Beanstandungen;
4. wie hoch die Anzahl der „Wiederholungstäter“ bei veröffentlichungsrelevanten Verstößen in Baden-Württemberg in den letzten drei Jahren jeweils war;
5. inwieweit die Landesregierung das gewählte Abgrenzungskriterium für einen geeigneten und angemessenen Maßstab hält, insbesondere ob dadurch sichergestellt ist, dass nicht schon Bagatellverstöße zu einer Veröffentlichung führen;
6. wie viel Zeit zwischen der Feststellung eines Befunds durch die Behörden und der Veröffentlichung vergeht, differenziert nach Landkreisen;
7. in wie vielen Fällen die Beanstandung zum Zeitpunkt der Veröffentlichung bereits behördenbekannt behoben ist, differenziert nach Landkreisen;

8. ob die Landesregierung glaubt, das Ziel eines effektiven Verbraucherschutzes durch eine stark verspätete Veröffentlichung erreichen zu können;
9. wie sich die Lösungsfrist berechnet, ab dem Zeitpunkt der Veröffentlichung oder ab dem Zeitpunkt der Feststellung des Befunds;
10. wie die Landesregierung sicherstellen wird, dass veröffentlichte Eintragungen nach Ablauf der Veröffentlichungsfrist nicht mehr gefunden werden können;
11. wie sie die Auswirkungen der Regelungen und der Prangerwirkung der Veröffentlichung auf betroffene Betriebe einschätzt;
12. inwieweit sie insbesondere in der überwiegend mittelständisch geprägten Gastronomie existenzgefährdende Auswirkungen auf auffällig gewordene Betriebe erwartet;
13. wie hoch nach Kenntnis der Landesregierung die Zahl der Betriebe in Baden-Württemberg ist, die der Prüfpflicht unterliegen, unter Angabe der Zahl der dort beschäftigten sozialversicherungspflichtigen Mitarbeiter sowie der in diesen Betrieben erzielten Umsätze;
14. inwieweit sie Optimierungspotenziale durch die Möglichkeiten der fortschreitenden Digitalisierung sieht.

05.04.2019

Dr. Schweickert, Hoher, Dr. Rülke, Dr. Timm Kern, Haußmann,  
Brauer, Dr. Goll, Keck, Reich-Gutjahr, Weinmann FDP/DVP

#### Begründung

Nach § 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs (LFGB) sind bestimmte Verstöße gegen das LFGB von den Behörden zu veröffentlichen. Eine Veröffentlichung über einen Verstoß gegen das LFGB im Internet soll Verbraucher vor dem unwissentlichen Besuch gastronomischer Betriebe schützen, die gegen die Vorschriften des LFGB verstoßen haben. Eine solche Veröffentlichung kann erhebliche Konsequenzen für den betroffenen zumeist mittelständischen Betrieb haben. Ziel dieses Antrags ist es, Art und Ausmaß der Veröffentlichungspflichten und ihrer Auswirkungen zu erfragen.

## Stellungnahme

Mit Schreiben vom 2. Mai 2019 Nr. Z(36)-0141.5/431F nimmt das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz in Abstimmung mit dem Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Wohnungsbau zu dem Antrag wie folgt Stellung:

*Der Landtag wolle beschließen,  
die Landesregierung zu ersuchen  
zu berichten,*

*Vorab im Hinblick auf die Beantwortung der Fragen:*

§ 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) regelt drei unterschiedliche Arten der Information der Öffentlichkeit:

1. Information der Öffentlichkeit über gesundheitsschädliche Produkte (Lebensmittel, Futtermittel, kosmetische Mittel oder Bedarfsgegenstände) sowie deren Hersteller oder Inverkehrbringer und über eine Verbrauchertäuschung in nicht unerheblichem Ausmaß.

Diese Produktwarnungen zur Gefahrenabwehr nach § 40 Abs. 1 LFGB werden auf der Seite [www.lebensmittelwarnung.de](http://www.lebensmittelwarnung.de) sowie auf der Internetseite des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz <https://mlr.baden-wuerttemberg.de/de/unser-service/lebensmittel-und-produktwarnungen/> veröffentlicht. In der Regel werden diese Informationen der Öffentlichkeit von den Lebensmittelunternehmen selbst vorgenommen.

2. Information der Öffentlichkeit über die *Überschreitung von Grenzwerten/Höchstgehalten/Höchstmengen* im Anwendungsbereich des LFGB unter Nennung der Bezeichnung des Lebensmittels oder Futtermittels sowie des Lebensmittel- oder Futtermittelunternehmens, unter dessen Namen oder Firma das Lebensmittel oder Futtermittel hergestellt oder behandelt oder in den Verkehr gelangt ist (§ 40 Abs. 1 a Nr. 1 LFGB).

3. Information der Öffentlichkeit über *sonstige erhebliche oder wiederholte Verstöße* gegen Vorschriften im Anwendungsbereich des LFGB zum Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor *Gesundheitsgefährdungen*, vor *Täuschung* oder zur *Einhaltung hygienischer Anforderungen* und bei denen ein Bußgeld von mindestens 350 Euro zu erwarten ist (§ 40 Abs. 1 a Nr. 2 LFGB).

Die Veröffentlichungen nach Nr. 2 und 3 erfolgen in Baden-Württemberg auf [www.verbraucherinfo-bw.de](http://www.verbraucherinfo-bw.de) sowie bezüglich der Nr. 3 auf den Seiten der Stadt- und Landkreise.

Da die Fragen alle auf die Veröffentlichungen nach Nr. 3 abzielen, wird in der Beantwortung der einzelnen Fragen nur auf diesen Bereich eingegangen.

1. *welche Erfahrungen die Landesregierung mit der Veröffentlichung von Verstößen gemäß § 40 LFGB in den letzten drei Jahren gemacht hat;*

Zu 1.:

Die Veröffentlichungen waren im Jahr 2013 aufgrund von verschiedenen Gerichtsurteilen (u. a. VGH Baden-Württemberg Beschluss vom 28. Januar 2013, Az. 9 S 2423/12) durch einen Erlass des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz ausgesetzt worden. Im Jahr 2018 wurden sie wiederaufgenommen, nachdem das Bundesverfassungsgericht über den Normenkontrollantrag (vgl. Bekanntmachung vom 18. Mai 2018, BGBl. I S. 650) hierzu entschieden hatte. Das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz hat den unteren Lebensmittelüberwachungsbehörden daraufhin im Oktober 2018 Umsetzungshinweise gegeben, die neben den bewährten Vorgaben aus den Jahren 2012 und 2013 auch die sich aus dem Bundesverfassungsgerichtsbeschluss ergebenden neuen Vorgaben berücksichtigen.

Darüber hinaus sind nach diesem Erlass in der Anfangsphase die Inhalte der Anhörungen durch die untere Lebensmittelüberwachungsbehörde im Falle von Informationen nach § 40 Abs. 1 a Nr. 2 LFGB dem Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz drei Arbeitstage vor dem Versand der Anhörung zur Kenntnis vorzulegen. Seit Eingang der ersten Anhörung am 26. November 2018 wurden in Baden-Württemberg (Stand: 17. April 2019) 68 Lebensmittelbetriebe im Internet nach § 40 Abs. 1 a Nr. 2 LFGB veröffentlicht.

*2. nach welchen Kriterien die Abgrenzung zwischen veröffentlichungspflichtigen und nicht veröffentlichungspflichtigen Verstößen erfolgt;*

Zu 2.:

Auslösekriterien für eine Veröffentlichung nach § 40 Abs. 1 a Nr. 2 LFGB sind:

- Durch Tatsachen hinreichend begründeter Verdacht, dass gegen sonstige Vorschriften im Anwendungsbereich des LFGB, die dem Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Gesundheitsgefährdungen, vor Täuschung *oder* die der Einhaltung hygienischer Anforderungen dienen, in nicht nur unerheblichem Ausmaß *oder* wiederholt verstoßen worden ist *und*
- die Verhängung eines Bußgeldes von erwartungsgemäß mindestens dreihundertfünfzig Euro.

Das bedeutet, dass bei einem erstmaligen Verstoß (also kein Wiederholungsfall) neben der Bußgeldhöhe zusätzlich die Erheblichkeit des Verstoßes gegeben sein muss. Die Höhe des Bußgeldes ist also nicht alleine entscheidend. Ein erheblicher Verstoß liegt beispielsweise vor, wenn bei einem Hygieneverstoß eine Gesundheitsgefährdung der Verbraucher nicht auszuschließen wäre. Umgekehrt könnten Verunreinigungen ohne Kontakt mit Lebensmitteln trotz Bußgeld von 400 € im Einzelfall noch nicht erheblich sein, sodass keine Veröffentlichung erfolgt. Die Behörde bewertet die Erheblichkeit des Verstoßes im jeweiligen Einzelfall.

*3. wie hoch die Anzahl der danach veröffentlichungsrelevanten sowie der tatsächlich veröffentlichten Verstöße in Baden-Württemberg in den letzten drei Jahren jeweils war, differenziert nach Art der jeweiligen Beanstandungen;*

Zu 3.:

Wie in Frage Nr. 2 dargestellt, haben die unteren Lebensmittelüberwachungsbehörden kein Ermessen und sind gehalten, erhebliche oder wiederholte Verstöße, die ein Bußgeld von über 350 Euro erwarten lassen, zu veröffentlichen. Insofern wird davon ausgegangen, dass bei allen veröffentlichungsrelevanten Verstößen ein Verfahren zur Veröffentlichung eingeleitet worden ist.

Gemäß dem Erlass des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz vom Oktober 2018 sollen die Behörden alle festgestellten relevanten Verstöße rückwirkend bis zum 1. Juni 2018 prüfen.

In den letzten drei Jahren wurden in Baden-Württemberg (Stand: 17. April 2019) 68 Lebensmittelbetriebe im Internet nach § 40 Abs. 1 a Nr. 2 LFGB veröffentlicht (siehe auch Antwort 1).

*4. wie hoch die Anzahl der „Wiederholungstäter“ bei veröffentlichungsrelevanten Verstößen in Baden-Württemberg in den letzten drei Jahren jeweils war;*

Zu 4.:

Bei den bis zum 17. April 2019 erfolgten Veröffentlichungen gab es 8 Betriebe, die nach Kenntnis des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz gegen die einschlägigen Rechtsvorschriften wiederholt verstoßen haben. Es wird vermutet, dass die Zahl der wiederholt verstoßenden Betriebe jedoch deutlich höher liegt; genaue Daten hierüber konnten aufgrund der Kürze der Zeit nicht beschafft werden.

*5. inwieweit die Landesregierung das gewählte Abgrenzungskriterium für einen geeigneten und angemessenen Maßstab hält, insbesondere ob dadurch sichergestellt ist, dass nicht schon Bagatellverstöße zu einer Veröffentlichung führen;*

Zu 5.:

Dadurch, dass die gesetzliche Regelung eine doppelte Absicherung gegen Bagatellverstöße vorsieht – der Verstoß muss erheblich sein, oder wiederholt begangen worden sein und ein Bußgeld von über 350 Euro erwarten lassen – ist die Gefahr gering, dass Lebensmittelunternehmer wegen Bagatellverstößen veröffentlicht werden. Zudem lässt sich das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz in der Anfangsphase alle Veröffentlichungen vorlegen, um sich einen Eindruck über die Gesamtlage zu machen.

Im Jahr 2017 wurden durch die unteren Lebensmittelüberwachungsbehörden von den rund 238.000 registrierten Lebensmittelbetrieben in Baden-Württemberg 78.296 kontrolliert. 12.410 Betriebe wiesen dabei Verstöße auf (16%). Die in zwischen 68 veröffentlichten Betriebe entsprechen dabei hochgerechnet pro Jahr etwa nur 1,3% der Betriebe mit Verstößen. Anhand dieses Zahlenvergleichs wird deutlich, dass die Gefahr einer ungerechtfertigten Veröffentlichung äußerst gering ist. Auch ein Blick in die Beschreibungen der veröffentlichten Verstöße auf [www.verbraucherinfo-bw.de](http://www.verbraucherinfo-bw.de) zeigt, dass nur erhebliche Verstöße zur Veröffentlichung führen.

*6. wie viel Zeit zwischen der Feststellung eines Befunds durch die Behörden und der Veröffentlichung vergeht, differenziert nach Landkreisen;*

Zu 6.:

Die Dauer zwischen Feststellung eines Verstoßes und der Veröffentlichung hängt nicht mit dem Vorgehen in den einzelnen unteren Lebensmittelüberwachungsbehörden zusammen, sondern bezieht sich auf die jeweiligen Rahmenbedingungen des Falls. So kann sich eine Veröffentlichung im Falle der Einschaltung der Staatsanwaltschaft bzw. aufgrund einer gerichtlichen Klärung verzögern.

Bei den bislang dem Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz zur Kenntnisnahme vorgelegten Fällen vergingen zwischen Feststellung und Veröffentlichung im Mittel 51 Tage. Es ist jedoch festzustellen, dass mit zunehmender Routine der Behörden dieser zeitliche Versatz deutlich reduziert werden konnte. Bei der Hälfte der Fälle beträgt die Dauer zwischen Feststellung und Veröffentlichung zwischen 31 und 67 Tagen.

Eine Übersicht der Einzeldaten, differenziert nach Landkreisen, liefert folgende Tabelle:

Zusammenfassung	Dauer Kontrolle bis Veröff. [d]	Mängel beseitigt bei Veröffentlichung:		
		ja	teilweise	unbekannt
LRA Böblingen	32 - 40	1	0	3
LRA Calw	133	0	0	1
LRA Enzkreis	29 - 86	1	2	0
LRA Esslingen	34 - 45	3	0	0
LRA Göppingen	6 - 33	6	1	0
LRA Karlsruhe	68	1	0	0
LRA Ortenaukreis	35 - 60	5	0	1
LRA Rastatt	39	0	0	1
LRA Ravensburg	100	0	0	1
LRA Rems-Murr-Kreis	19 - 57	11	1	6
LRA Reutlingen	33 - 35	0	1	1
LRA Schwarzwald-Baar-Kreis	101	1	0	0
LRA Sigmaringen	50 - 75	1	1	0
LRA Tübingen	72 - 89	2	1	0
LRA Tuttlingen	46	1	0	0
Stadt Heidelberg	86	0	1	0
Stadt Karlsruhe	94	1	0	0
Stadt Pforzheim	55 - 77	1	1	0
Stadt Stuttgart	56 - 128	5	3	2
<b>Anzahl</b>	<b>Bereich</b>	<b>Summe</b>	<b>Summe</b>	<b>Summe</b>
<b>19</b>	<b>6 - 133</b>	<b>40</b>	<b>12</b>	<b>16</b>

7. in wie vielen Fällen die Beanstandung zum Zeitpunkt der Veröffentlichung bereits behördenbekannt behoben ist, differenziert nach Landkreisen;

Zu 7.:

Nach den dem Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz vorliegenden Daten über die veröffentlichten Betriebe waren bei 40 Betrieben (59%) die Mängel zum Zeitpunkt der Veröffentlichung beseitigt. Bei 12 weiteren Betrieben waren die Mängel zu diesem Zeitpunkt teilweise beseitigt.

Eine Übersicht der Einzeldaten, differenziert nach Landkreisen, kann der Tabelle in Ziffer 6 entnommen werden.

8. ob die Landesregierung glaubt, das Ziel eines effektiven Verbraucherschutzes durch eine stark verspätete Veröffentlichung erreichen zu können;

Zu 8.:

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner Entscheidung vom 21. März 2018 (1 BvF 1/13) für die Dauer der Veröffentlichung und den Abstand zwischen Verstoßfeststellung und Veröffentlichung enge Grenzen gezogen.

Hiernach (Rn. 57, 58) geraten mit der Dauer der Veröffentlichung die mit der Regelung einhergehenden Grundrechtsbeeinträchtigungen außer Verhältnis zu den mit der Veröffentlichung erreichbaren Zwecken. Je länger die Verbreitung andauert, umso größer wird die Diskrepanz zwischen der über die Zeit steigenden Gesamtbelastung des Unternehmens einerseits und dem abnehmenden Wert der In-

formation für die Verbraucherinnen und Verbraucher andererseits und umso weniger ist den Betroffenen die Veröffentlichung zuzumuten.

Je weiter der Verstoß zeitlich entfernt ist, desto geringer ist auf der einen Seite noch der objektive Informationswert seiner Verbreitung, weil sich vom Verstoß in der Vergangenheit objektiv immer weniger auf die aktuelle Situation des betroffenen Unternehmens schließen lässt. Je länger eine für das Unternehmen negative Information in der Öffentlichkeit verbreitet wird, desto größer ist auf der anderen Seite dessen Belastung, weil umso mehr Verbraucherinnen und Verbraucher im Laufe der Zeit von dieser Information zuungunsten des Unternehmens beeinflusst werden können.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundestag eine gesetzliche Änderung beschlossen (BR-Drs. 369/18), welche eine Löschung der Information 6 Monate nach der Veröffentlichung vorsieht.

Die Landesregierung begrüßt die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts und befürwortet eine Begrenzung der Veröffentlichungsdauer. Eine entsprechende Regelung wurde im Erlass des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz vom Oktober 2018 auch bereits vorgesehen.

*9. wie sich die Löschungsfrist berechnet, ab dem Zeitpunkt der Veröffentlichung oder ab dem Zeitpunkt der Feststellung des Befunds;*

Zu 9.:

Die Löschvorgabe bezieht sich auf den Zeitpunkt der Veröffentlichung.

*10. wie die Landesregierung sicherstellen wird, dass veröffentlichte Eintragungen nach Ablauf der Veröffentlichungsfrist nicht mehr gefunden werden können;*

Zu 10.:

Die unteren Lebensmittelüberwachungsbehörden sind durch Erlass des Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz vom Oktober 2018 gehalten, die Veröffentlichungen spätestens sechs Monate nach der erstmaligen Einstellung aus dem Internet zu nehmen.

*11. wie sie die Auswirkungen der Regelungen und der Prangerwirkung der Veröffentlichung auf betroffene Betriebe einschätzt;*

Zu 11.:

Die Landesregierung stimmt mit dem Bundesverfassungsgericht überein, das eine Veröffentlichung von Verstößen über einen festgelegten Zeitraum unter Abwägung der damit für das betroffene Unternehmen einhergehenden Grundrechtsbeeinträchtigung mit dem Wert der Information für Verbraucherinnen und Verbraucher als angemessen und verhältnismäßig erachtet. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die betroffenen Unternehmen negative Öffentlichkeitsinformationen durch rechtswidriges Verhalten selbst veranlassen, umgekehrt also den Eingriff durch rechtstreu Verhalten verhindern können, und dass ihr Fehlverhalten angesichts der Konsequenzen für die Verbraucherinnen und Verbraucher einen Öffentlichkeitsbezug aufweist.

*12. inwieweit sie insbesondere in der überwiegend mittelständisch geprägten Gastronomie existenzgefährdende Auswirkungen auf auffällig gewordene Betriebe erwartet;*

Zu 12.:

Existenzgefährdende Auswirkungen auf Gastronomiebetriebe ergeben sich in erster Linie durch das Verhalten der Unternehmer selbst. Bei veröffentlichten Betrieben bestehen immer eklatante Mängel in der gesetzlich vorgeschriebenen betrieblichen Eigenkontrolle. In Fällen, in denen ein Unternehmer über einen länge-

ren Zeitraum die Reinigung und Instandhaltung seiner Betriebsstätte vernachlässigt und die Kontrolle über die Lagerung der Lebensmittel verloren hat, ist der existenzbedrohende Zustand bereits vor Feststellung des Verstoßes durch die Behörde erreicht.

Im Jahr 2017 waren in Baden-Württemberg rund 95.000 Dienstleistungsbetriebe (Gaststätten, Imbissbetriebe, Einrichtungen zur Gemeinschaftsverpflegung u. ä.) registriert. Unter den 68 bislang veröffentlichten Lebensmittelbetrieben befinden sich 37 Gastronomie- und Imbissbetriebe. Hochgerechnet auf ein Jahr wäre dies eine Veröffentlichungsquote von rd. 0,08 % aller in Baden-Württemberg registrierten Gastronomie- und Imbissbetriebe. In der Summe kann deshalb eine Existenzbedrohung der mittelständisch geprägten Gastronomie nicht erkannt werden.

*13. wie hoch nach Kenntnis der Landesregierung die Zahl der Betriebe in Baden-Württemberg ist, die der Prüfpflicht unterliegen, unter Angabe der Zahl der dort beschäftigten sozialversicherungspflichtigen Mitarbeiter sowie der in diesen Betrieben erzielten Umsätze;*

Zu 13.:

Im Jahr 2017 war die Zahl der überwachungspflichtigen Lebensmittelbetriebe wie folgt:

	Erzeuger (Urproduktion)	Hersteller und Abpacker	Vertriebsunternehmer und Transporteure	Einzelhändler (Einzelhandel)	Dienstleistungsbetriebe	Hersteller, die im Wesentlichen auf der Einzelhandelsstufe verkaufen	Insgesamt
Zahl der Betriebe	64.916	3.400	4.326	53.184	95.478	16.777	238.081

Daten zur Anzahl der in den überwachungspflichtigen Betrieben beschäftigten sozialversicherungspflichtigen Mitarbeiter sowie zu den in diesen Betrieben erzielten Umsätzen liegen der Landesregierung nicht vor.

*14. inwieweit sie Optimierungspotenziale durch die Möglichkeiten der fortschreitenden Digitalisierung sieht.*

Zu 14.:

Die Landesregierung befürwortet die fortschreitende Digitalisierung zur Optimierung der Erfassung und Verwertung von Kontrolldaten. Im Falle der Veröffentlichungen nach § 40 Abs. 1 a Nr. 2 LFGB ist die digitale Feststellung des Verstoßes nur der erste Schritt in einem Verfahren, das auch in Zukunft weiterhin stark von nicht digitalisierten Arbeitsschritten abhängig sein wird, wie Anhörung der Betroffenen, ggf. Einschaltung der Staatsanwaltschaft, ggf. Verwaltungsgerichtsprozess, etc. Diese nicht digitalen Arbeitsschritte nehmen bislang und auf absehbare Zeit aber die meisten Ressourcen in Anspruch.

Hauk

Minister für Ländlichen Raum  
und Verbraucherschutz