



## VON MADEN UND MÄUSEN

.....

Warum die Politik  
Schmuddelbetriebe besser  
schützt als Verbraucher

## IMPRESSUM

herausgeber thilo bode (v.i.s.d.p.)  
foodwatch e. v.

brunnenstraße 181  
10119 berlin, germany  
fon +49 (0) 30 / 24 04 76 - 0  
fax +49 (0) 30 / 24 04 76 - 26  
e-mail [info@foodwatch.de](mailto:info@foodwatch.de)  
internet [www.foodwatch.de](http://www.foodwatch.de)

spendenkonto  
foodwatch e. v.  
gls gemeinschaftsbank  
kontonummer 104 246 400  
blz 430 609 67

layout  
dirk heider [www.dirk-heider.de](http://www.dirk-heider.de)

titelfoto  
[www.frankweinert.com](http://www.frankweinert.com)

druck  
fata morgana, berlin

gedruckt auf 100 prozent chlorfrei  
gebleichtem recyclingpapier

redaktionsschluss:  
07.11.2013

## INHALTSVERZEICHNIS

Worum geht es in diesem Report?	6
Was finden Sie in diesem Report?	7
Warum ist Transparenz in der Lebensmittelüberwachung so entscheidend? Transparenz wirkt	8
Hygieneampel, Smiley, LFGB, VIG – Was ist was?	10
Aus dem Alltag von Lebensmittelkontrolleuren	12
<b>1. KAPITEL</b>	
Wie die amtliche Lebensmittelüberwachung in Deutschland (nicht) funktioniert und warum nur mehr Transparenz sie effektiver und effizienter machen wird	14
Die Vorgaben der EU für Lebensmittelüberwachung und Verbraucherinformation	14
Lebensmittelüberwachung in Deutschland	16
Wie der Hygienestandard verbessert und Gesetzesverstöße verhindert werden können	18
<b>2. KAPITEL</b>	
Welche Gesetze regeln, was Verbraucher über Gammelfleisch, gesundheitsgefährdende Lebensmittel, Produkte und ihre Hersteller erfahren	20
Sinn und Zweck von Transparenzgesetzen	20
Andere Länder, andere Transparenzgesetze, sauberere Küchen – Dänemark, New York und Toronto zeigen, wie es geht	22
Das Verbraucher-Informationsgesetz	23
Der Paragraph 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches	25
Die Diskussion über das Smiley-System und das Hygienebarometer	27
<b>3. KAPITEL</b>	
„Die Beantwortung Ihrer Anfrage wird voraussichtlich 80.000 Euro kosten.“ Der VIG-Praxistest	30
Das „neue“ Verbraucherinformationsgesetz und die Versprechen der Politik	30
Der foodwatch-VIG-Praxis-Test 2013	32

Wie ist foodwatch vorgegangen? Was ist dabei herausgekommen?	34
Niedersachsen	34
Nordrhein-Westfalen	37
Bayern	40
In Kürze – Der Stand nach einem Jahr	42
Die Bilanz des foodwatch VIG-Tests	44
<b>4. KAPITEL</b>	
Zurzeit sind keine Einträge vorhanden Die gescheiterte aktive Informationspolitik der deutschen Lebensmittelbehörden	56
Die Reform des Paragraphen 40 LFGB und warum er nicht zu mehr Transparenz und besserer Verbraucherinformation geführt hat	58
Die 350-Euro-Schwelle behindert die Veröffentlichung vieler Verstöße	58
Die Wirtschaft überzieht die Behörden mit Klagen und stoppt die Veröffentlichungen nach Paragraph 40 Abs. 1a weitgehend	62
Mit welchen Begründungen die Gerichte die Veröffentlichungen stoppten	64
Wie veröffentlichen die Länder Grenzwertüberschreitungen und Verstöße über der Bußgeldgrenze von 350 Euro nach Paragraph 40 Abs. 1a des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches?	68
Smiley-System, Hygienebarometer und das Taktieren von Bund und Ländern	70
Warum wird Transparenz immer versprochen aber selten umgesetzt?	70
Das Ringen um das Smiley-System	71
Politik-Ping-Pong um Smiley und Hygienebarometer	74
Argumente der Wirtschaft gegen das Smiley-System und das Hygienebarometer und warum diese Argumente nicht stichhaltig sind	78
<b>5. KAPITEL</b>	
Forderungen von foodwatch	82
<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>	84

**2005:** Das neue Lebensmittel- und Futtermittelgesetz tritt in Kraft. Behörden **können** die Verbraucher nun vor Gesundheitsgefahren und ekelerregenden Lebensmitteln warnen.

**2008:** Das Verbraucherinformationsgesetz tritt in Kraft. Der Paragraf 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches wird geändert. Behörden **sollen** Verbraucher nun über Gesundheitsgefahren, Gammelfleisch und Täuschung informieren.

**2008/2009:** foodwatch, die Verbraucherzentralen, Greenpeace und die Deutsche Umwelthilfe testen das VIG und fragen zum Beispiel nach Gammelfleisch oder gesundheitsschädlichen Farben. Alle Organisationen stellen fest: So gut wie nie teilen die Behörden die Namen der „schwarzen Schafe“ mit.

**2012:** Als Folge des Dioxin-Skandals 2011 werden Verbraucherinformationsgesetz und der Paragraf 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches geändert. Nun **müssen** die Behörden bei Grenzwertüberschreitungen sowie „nicht nur unerheblicher“ Täuschung, Gammelfleisch und anderen Verstößen gegen das Lebensmittelrecht informieren, wenn ein Bußgeld von mehr als 350 Euro zu erwarten ist. In allen anderen Fällen „sollen“ sie weiterhin informieren, müssen aber nicht.

„Bereits heute gewährleistet das geltende Recht, dass Verbraucher umfassend und ausreichend informiert werden.“  
Die Wirtschaftsverbände BLL, DIHK, HDE, ZDH, BDI, Markenverband 2006

„Zugegeben, ich bin zufrieden mit dem neuen Verbraucherinformationsgesetz. Denn es bringt eine spürbare Verbesserung für alle Verbraucher. Jetzt kann man mit Fug und Recht von einem Durchbruch hin zu mehr Information und Markttransparenz sprechen.“  
Bundesverbraucherminister Horst Seehofer 2008

„In Zukunft sollen die Behörden von sich aus Ross und Reiter nennen. ‚Sollen‘ heißt in dem Fall ‚müssen‘. Die Behörden müssen informieren, wenn keine triftigen Gründe dagegen sprechen.“  
Bundesverbraucherminister Horst Seehofer 2010

„In Bayern haben wir großes Vertrauen in unsere Kontrolleure.[...] Die bestehenden Gesetze und Sanktionsmöglichkeiten [sind] völlig ausreichend.“  
Pressemitteilung der CSU-Fraktion im Bayerischen Landtag, 2011

„Wenn gegen das Lebensmittelrecht verstoßen wurde, müssen die Behörden künftig Firmen- und Produktnamen zwingend veröffentlichen.“  
Bundesverbraucherministerin Ilse Aigner, Mai 2011

„Was mein Haus gegenwärtig vorbereitet, ist eine der umfangreichsten Verbraucherschutz-Offensiven der vergangenen Jahrzehnte.“  
Bundesverbraucherministerin Ilse Aigner, 2011

2006

+++ August 2006 +++  
Gammelfleisch in Gröbenzell bei München  
+++ September 2006 +++  
Gammelfleisch in NRW und Frankfurt  
Gammelfleisch in München und Metten in Niederbayern  
+++ August 2007 +++  
Gammelfleisch in Wertingen (Bayern)  
Die Verbraucher erfahren nicht, welche Unternehmen und Produkte betroffen sind. Teilweise bis heute nicht.

2008

2010

2010: Listerien in einem Harzer Käse, der von Lidl verkauft wurde, töten in Österreich und in Deutschland acht Menschen. Die für Lidl zuständigen Behörden in Baden-Württemberg wussten von der Gefahr, haben aber viel zu spät und nicht deutlich genug gewarnt.

2011

2011: Im Januar müssen mehr als 4.700 landwirtschaftliche Betriebe vorübergehend geschlossen werden, weil hunderte Tonnen dioxinbelastetes Futter in Umlauf geraten sind. Darüber gelangte der Giftstoff auch in Eier, Geflügel- und Schweinefleisch. Längst nicht in allen Fällen werden Verbraucher sofort darüber informiert, um welche Produkte genau es sich handelt.

2012

2012 wird bekannt, dass die Behörden seit mindestens 2009 von unhygienischen Zuständen in der Großbäckerei Müller-Brot wussten.

2013 wird bekannt, dass Landwirte in Niedersachsen jahrelang zu viele Hühner in ihren Ställen gehalten haben, als für deren Flächen zugelassen waren. Freiland-, Bio- aber auch Bodenhaltungseier waren also falsch gekennzeichnet. Über den Betrug erfuhren Verbraucher lange nichts. Bis heute ist nicht bekannt, um welche Betriebe es sich handelt.

2013

2013 wird massenweise nicht deklariertes Pferdefleisch in Rindfleisch-Fertiggerichten gefunden. Nicht alle Unternehmen rufen die Produkte sofort öffentlich zurück. Die Behörden in Nordrhein-Westfalen wollen informieren, dürfen aber nicht.

## WORUM GEHT ES IN DIESEM REPORT?

Gammelfleisch, illegale Schlachtabfälle, Dioxin in Eiern und Fleisch, tödliche Listerien im Käse, massenhafter Betrug mit Schinkenimitat und Analogkäse und zuletzt tonnenweise nicht deklariertes Pferdefleisch in Fertilebensmitteln – seit Jahren verderben uns Lebensmittelskandale den Appetit. Nur selten erfahren wir umgehend, welche Produkte und Unternehmen betroffen sind – dabei sind genau dies die entscheidenden Informationen für die Verbraucher. Jedes Jahr werden zudem etwa ein Viertel aller Lebensmittelbetriebe und zwischen 16 und 19 Prozent aller Fleischprodukte beanstandet. Diese Quote ist seit Jahren konstant, der Lebensmittelüberwachung stehen offenbar keine geeigneten Instrumente zur Verfügung, die die Lebensmittelwirtschaft zu mehr Sicherheit und Ehrlichkeit zwingen.

Seit Jahren versprechen Politiker schnellere Aufklärung, Information über „schwarze Schafe“ und Gesetze, die den Lebensmittelmarkt transparenter machen. Zuletzt wurde als Folge des Dioxin-Skandals 2011 das Verbraucherinformationsgesetz (VIG) novelliert und der Paragraf 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) geändert. Letzterer regelt, wann und wie die Behörden die Verbraucher aktiv über Gesundheitsgefahren, Gammelfleisch und Täuschung informieren müssen. Das Verbraucherinformationsgesetz hingegen gibt Verbrauchern das Recht, selbst bei Behörden Informationen einzuholen. Mit den Gesetzesänderungen, die im September 2012 in Kraft traten, sollte nun alles besser und Ross und Reiter endlich genannt werden.

Doch nicht nur der Pferdefleischskandal und der massenhafte Eierbetrug in Niedersachsen Anfang 2013, sondern auch die komplett gescheiterte Umsetzung der neuen aktiven Informationspflichten in den Ländern, die jahrelange, ergebnislose Debatte über eine Veröffentlichung der Ergebnisse amtlicher Lebensmittelkontrollen, wie sie in Dänemark seit 2001 erfolgreich praktiziert wird, sowie Erfahrungen mit Behördenanfragen nach dem Verbraucherinformationsgesetz zeigen:

**Die Gesetze, die in Deutschland für Transparenz und damit für mehr Lebensmittelsicherheit, Wahlfreiheit und fairen Wettbewerb sorgen sollen, versagen auf ganzer Linie.**

Dieser Report zeigt, warum das so ist, welche Folgen das hat und was sich ändern muss.

## WAS FINDEN SIE IN DIESEM REPORT?

- **Einen Überblick darüber, wie Lebensmittelüberwachung, Verbraucherinformation und Behördenwarnungen in Deutschland geregelt sind**, welche systematischen Schwachstellen sie aufweisen und warum bessere Transparenzgesetze unabdingbare Voraussetzung dafür sind, diese Schwachstellen zu beheben und die Lebensmittelsicherheit zu verbessern.

- **Die Ergebnisse des VIG-Praxis-Tests 2013.** Nach der Novellierung des Verbraucherinformationsgesetzes 2012 und den vollmundigen Versprechen von mehr Transparenz hat foodwatch Anfragen an Behörden in den drei größten Bundesländern – Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen – gestellt und untersucht, ob die neuen Regelungen halten, was die Bundesregierung versprochen hat. Das Ergebnis ist beschämend. Informationen werden, wenn überhaupt, meist nur gegen Zahlung von mitunter mehreren tausend Euro und nach monatelanger Wartezeit geliefert. Viele Behörden versuchen sich an jeder erdenklichen Strategie, um nicht informieren zu müssen. Der Umgang mit Anfragen ist in den Bundesländern und von Landkreis zu Landkreis völlig unterschiedlich, teilweise werden sogar Informationen über gesundheitsgefährdende Produkte verweigert.

- **Eine Analyse der veränderten aktiven Informationspflichten der Überwachungsbehörden nach Paragraf 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches und deren Umsetzung seit September 2012.** Das umfasst die aufgrund von Gerichtsentscheidungen inzwischen in vielen Bundesländern wieder eingestellten Informationsportale über die Ergebnisse der Lebensmittelüberwachung sowie die Debatte um das Smiley-System/Hygienebarometer. Das Fazit: In der Regel wird nach wie vor nicht über Verstöße gegen die Lebensmittelgesetze und Hygienevorgaben informiert. Entweder haben die Bundesländer die Veröffentlichungen komplett wieder eingestellt oder sie veröffentlichen so gut wie nichts. Bund und Länder schieben sich gegenseitig die Verantwortung zu und spielen auf Zeit. Aktuell sind die Schmutzbetriebe nach wie vor besser geschützt als die Verbraucher.

- **Die Forderungen von foodwatch:** Die Lebensmittelüberwachung muss so organisiert sein, dass sie Gesetzesverstöße, Lebensmittelskandale und Gesundheitsgefahren möglichst effektiv verhindert. Dazu braucht es vor allem Transparenz. Transparenz über die Arbeit der Kontrolleure und über die kontrollierten Betriebe. Ausreichend personell und finanziell ausgestattete Behörden und angemessene Sanktionsmaßnahmen und Strafen sind zwar wichtig, nützen aber ohne Transparenz nicht viel. Zumal hohe Strafen häufig gar nicht verhängt werden können, weil dazu Vorsatz oder Fahrlässigkeit nachgewiesen werden müssen, was

oft nur schwer möglich ist. Die Ergebnisse der Lebensmittelüberwachung müssen deshalb umfassend und aktiv von den Behörden veröffentlicht werden – im Internet und in Form eines Smiley an der Tür eines jeden Betriebes, Supermarktes oder Restaurants. Dies muss auf Bundesebene im Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch vorgeschrieben werden.

## WARUM IST TRANSPARENZ IN DER LEBENSMITTELÜBERWACHUNG SO ENTSCHEIDEND?

Transparenz darüber, wie Unternehmen bei der Lebensmittelkontrolle abgeschnitten haben, wie hoch die Schadstoffbelastungen ihrer Produkte sind, wie ihre Produkte zusammengesetzt sind und unter welchen Bedingungen sie hergestellt wurden, hat viele wichtige Effekte. Transparenz ...

- ... ist ein enormer Anreiz für Unternehmen, korrekt zu arbeiten, und kann damit präventiv viele Verstöße gegen die Lebensmittelgesetze und die Hygienevorgaben verhindern.
- ... ermöglicht Verbrauchern informierte und selbstbestimmte Entscheidungen.
- ... belohnt diejenigen Hersteller, die ehrlich sind und in hohe Sicherheits- und Qualitätsstandards investieren.
- ... schreckt Betrüger ab.
- ... fördert einen Wettbewerb um die beste Qualität, nicht nur um den günstigsten Preis. Denn wenn hohe Qualität transparent nachvollziehbar ist, sind Verbraucher auch bereit, mehr dafür zu bezahlen.
- ... macht die Arbeit der Lebensmittelüberwachung und der amtlichen Kontrolleure nachvollziehbar und zeigt, wo Stellen und Gelder fehlen oder wo beides nicht effizient eingesetzt wird.

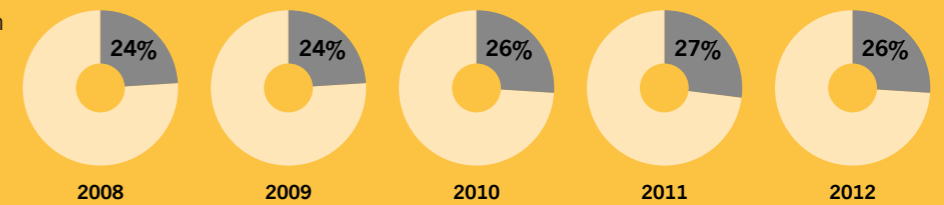
Transparenz ist auch deshalb so wichtig, weil die beiden anderen Instrumente, die für die Einhaltung der Lebensmittelgesetze sorgen sollen – amtliche Kontrollen und Strafen – nur begrenzt „abschreckend“ und damit präventiv wirken. Um Strafen und hohe Bußgelder verhängen zu können, muss häufig individuelle Schuld oder Fahrlässigkeit nachgewiesen werden. Ist das Futtermittel erst einmal mit Dioxin belastet oder das Gammelfleisch in Umlauf, erweist sich das oft als äußerst schwierig. Ebenso schwierig ist es, nachzuweisen, dass ein konkreter gesundheitlicher Schaden wie Übelkeit auf ein bestimmtes Lebensmittel zurückzuführen ist. Wie soll man belegen, dass tatsächlich das Schnitzel aus Imbiss X verantwortlich für die Magenverstimmung war? Hohe Strafen und Bußgelder können also oft aus verfahrenstechnischen Gründen gar nicht verhängt werden. Sie wirken deshalb nur in eingeschränktem Maße abschreckend. Und Kontrollen können immer nur stichprobenartig sein, egal wie viele Kontrolleure zukünftig noch eingestellt werden. All das

## TRANSPARENZ WIRKT

Die Veröffentlichung der Hygienekontrollergebnisse führt zu weniger Beanstandungen in der Gastronomie und bei Lebensmittelherstellern

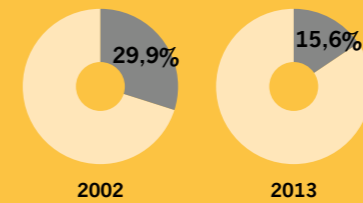
### Deutschland

Quote der Betriebe, die von der Lebensmittelkontrolle bundesweit beanstandet wurden



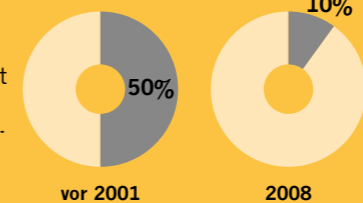
### Dänemark

Quote der Betriebe, die nicht die beste Wertung erhielten, bei der Einführung des Systems 2001 und 9 Jahre danach



### Kanada (Toronto)

Quote der Gastronomiebetriebe, die von der Lebensmittelkontrolle beanstandet wurden, vor und nach der Verpflichtung, die Ergebnisse der Kontrolle an der Tür auszuhängen.



weiß die Lebensmittelwirtschaft. Deshalb schließt sie sich den Forderungen nach „mehr Kontrolleuren“ und „hohen Strafen für die schwarzen Schafe“ auch durchaus öffentlich an. Ganz im Gegensatz zu den Forderungen nach der Veröffentlichung aller Kontrollergebnisse. Transparenz über die Ergebnisse der Lebensmittelüberwachung übt nämlich Druck auf die Unternehmen aus, in Eigenkontrollsysteme und Maßnahmen zu investieren, die die Einhaltung aller lebensmittelrechtlichen Vorgaben zu jeder Zeit sicherstellen. Eben diesen Druck braucht es aber, um endlich von einem nachsorgenden zu einem vorsorgenden Verbraucherschutz zu kommen. Von einem System, das den Betrügern hilflos hinterherläuft zu einem, das alle Beteiligten zwingt, ehrlich zu arbeiten.

Transparenz ist also ein höchst effizientes, weil kostensparendes und unbürokratisches Instrument, das die Selbststeuerung des Marktes fördert. Vereinfacht gesagt: Transparenz, und zwar in Form aktiver Veröffentlichungen durch die Behörden, fördert auf unbürokratische Weise den fairen Wettbewerb. Transparente Informationen ermöglichen es Verbrauchern, die guten von den schlechten Anbietern zu unterscheiden und eine informierte Kaufentscheidung zu treffen. In der Regel werden sie sich für die guten Anbieter entscheiden, für jene mit dem besten Produkt zu einem aus Sicht der Konsumenten angemessenen Preis. Die schlechten Anbieter oder jene, die mindere Qualität zu überhöhten Preisen anbieten, werden so aus dem Wettbewerb gedrängt. Oder aber sie werden zu guten Anbietern, indem sie sich verbessern. Auf jeden Fall gibt es am Ende bessere Produkte zu faireren Preisen.

#### Quellen:

Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL): Berichte des BVL, Berichte zur Lebensmittelsicherheit. [http://www.bvl.bund.de/DE/08\\_PresseInfothek/04\\_Publikationen/03\\_Berichte/infothek\\_berichte\\_node.html](http://www.bvl.bund.de/DE/08_PresseInfothek/04_Publikationen/03_Berichte/infothek_berichte_node.html) Abruf: 08.11.2013.  
 Ministry of Food, Agriculture and Fisheries, Danish Veterinary and Food Administration: Smileys keep food safety high in Denmark. <http://www.findsmiley.dk/en-US/Forside.htm> Abruf: 08.11.2013; Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri: Resulater 2008–2013, detaljvirksomheder. <http://www.findsmiley.dk/NR/exeres/6A8CF6D4-0EA8-43DD-8132-8352D7B-86CC7.htm>. Abruf: 08.11.2013.  
 City of Toronto: Food Premises with Repeated Non-compliance with Food Safety Requirements. S. 2. <http://www.toronto.ca/legdocs/mmis/2010/hl/bgrd/backgroundfile-27180.pdf> Abruf: 08.11.2013.

## HYGIENEAMPEL, SMILEY, LFGB, VIG Was ist was?

In der Debatte um Lebensmittelüberwachung und die Veröffentlichung von Kontrollergebnissen wimmelt es von Fachbegriffen, Abkürzungen, Gesetzestexten und Paragrafen. Damit Sie nicht den Überblick verlieren, finden Sie im Folgenden die wichtigsten Begriffe samt einer kurzen Erklärung:



### Smiley-System

Modell zur Veröffentlichung von amtlichen Lebensmittelkontrollergebnissen im Internet sowie an der Tür jedes Lebensmittelbetriebes, welches seit 2001 erfolgreich in Dänemark praktiziert wird. Ausgehängt werden nicht nur Details darüber, was die Kontrolleure beanstandeten, sondern auch eine zusammenfassende Gesamtbewertung in Form eines Smileys. Der gibt auf den ersten Blick Auskunft darüber, wie es um die Hygiene bestellt ist. Lacht das Gesicht, ist alles in Ordnung; schaut es traurig, gab es viele Mängel – jedoch noch nicht so gravierende, dass der Betrieb sofort geschlossen werden konnte. Das Smiley-System hat fünf Stufen und ist in Dänemark außerordentlich erfolgreich. Für die Verbraucher stellt es eine nützliche Entscheidungshilfe dar, für die Gastronomie und die Lebensmittelwirtschaft einen enormen Anreiz, sauber und korrekt zu arbeiten. Seit der Einführung ist die Quote der Betriebe mit dem besten Smiley in Dänemark um etwa 20 Prozent gestiegen.

### LFGB

Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch, seit 2005 in Kraft. Maßgebliches Gesetz, das Lebensmittel- und Futtermittel regelt. Paragraf 40 des LFGB enthält die Vorgaben darüber, wie die Öffentlichkeit über Gesundheitsgefahren, Täuschung, Irreführung oder ekelerregende Lebensmittel zu informieren ist. Hier wird festgelegt, was die Behörden veröffentlichen müssen und was sie nur veröffentlichen können, wenn sie es für angebracht halten. Das Gesetz räumt den Landes- und Kreisbehörden der Lebensmittelüberwachung bisher sehr viele Ermessensspielräume ein, es könnte jedoch auch bundesweit vorschreiben, dass ausnahmslos alle Ergebnisse der Lebensmittelüberwachung veröffentlicht werden müssen.

### Hygieneampel, Restaurant-Ampel, Hygienebarometer, Kontrollbarometer

System, das die deutsche Verbraucherschutzministerkonferenz der Länder erarbeitet hat und mit dem Verbraucher direkt an der Tür des Betriebes und im Internet über die Ergebnisse der Lebensmittelkontrollen informiert werden sollen. Es handelt sich dabei um eine Farbskala mit einem grünen, einem gelben und einem roten Feld. Ein Pfeil, der auf einem bestimmten Punkt der Farbskala platziert wird, zeigt an, wie das Unternehmen abgeschnitten hat. Für jeden Mangel, den die Kontrolleure feststellen, egal ob bei der Mitarbeiterschulung oder im Hygienemanagement, gibt es Minuspunkte. Die Summe der Minuspunkte entscheidet über die Platzierung des Pfeils und die Farbzuordnung. Insgesamt sind 80 Minuspunkte möglich. Erhält der Betrieb zwischen 0 und 40 Minuspunkte, erhält er eine Wertung im grünen Bereich, bei einer Punktzahl zwischen 41 und 60 Minuspunkten liegt die Wertung im gelben und ab 61 Punkten im roten Bereich. Die Lebensmittelwirtschaft und die Gastronomie wehren sich massiv gegen das Hygienebarometer. Auch Bayern lehnt ein solches Transparenzsystem grundsätzlich ab. Andere Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen oder Hamburg wollen das Hygienebarometer verpflichtend einführen. Bisher ist es nirgendwo konkret umgesetzt worden.

### Bußgelder

Bußgelder werden im Rahmen von Ordnungswidrigkeitsverfahren verhängt. Die Unternehmen können gegen einen Bußgeldbescheid klagen, dann entscheidet ein Gericht, ob das von der Behörde verhängte Bußgeld gerechtfertigt ist oder nicht.

### Geldbußen und Geldstrafen

werden im Rahmen von Strafverfahren verhängt. In diesen Fällen ist also die Staatsanwaltschaft eingeschaltet und es handelt sich nicht mehr um ein Ordnungswidrigkeitsverfahren. Um hohe Geldstrafen oder Bußgelder verhängen zu können, muss den Verantwortlichen individuelle Schuld, Fahrlässigkeit oder Vorsatz nachgewiesen werden können. Das ist im Nachhinein häufig kaum möglich. Auch deshalb nicht, weil vielfach genaue gesetzliche Vorgaben für Eigenkontrollen oder Tests fehlen, zum Beispiel für Schadstoffe wie Dioxin oder für die in Fleischprodukten verwendeten Tierarten, um zu verhindern, dass Pferdefleisch in der Rinderlasagne landet. Gäbe es solche Testpflichten, könnten Hersteller (oder Handelskonzerne bei Eigenmarken) für Dioxin- oder Pferdefleischfunde verantwortlich gemacht werden, denn dann hätten sie diese selbst entdecken müssen. Sie könnten sich dann nicht mehr auf Unwissenheit berufen, oder darauf, selbst Täuschungsoffer zu sein.

### Lebensmittelbehörden

Lebensmittelüberwachung ist in Deutschland auf kommunaler Ebene organisiert. Es gibt allerdings auch Landesämter sowie Bundesbehörden. Die Überwachung ist in ein Regelwerk aus EU-, Bundes- und Landesgesetzen eingebunden. Die Detailvorgaben für Kontrollen, für Probenahme und Beurteilung der Proben sowie für die einzuleitenden Maßnahmen sind bundesweit nicht einheitlich geregelt. Wenn von „den Behörden“ die Rede ist, sind meist die zuständigen Landkreisbehörden gemeint.

### VIG

Verbraucherinformationsgesetz, seit 2008 in Kraft und 2011/2012 novelliert. Es räumt Verbrauchern unter bestimmten Voraussetzungen das Recht ein, bei Behörden Informationen über Lebensmittel und andere Produkte zu erfragen. Es gibt Behörden die Möglichkeit, auch unabhängig von einer Anfrage Informationen zu veröffentlichen.

### Ilse Aigner, CSU

Bundesverbraucherministerin von 2008 bis 2013, novellierte das Verbraucherinformationsgesetz und das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch zwischen 2011 und 2013.

### Horst Seehofer, CSU

Bundesverbraucherminister von 2005 bis 2008, unter Seehofer trat 2008 das erste Verbraucherinformationsgesetz in Kraft.

### Berlin-Pankow, Berlin-Lichtenberg

Bezirke im Norden und Osten Berlins, die Verbraucher mithilfe eines Smiley-System im Internet über die Ergebnisse der Lebensmittelkontrollen informieren. Pankow veröffentlicht die Smiley-Liste seit 2009.

## AUS DEM ALLTAG VON LEBENSMITTELKONTROLLEUREN



Dieser Eierbehälter hat eine Art Eigenleben entwickelt. Mangels Reinigung leben hier allerlei Schimmel- und Bakterienkulturen in fröhlicher Eintracht zusammen und teilen die üppigen Essensreste gerecht untereinander auf. Werden hier Eier gelagert, können gefährliche Keime auf die Schalen gelangen - beim Aufschlagen geraten die dann direkt ins Ei und ins Essen. Außerdem können Keime und Schimmel auf die anderen Lebensmittel im Kühlschrank übergehen.



Roher Lachs darf bei höchstens 2°C gelagert werden. In diesem hier verbreiten sich potenziell gesundheitsschädliche Keime ungestört bei 17,5°C. Wird der Fisch roh verzehrt, z.B. als Sushi, besteht ein ernsthaftes Gesundheitsrisiko.

Quelle: anonym und Veterinär- und Lebensmittelüberwachung Berlin-Pankow

„Bei einer Betriebskontrolle wurden in einer anderen Speisegaststätte im Landkreis Tübingen ebenfalls zahlreiche hygienische Mängel festgestellt. In Kühleinrichtungen wurde Roastbeef mit sichtbarer Austrocknung gelagert sowie Maultaschen, Spätzle und Bauernbratwürste mit lange überschrittenen Mindesthaltbarkeitsdaten. Überlagerte Schweineschnitzel waren zum Teil bereits grün-gelb verfärbt. Zwischen diesen Lebensmitteln wurden mehrere gelbe Styroporboxen aufbewahrt. Nach dem Öffnen einer solchen Styroporbox wurde mit Erstaunen festgestellt, dass es sich hierbei um lebende Würmer handelte, die dem Betriebsinhaber als Angelköder dienen sollten.“

(Jahresbericht der Lebensmittelüberwachung Baden-Württemberg 2011, S.35)

„In dieser Bäckerei fühlten sich die Mäuse wohl, sie spazierten ungestört durch Lager- und Verkaufsräume, auf ihren Wegen hinterließen sie ihre Notdurft, so wie es ihnen gefiel, hatten freien Aus- und Eingang über ein Loch in der Wand des Gebäudes und vergesellschafteten sich sogar noch mit den Schaben. Zwei Kandidaten aus der Mäusefamilie hatten sich wohl etwas übernommen, sie ließen ihr Leben und wurden beim Verrücken eines Tiefkühlschranks im Lagerraum entdeckt.“

(Jahresbericht der Lebensmittelüberwachung Baden-Württemberg 2008, S. 22)

„Halle 2, Teigbandlinie: Es sind lebende Käfer, lebende Motten und Spuren von Schadnagerbefall (Mäusekot) festzustellen. [...] Im gesamten Raum sind Mäuseexkrememente feststellbar. [...] Keller Lagerbereich: Im Formenlager sind Spuren von Schadnagerbefall (Mäusekot) vorhanden. Des Weiteren sind lebende Schaben zu erkennen. [...] Im Bröselraum wird Überproduktion in offenen Kisten gelagert. Auf dem Boden sind Mäusekot sowie Laufspuren von Mäusen zu erkennen. Des Weiteren sind lebende Käfer sowie an den Kisten Mottengespinste und lebende Motten festzustellen.“

(Bericht der Lebensmittelüberwachung zur Kontrolle einer bayerischen Großbäckerei am 10.11.2008, liegt foodwatch vor)

„Unter den Arbeitstischen am Wandbereich liegen Vogelfedern. [...] Im Inneren der Eismaschine befinden sich sehr viele lebende und tote Fliegen. Der Zuführungskanal und angrenzende Bereiche sind mit einem schleimigen Film und Schmutz verunreinigt.“

(Bericht der Lebensmittelüberwachung zur Kontrolle von zwei Produktionsbetrieben einer bayerischen Großbäckerei am 21.09.2012, liegt foodwatch vor)

„In einer Verdachtsprobe „Grünschalenmuscheln“ [...] und weiteren Proben rohen Fischs aus einem Restaurant befanden sich auf der Oberfläche Insekteneier von Fliegen aus der Familie Muscidae“

(Jahresbericht der Lebensmittelüberwachung Saarland 2011, S. 19-20)



Hier werden Krapfen in pechschwarzem Fritierfett zubereitet. Das ist nicht nur ekelhaft sondern auch potenziell krebserregend - wohl bekomm's!



Nach Auskunft des Betreibers ist dies eine „saubere“ Pfanne, in der Lebensmittel zubereitet werden sollten.



Diese Eiswürfelmaschine „zieren“ gelbliche Belege voller Bakterien. Diese verteilen sich auf dem Eis und gelangen so in die Getränke. Prost!



Diese Teigmaschine ist mit altem Fett und Teigresten verschmutzt, die in den Scharnieren und Ausbuchtungen der Maschine kleben. Ein hervorragender Nährboden für Kakerlaken!



Offenbar waren die Schädlingsbekämpfungsmaßnahmen hier erfolgreich. Die mittlerweile mumifizierte Ratte wurde allerdings nicht entsorgt.



Dieser Kühlschrank bietet ein beeindruckendes Museum: Offenbar konnten hier verschiedene ausgelaufene Lebensmittel ungestört aushärten und Innenraum, Tür, Scharnieren und Dichtungen dauerhaft verzerren.



## WIE DIE AMTLICHE LEBENSMITTEL- ÜBERWACHUNG IN DEUTSCHLAND (NICHT) FUNKTIONIERT ...

... und warum nur mehr Transparenz sie effektiver und effizienter machen wird

- >> Die EU gibt die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Lebensmittelkontrolle und Lebensmittelsicherheitsstandards vor. Die Nationalstaaten müssen die amtlichen Kontrollen so organisieren, dass ein hohes Maß an Schutz für Leben und Gesundheit der Verbraucher gewährleistet ist. Dazu sind ausreichend Kontrollen sowie abschreckende Sanktionen und Maßnahmen zur Information der Öffentlichkeit notwendig.
- >> Seit Jahren werden etwa 25 Prozent aller Lebensmittelbetriebe in Deutschland beanstandet. Der Lebensmittelüberwachung ist es bisher nicht gelungen, diese Quote zu senken. So wie die Lebensmittelüberwachung aktuell in Deutschland organisiert ist, kann sie weder die Vorgaben der EU erfüllen noch kann sie sicherstellen, dass das Niveau von Gesundheits- und Täuschungsschutz in allen Bundesländern vergleichbar und überhaupt ausreichend ist.
- >> Transparenz über die Ergebnisse der Lebensmittelüberwachung ist das entscheidende Instrument, um Gesetzesverstöße und Betrug präventiv zu verhindern und die Beanstandungsquoten zu senken. Die drohende Veröffentlichung von Hygienemängeln und Verstößen gegen die Lebensmittelgesetze stellt einen enormen Anreiz dar, in Eigenkontrollsysteme, interne Tests und andere Maßnahmen zu investieren, welche bereits vorzeitig sicherstellen, dass alle gesetzlichen Vorgaben eingehalten werden.

## KONTROLLEN, MASSNAHMEN, INFORMATION

Die Vorgaben der EU für Lebensmittelüberwachung und Verbraucherinformation

<sup>1</sup> Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit. Erwägungsgrund (1). S.14. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2002R0178:20060428:DE:PDF> Abruf: 25.09.2013.

„Das Lebensmittelrecht verfolgt eines oder mehrere der allgemeinen Ziele eines hohen Maßes an Schutz für das Leben und die Gesundheit der Menschen, des Schutzes der Verbraucherinteressen, einschließlich lauterer Handelsgewohnheiten im Lebensmittelhandel, gegebenenfalls unter Berücksichtigung des Schutzes der Tiergesundheit, des Tierschutzes, des Pflanzenschutzes und der Umwelt.“<sup>1</sup>

Die EU-Verordnung 178/2002 enthält die „allgemeinen Grundsätze des Lebensmittelrechts“ in der Europäischen Union. Diese Verordnung, auch Basisverordnung genannt, gilt unmittelbar in allen Mitgliedstaaten und gibt vor, wie die Gesetze zur Lebensmittelüberwachung, Lebensmittelsicherheit und Verbraucherinformation in den Mitgliedsstaaten ausgestaltet sind.

Die Gesetze sollen die Verbraucher vor Gesundheitsgefahren und Betrug schützen und für eine tier- und umweltverträgliche Lebensmittelproduktion sorgen. Sie sollen außerdem den freien Warenverkehr innerhalb der EU ermöglichen.

In Deutschland legt – neben den EU-Vorschriften – vor allem das so genannte Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch<sup>2</sup> (LFGB) fest, was bei der Herstellung von und beim Handel mit Lebensmitteln erlaubt und verboten ist, welche Pflichten die Überwachungsbehörden haben und wie sie Verbraucher über Verstöße gegen die Gesetze informieren sollen. Ergänzt wird das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch durch eine Reihe von Regelungen auf Länderebene, denn Lebensmittelüberwachung ist in Deutschland Ländersache.

Wie soll also nach den Vorstellungen der EU für sichere Lebensmittel gesorgt werden? Primär verantwortlich für die Sicherheit ihrer Produkte sind die Hersteller. Sie müssen auf allen Produktions-, Verarbeitungs- und Vertriebsstufen sicherstellen, dass sie die Anforderungen des Lebensmittelrechts erfüllen. Die Mitgliedstaaten setzen das Lebensmittelrecht durch, überwachen also seine Einhaltung. Dazu „betreiben sie ein System amtlicher Kontrollen und führen andere den Umständen angemessene Maßnahmen durch, einschließlich der öffentlichen Bekanntgabe von Informationen über die Sicherheit und Risiken von Lebensmitteln und Futtermitteln“, heißt es in Artikel 17 der Basisverordnung. Außerdem „legen sie Vorschriften für Maßnahmen und Sanktionen bei Verstößen gegen das Lebensmittel- und Futtermittelrecht fest. Diese Maßnahmen und Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.“

Das Zusammenwirken von amtlichen Kontrollen, abschreckenden Sanktionen und der umfassenden Information der Öffentlichkeit sollen Gesundheitsgefährdungen und Irreführung möglichst präventiv verhindern. Sie sollen die Betriebe dazu bringen, die Gesetze einzuhalten. Auf die Information der Öffentlichkeit geht die EU-Verordnung 178/2002 noch einmal gesondert ein. In den „Grundsätzen der Transparenz“ wird festgelegt, dass die Behörden eines jeden Landes über Gesundheitsrisiken, die von Lebensmitteln ausgehen, informieren müssen. Darüber hinaus können sie Gesetze erlassen, die eine Information der Verbraucher auch in anderen Fällen erlauben, zum Beispiel im Fall von ekelerregenden, vergammelten Lebensmitteln.

**Die deutsche Lebensmittelüberwachung kann Verbraucher nur unzureichend vor Gesundheitsgefahren und Betrug schützen. EU-Vorgaben können nicht umgesetzt werden.**

<sup>2</sup> Vgl. Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) vom 01.09.2005, zuletzt geändert am 07.08.2013. <http://www.gesetze-im-internet.de/lfgb/> Abruf: 12.11.2013.

Die Ausgestaltung der EU-Vorgaben ist in Deutschland weder effektiv noch effizient, sondern schlichtweg unzulänglich. Mitunter ist die personelle und technische Ausstattung der amtlichen Lebensmittelüberwachung unzureichend, insbesondere aber findet die Information der Öffentlichkeit über Verstöße gegen die Lebensmittelgesetze nur in Ausnahmefällen statt. Die deutsche Lebensmittelüberwachung kann die Verbraucher deshalb nur unzureichend vor Gesundheitsgefahren und Betrug schützen.

## FEHLER IM SYSTEM Lebensmittelüberwachung in Deutschland

Dass die EU-Vorgaben in Deutschland nur unzureichend umgesetzt werden können, überrascht nicht, wenn man sich anschaut, wie die Lebensmittelüberwachung bei uns organisiert ist und wie sie agiert. Verantwortlich für die Überwachung sind in Deutschland mehr als 400 Kontrollbehörden, denn die Lebensmittelüberwachung ist auf Landkreisebene angesiedelt. Daneben gibt es zum einen Landesämter, denen die Fachaufsicht über die Lebensmittelkontrollen obliegt und die zum Beispiel die Beprobung und Analysemethoden koordinieren. Zum anderen gibt es Bundesbehörden, die unter anderem bundesweite Monitoringprogramme über Schadstoffe wie Schwermetalle koordinieren, Zulassungen für Produkte vergeben oder die Einfuhr von Lebensmitteln überwachen. Für Kontrollen, Proben, Beanstandungen, Maßnahmen und Bußgelder gibt es keine einheitlichen gesetzlichen Vorgaben. Mitunter sind die Behörden technisch und personell schlecht ausgestattet, allerdings gibt es bisher auch kein behördenübergreifendes Qualitätsmanagement-System. Das heißt, bisher wird überhaupt nicht überprüft, wie effizient die einzelnen Behörden arbeiten, ob ihre Arbeitsweise geeignet ist, die verbraucherrechtlichen Vorgaben zu erfüllen oder ob die fachliche Kompetenz und die technische Ausstattung jeweils ausreichen. Die Kommunikation zwischen den Ämtern verläuft oft langsam, eine gemeinsame elektronische Datenverarbeitung, auf die alle zugreifen können, gibt es nicht.

Als wäre all das noch nicht genug, ergibt sich zudem ein ganz anderes Problem in Bezug auf die Organisation der Überwachung auf Landkreisebene: Sie kann nicht immer politisch unabhängig agieren. Die Dienstaufsicht über die Kontrolleure hat der Landrat oder die Landrätin, der oder die jedoch oft gleichzeitig auch für Wirtschaftsförderung in der Region zuständig ist. Hier kann es also zu Interessenkonflikten kommen.<sup>3</sup> Die Kontrolleure vor Ort begutachten die Betriebe, nehmen Hygiene- oder Produktmängel auf und schicken Proben an das Untersuchungslabor, das dann beispielsweise eine Salmonellenbelastung oder unzulässige Zusatzstoffe feststellt. Ob der Betrieb am Ende formell beanstandet oder mit

.....  
<sup>3</sup> Vgl. Lebensmittelzeitung vom 07.03.2013: Lebensmittelkontrolleure fordern radikale Reformen. Martin Müller: „Zustände wie im vorigen Jahrhundert“ <http://www.presseportal.de/pm/55750/2429332/lebensmittelkontrolleure-fordern-radikale-reformen-martin-mueller-zustaende-wie-im-vorigen-jahrhundert>. Abruf: 08.11.2013; Nicolai Kwasniewski: Lebensmittelkontrolleur Martin Müller: Der Herr der Fliegen. In: Spiegel online vom 15.10.2012. <http://www.spiegel.de/wirtschaft/service/restaurant-ekel-interview-mit-lebensmittelkontrolleur-martin-mueller-a-858653.html>. Abruf: 08.11.2013.

einem Bußgeld belegt wird, entscheiden die Kontrolleure jedoch nicht immer allein. In einigen Bundesländern hat auch die Bußgeldstelle, die nicht der Lebensmittelüberwachung untersteht, noch ein Wörtchen mitzureden. Und diese kann entscheiden – ebenso wie Kontrolleure selbst natürlich auch –, das für die heimische Wirtschaft wichtige Unternehmen nicht oder nur mit geringen Bußgeldern zu bestrafen und einfach ein bis zwei Augen zuzudrücken.

Die einzelnen Ämter und ihre Kontrolleurinnen und Kontrolleure teilen die Betriebe in ihrem Zuständigkeitsbereich in so genannte Risikokategorien ein, je nachdem, wie hoch sie die Gefahr potenzieller Verstöße einschätzen und welche Produkte dort verarbeitet werden. Eine Fleischerei ist in der Regel risikobehafteter als ein Supermarkt, weil in der Fleischerei das Potenzial für Gesundheitsgefahren größer ist – zum Beispiel weil durch unhygienische Zustände Keime auf rohes Fleisch gelangen können, wo sie sich besonders gut vermehren. Was genau die Einteilung in eine bestimmte Risikokategorie bedeutet, wie häufig Betriebe also tatsächlich von Kontrolleuren besucht werden, das ist bundesweit nicht einheitlich gesetzlich vorgeschrieben.

Die amtliche Überwachung nimmt auch Proben und lässt diese im Labor analysieren. Vorrangig jedoch kontrolliert sie die Eigenkontrollen der Hersteller. Das Problem: Auch für diese Eigenkontrollen gibt es keine einheitlichen, gesetzlich verpflichtenden Vorgaben. All das stellte auch der Bundesrechnungshof 2011 in einem Gutachten fest.<sup>4</sup> Der Bericht liest sich wie ein Protokoll systematischen Versagens, er spart allerdings den wichtigsten Punkt, der für dieses Versagen verantwortlich ist, aus: Die völlig unzureichende Transparenz über die Ergebnisse der Lebensmittelüberwachung.

Die Statistiken des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) belegen:<sup>5</sup> Jedes Jahr werden etwa 25 Prozent der Lebensmittelbetriebe in Deutschland beanstandet. Jedes Jahr fallen etwa 16 bis 19 Prozent der Fleischproben negativ auf. Die Zahlen sind so konstant, dass sie sich mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit vorhersagen lassen. Jedes Jahr wieder.

Der deutschen Lebensmittelüberwachung gelingt es also ganz offensichtlich nicht, diese Beanstandungsquoten mit jenen Mitteln zu senken, die ihr zur Verfügung stehen. Daran würden auch deutlich mehr Lebensmittelkontrolleure nicht grundlegend etwas ändern, wenngleich eine Aufstockung des Personals vielerorts zweifelsohne notwendig ist. Denn egal, wie viele Kontrolleure man zusätzlich einstellt: Lebensmittelkontrolleure kann immer nur stichprobenartig erfolgen, sie wird nie jeden Betrug oder Verstoß gegen die gesetzlichen Vorgaben aufdecken können.

.....  
**Jedes Jahr werden etwa 25 Prozent der Lebensmittelbetriebe und 16 bis 19 Prozent der Fleischproben beanstandet.**

.....  
<sup>4</sup> Vgl. Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: Organisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes (Schwerpunkt Lebensmittel). Gz.: 16-90 50 37. Bonn im Oktober 2011. [http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Ernaehrung/2011-248-PM-BWV-Gutachten.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Ernaehrung/2011-248-PM-BWV-Gutachten.pdf?__blob=publicationFile). Abruf: 08.11.2013.

<sup>5</sup> Vgl. Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL): Berichte des BVL, Berichte zur Lebensmittelsicherheit. [http://www.bvl.bund.de/DE/08\\_PresseInfothek/04\\_Publikationen/03\\_Berichte/Infothek\\_berichte\\_node.html](http://www.bvl.bund.de/DE/08_PresseInfothek/04_Publikationen/03_Berichte/Infothek_berichte_node.html). Abruf: 08.11.2013.

Entscheidend ist daher: Die Gesetze sowie die Lebensmittelüberwachung, die diese Gesetze durchsetzt, müssen die Unternehmen zwingen, in Präventionsmaßnahmen zu investieren, um die Kontamination mit Schadstoffen, die Verunreinigung mit gesundheitsschädlichen Keimen oder allgemeine Hygienemängel so weit wie möglich zu verhindern. Zum Beispiel durch Eigenkontrollsysteme, strikte Hygieneregeln und -schulungen für Mitarbeiter oder Vorgaben für die Rohstoffbeschaffung. Notwendig sind also ausreichende gesetzliche Vorgaben für Eigenkontrollen, Test- und Meldepflichten oder die Produktzusammensetzung, aber auch bundesweit einheitliche gesetzliche Grenzwerte für potenziell gesundheitsgefährdende Keime. Letztere gibt es nämlich nur für einige wenige, wie Salmonellen. In vielen anderen Fällen existieren nur gesetzlich nicht bindende Richt- und Warnwerte.

Die besten Gesetze nützen allerdings nichts, wenn die Überwachung nicht sicherstellen kann, dass sich Lebensmittelhersteller und die Gastronomie auch daran halten. Die Lebensmittelkontrolle benötigt also auch Instrumente, mit denen sie Unternehmen von Gesetzesverstößen und Betrug abhalten sowie Täuschung und Irreführung verhindern kann. Instrumente, die Anreize schaffen, zu jeder Zeit korrekt zu arbeiten.

## WISSEN, WO MÄUSE UND SCHABEN EIN- UND AUSGEHEN

Wie der Hygienestandard verbessert und  
Gesetzesverstöße verhindert werden können

Der größte Anreiz, zu jeder Zeit korrekt zu arbeiten und in Präventionsmaßnahmen zu investieren, ist die drohende öffentliche Information über festgestellte Mängel oder Gesetzesverstöße. Muss ein Fleischer damit rechnen, dass seine Kunden in jedem Fall erfahren, dass er seine Wurst mit zu viel Wasser streckt, wird er sich sehr genau überlegen, ob er das Risiko eingeht, erwischt zu werden. Der Ärger der Kunden schreckt auch deutlich mehr ab als eine drohende Geldbuße.

Nach Lebensmittelskandalen werden häufig „härtere Strafen“ oder „höhere Bußgelder“ gefordert. Das Problem mit Strafen und Bußgeldern ist jedoch: In Strafverfahren im Lebensmittelbereich werden selten hohe Geldstrafen verhängt, weil dabei einzelnen Personen konkrete Schuld, Vorsatz oder Fahrlässigkeit nachgewiesen werden muss. Da dies nur selten möglich ist, werden die Verfahren mitunter komplett eingestellt und überhaupt keine Strafen oder lediglich geringe Geldbußen verhängt.

**Der Lebensmittelüberwachung gelingt es nicht, die Beanstandungsquoten zu senken. Auch mehr Kontrolleure oder höhere Strafandrohungen werden das nicht ändern.**

Transparenz über die Ergebnisse der Lebensmittelüberwachung ist darum das entscheidende Instrument, Gesetzesverstöße und Betrug präventiv zu verhindern. Momentan ist die Wahrscheinlichkeit, dass ein Gesetzesverstoß veröffentlicht wird, jedoch mehr als gering. Laut Gesetz „sollen“ die Behörden zwar Fälle von Täuschung beziehungsweise Irreführung und ekelerregenden Lebensmitteln veröffentlichen. Weil „sollen“ im Gesetz aber nicht „müssen“ bedeutet, tun sie es in den meisten Fällen nicht. Daran haben auch die im September 2012 in Kraft getretenen Änderungen des Verbraucherinformationsgesetzes und des Paragrafen 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches – letzterer regelt die aktiven Informationspflichten der Überwachungsbehörden – wenig geändert.

Die Folge: Betrügen lohnt sich. Die Wahrscheinlichkeit, erwischt zu werden ist gering, und die möglichen Folgen sind nicht sonderlich bedrohlich. Das schadet nicht nur den Verbrauchern, die dadurch vermeidbaren Gesundheitsgefahren ausgesetzt oder schlicht betrogen werden. Es schadet auch all jenen Betrieben, die tatsächlich alles daran setzen, korrekt zu arbeiten und hochwertige, ehrliche Produkte abzuliefern.

Das wird sich erst ändern, wenn die Behörden dazu verpflichtet werden, die Ergebnisse der Lebensmittelkontrollen umfassend zu veröffentlichen. Dann kann Deutschland auch endlich die Vorgaben der EU zum Gesundheits- und Verbraucherschutz erfüllen und seine Bürger effektiver vor Täuschung, Irreführung und Betrug schützen. Ein solch transparentes System der Lebensmittelüberwachung würde Hersteller und Behörden zwingen, vorsorgend zu handeln. Es würde für Teile der Lebensmittelwirtschaft zunächst Aufwand, Investitionen und Kosten bedeuten. Es würde auch einen massiven Kulturwandel in deutschen Behörden erzwingen. Veröffentlichung, nicht Geheimhaltung würde zum Normalfall werden. Die Arbeit der Beamten und der Lebensmittelkontrolleure wäre endlich transparent, nachvollziehbar und vergleichbar. Das alles sind aber genau die Gründe dafür, warum sich die Lebensmittelwirtschaft und Teile der Lebensmittelüberwachungsbehörden gegen umfassende Transparenz bei der Kontrolle von Lebensmitteln wehren. Die Politik beließ es daher bislang bei kosmetischen Änderungen an Gesetzen und vollmundigen Versprechen.

Warum die aktuell gültigen Gesetze nicht für Transparenz sorgen und was sich ändern muss, zeigen die folgenden Kapitel.

**Umfassende Transparenz über die Ergebnisse der Lebensmittelüberwachung ist das entscheidende Instrument, Gesetzesverstöße und Betrug präventiv zu verhindern.**

## ESS-WISSEN

Welche Gesetze regeln, was Verbraucher über Gammelfleisch, gesundheitsgefährdende Lebensmittel, Produkte und ihre Hersteller erfahren

- >> Umfassende Veröffentlichungspflichten für Behörden und Hersteller erhöhen die Lebensmittelsicherheit, ermöglichen Verbrauchern selbstbestimmte Entscheidungen und sorgen für einen fairen Qualitätswettbewerb. Beispiele aus anderen Ländern zeigen, dass es funktioniert.
- >> In Deutschland gibt es zwar gesetzliche Regelungen zur Veröffentlichung von Kontrollergebnissen, sie sorgen jedoch bisher nicht für umfassende Transparenz und sind damit nicht effektiv.
- >> Das Verbraucherinformationsgesetz regelt vor allem die Verbraucherinformation auf Nachfrage. Bürger können bei Behörden Anträge stellen. Bevor die Behörden Informationen herausgeben, können sie die betroffenen Unternehmen anhören. Sie können die Übermittlung von Informationen auch unter bestimmten Bedingungen ablehnen.
- >> Der Paragraph 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches regelt die aktiven Informationspflichten der Behörden. Hier ist festgeschrieben, unter welchen Umständen die Behörden die Öffentlichkeit aktiv über Gesundheitsgefahren, ekelerregende Lebensmittel wie beispielsweise Gammelfleisch, Täuschung oder Grenzwertüberschreitungen informieren müssen. Die Behörden informieren tatsächlich nur in wenigen Fällen.
- >> Das Smiley-System ist eine in Dänemark seit 2001 etablierte und erfolgreiche Form der umfassenden Veröffentlichung von Kontrollergebnissen im Internet und an der Tür von Lebensmittel- und gastronomischen Betrieben. In Deutschland wird seit Jahren ein ähnliches System diskutiert, bisher schieben sich jedoch Bund und Länder gegenseitig die Verantwortung dafür zu, es in die Tat umzusetzen.

## WAS SOLL DAS?

Sinn und Zweck von Transparenzgesetzen

Seit 2008 gibt es in Deutschland ein Verbraucherinformationsgesetz (VIG)<sup>6</sup>, das Verbrauchern unter bestimmten Bedingungen das Recht einräumt, bei Behörden Informationen über Lebensmittel und Lebensmittelhersteller sowie über Bedarfsgegenstände (z.B. Spielzeug, Kleidung, Elektrogeräte) und technische Verbraucherprodukte (z.B. Haushaltsgeräte,

Möbel, Heimwerkerartikel) abzufragen. Im Gesetz gibt es zwar auch einen Passus, der Behörden die aktive Verbreitung von Kontrollergebnissen unabhängig von einer konkreten Anfrage erlaubt. In welchen Fällen die Behörden aber angehalten oder gezwungen sind, zu informieren, ist hier nicht festgehalten. Die aktiven Informationspflichten regelt vor allem das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch. Es enthält Vorgaben darüber, was die Behörden von sich aus veröffentlichen müssen, sollen oder können.

Das Verbraucherinformationsgesetz soll Verbrauchern informierte, selbstständige Entscheidungen beim Einkauf ermöglichen. Es soll außerdem für einen fairen Wettbewerb sorgen und die Lebensmittelqualität und -sicherheit verbessern, indem es Gesetzesverstößen vorbeugt. Theoretisch ist das jedenfalls so. Die Idee ist: Ein Wursthersteller, der damit rechnen muss, dass die Öffentlichkeit erfährt, dass seine Produkte regelmäßig zu hoch mit Keimen belastet sind, weil er das Haltbarkeitsdatum zu großzügig berechnet hat oder mangelhafte Hygiene in der Wurstfabrik herrscht, wird wahrscheinlich vorsorglich in Hygienemaßnahmen investieren und wahrheitsgetreue Angaben zum Haltbarkeitsdatum machen. Eine Supermarktkette, die weiß, dass alle aktuellen und potenziellen Kunden erfahren, wenn die Behörden in einer Rinder-Lasagne aus dem Eigenmarkensortiment Pferdefleisch finden, wird Systeme, Kontrollmechanismen und entsprechende Verträge mit Vorlieferanten installieren, die das von vornherein verhindern.

Transparenz stellt einen enormen Anreiz dar, korrekt zu arbeiten. Sie zwingt die Unternehmen dazu, in Abläufe zu investieren, die die Produktsicherheit und -qualität erhöhen. Das ist oft mit Kosten verbunden, deshalb sparen viele Unternehmen, indem sie zum Beispiel Maschinen weniger oft reinigen, als es notwendig wäre, um sie einwandfrei hygienisch zu halten. Sie nehmen in Kauf, dass sich in den Maschinen gesundheitsschädliche Keime sammeln, die auf den Lebensmitteln landen, welche von diesen Maschinen aufgeschnitten oder geformt werden. Oder sie sparen an teuren Rohstoffen, indem sie zwar hochwertigen Mozzarella auf der Pizza bewerben, den Kunden in Wahrheit aber billigen Käseersatz aus Pflanzenöl und Zusatzstoffen servieren. Solange das nicht auffällt, solange die Kunden das nicht erfahren, lohnt sich der Betrug für die Händler, Restaurants, Imbissbuden, Fleischer und Bäcker. Und all jene, die ehrlich sind und in gute Hygiene und gute Produkte investieren, haben das Nachsehen. Denn sie müssen die höheren Kosten auf ihre Preise umlegen, ohne dass Kunden das Mehr an Qualität nachvollziehen können. Solange der Nachbarbetrieb auch behaupten darf, immer gute, sichere und saubere Produkte zu liefern – nur eben ein klein bisschen günstiger – und nie ans Licht kommt, dass die Lebensmittelüberwachung dort ständig Schädlingsbefall feststellt oder Mogelpackungen findet, ist es nur logisch, wenn die Kunden zum günstigeren Angebot greifen.

**Transparenz stellt einen enormen Anreiz dar, korrekt zu arbeiten. Sie zwingt die Unternehmen dazu, in Abläufe zu investieren, die die Produktsicherheit und -qualität erhöhen.**

<sup>6</sup> Vgl. Gesetz zur Verbesserung der gesundheitsbezogenen Verbraucherinformation (Verbraucherinformationsgesetz – VIG) vom 05.11.2007, neugefasst am 17.10.2012. <http://www.gesetze-im-internet.de/vig/>  
Abruf: 08.11.2013.

## ANDERE LÄNDER, ANDERE TRANSPARENZ- GESETZE, SAUBERERE KÜCHEN

Dänemark, New York und Toronto zeigen,  
wie es geht

Dass Transparenz die Lebensmittelsicherheit verbessert, zeigen Beispiele aus anderen Ländern: In Dänemark hängen seit mehr als zehn Jahren die Ergebnisse der Lebensmittelkontrolle an den Türen von Restaurants und Supermärkten aus, alle Betriebskontrollen sind auch im Internet abrufbar. Zusammengefasst und bewertet wird das Kontrollergebnis mithilfe von Smileys. Die Quote der Betriebe, die in die beste Kategorie eingestuft wurde, hat sich seit der Einführung des Systems um 20 Prozent erhöht.<sup>7</sup>

In New York werden die Ergebnisse der Lebensmittelkontrolle seit Juli 2010 ebenfalls an den Türen der Gastronomiebetriebe ausgehängt. Seitdem ist die Anzahl der New Yorker Restaurants und Imbisse, in denen die Kontrolleure Mäuse fanden von 32 Prozent auf 22 Prozent gesunken. Die Anzahl der Restaurants, die die Bestnote „A“ aushängen konnten, erhöhte sich von 65 Prozent auf 72 Prozent. Die Anzahl der Salmonelleninfektionen ging um 14 Prozent zurück und war 2011 so niedrig wie seit 20 Jahren nicht mehr.<sup>8</sup>

Toronto führte schon im Jahr 2001 „DineSafe“ ein.<sup>9</sup> In der kanadischen Stadt können Verbraucher an den Türen und im Internet sehen, welche Restaurants und Imbisse von der Lebensmittelüberwachung beanstandet wurden. Im Internet ist genau aufgeführt, was bemängelt wurde. Seit der Einführung des Systems halten sich 90 Prozent der Betriebe vollständig an die gesetzlichen Vorgaben zur Lebensmittelsicherheit, davor waren es weniger als 50 Prozent.<sup>10</sup>

In Großbritannien werden die Hygienekontrollergebnisse von Gastronomie, Kantinen und Schulen, aber auch von Betrieben, die Lebensmittel verkaufen wie Bäckereien, Supermärkte oder Sandwichläden, mithilfe eines einfachen Notensystems veröffentlicht. Die Bewertung reicht von 0 („urgent improvement necessary“ – Maßnahmen zu Verbesserung der Hygiene sind dringend notwendig) bis 5 („very good“ – sehr gut) und kann im Internet eingesehen werden. Der Aushang vor Ort ist freiwillig, in Wales soll er jedoch verpflichtend werden.<sup>11</sup> Die kommunalen Behörden können selbst entscheiden, ob sie am „Food Hygiene Rating Scheme“ teilnehmen, es beteiligen sich jedoch alle walisischen und nordirischen sowie 99 Prozent der englischen Behörden. In Schottland gibt es ein ähnliches System.<sup>12</sup>

Auch in Deutschland schmücken sich Politiker, insbesondere Verbraucherminister, gerne mit dem Bekenntnis zu mehr Transparenz. „Die

zuständigen Behörden bekommen durch die neuen Regelungen ein schlagkräftiges Instrument an die Hand, um den ‚schwarzen Schafen‘ unter den Anbietern durch öffentliche Namensnennung das Handwerk zu legen. Denn: Transparenz ist immer noch mit das beste Mittel, diejenigen, die Verbraucher aus Gewinnsucht vorsätzlich schädigen wollen, wirksam abzuschrecken“, sagte der damalige Bundesverbraucherminister Horst Seehofer (CSU) als das Verbraucherinformationsgesetz 2008 in Kraft trat.<sup>13</sup>

Allerdings sorgen die Gesetze, die Seehofer und seine Nachfolgerin Ilse Aigner (CSU) auf den Weg gebracht haben, bisher weder für ausreichend Transparenz noch dafür, dass den „schwarzen Schafen“ das Handwerk gelegt wird. Das liegt einerseits an zahnlosen Gesetzen, andererseits aber auch am Widerstand der Landes- und Kreisbehörden, die die Gesetze umsetzen sollen. Letztere haben oft wenig Interesse daran, transparent und damit überprüfbar und vergleichbar zu machen, was sie tun. Dies liegt zum Teil auch daran, dass so vielerorts die völlig unzureichende Personalausstattung in den Ämtern, eine Folge der Kürzungen in den vergangenen Jahren, sichtbar würde. Zudem wollen die Behörden in vielen Fällen Auseinandersetzungen mit der Lebensmittelwirtschaft aus dem Weg gehen. Diese proklamiert angesichts der Ankündigung und Umsetzung von Gesetzen für mehr Transparenz schnell einmal das Ende des Rechtsstaates, warnt vor drohenden Pleiten tausender Betriebe sowie dem Verlust unzähliger Arbeitsplätze und befürchtet völlig überforderte und verwirrte Verbraucher.

Dabei ist klar: Ein transparentes System der Lebensmittelüberwachung wird nicht zum Zusammenbruch der deutschen Lebensmittelwirtschaft führen. Durch die Veröffentlichung der Kontrollergebnisse werden einige Schmutzbetriebe – zu Recht – aus dem Wettbewerb gedrängt, für andere ist das System aber ein Wettbewerbsvorteil, und insgesamt wird es die Hygienestandards verbessern und die Täuschungsfälle verringern. Das zeigen die Beispiele aus anderen Ländern sehr deutlich.

## INFORMATIONEN AUF NACHFRAGE Das Verbraucherinformationsgesetz

Das Verbraucherinformationsgesetz (VIG) liefert Informationen auf Nachfrage. Verbraucher, Journalisten oder Verbände können Anträge stellen, um an Informationen über die Gesetzesverstöße von Lebensmittelherstellern und Gastronomiebetrieben sowie andere Daten der Lebensmittelüberwachung zu gelangen. Im Gesetz gibt es zwar einen Passus, der Behörden die aktive Verbreitung von Kontrollergebnissen unabhängig von einer konkreten Anfrage erlaubt. Dies wird jedoch nur von der Lebens-

**In Deutschland sorgen die Gesetze weder für ausreichende Transparenz, noch dafür, dass den „schwarzen Schafen“ das Handwerk gelegt wird.**

<sup>7</sup> Vgl. Ministry of Food, Agriculture and Fisheries, Danish Veterinary and Food Administration: Smileys keep food safety high in Denmark. <http://www.findsmiley.dk/en-US/Forside.htm> Abruf: 08.11.2013; Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri: Resulater 2008 – 2013, detailvirksomheder. <http://www.findsmiley.dk/NR/exeres/6A8CF6D4-0EAB-43DD-8132-8352D7B-86CC7.htm>. Abruf: 08.11.2013.

<sup>8</sup> Vgl. New York City Department of Health: Restaurant Grading in New York City at 18 Months. S. 4-6. <http://www.nyc.gov/html/doh/downloads/pdf/rri/restaurant-grading-18-month-report.pdf> Abruf: 08.11.2013.

<sup>9</sup> Vgl. City of Toronto: DineSafe Inspection and Disclosure System. <http://www.toronto.ca/health/dinesafe/system.htm> Abruf: 08.11.2013.

<sup>10</sup> Vgl. City of Toronto: Food Premises with Repeated Non-compliance with Food Safety Requirements. S. 2. <http://www.toronto.ca/legdocs/mmis/2010/hi/bgrd/backgroundfile-27180.pdf> Abruf: 08.11.2013.

<sup>11</sup> Vgl. Welsh Government: Food Hygiene Rating (Wales) Bill – Frequently Asked Questions. <http://wales.gov.uk/topics/health/protection/environmental/food/questions/?jsessionid=7LhrP9hJl1b-GbnyvgblmvLpSVw672kfmCwnLWrStL8bzg2GcMt-1l!-278964247?lang=en> Abruf: 08.11.2013.

<sup>12</sup> Vgl. Food Standards Agency: Food Hygiene Rating Scheme. <http://www.food.gov.uk/multimedia/hygiene-rating-schemes/rating-schemes-faqs-en/fhrs/#.UiCPN-urTc> Abruf: 08.11.2013.

<sup>13</sup> Vgl. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Mehr Information – mehr Transparenz. Das neue Verbraucherinformationsgesetz. Berlin 2008. [http://www.vzbv.de/mediapics/verbraucherinformationsgesetz\\_broschue\\_re\\_bmelv.pdf](http://www.vzbv.de/mediapics/verbraucherinformationsgesetz_broschue_re_bmelv.pdf) Abruf: 07.11.2013.

mittelüberwachung der Berliner Stadtbezirke Pankow und Lichtenberg tatsächlich umgesetzt.<sup>14</sup>

VIG-Anfragen können zum Beispiel an die örtliche Lebensmittelüberwachung gerichtet werden, bei der Daten darüber vorliegen, welcher örtliche Fleischer seine Leberwurst mit Wasser gestreckt hat oder welcher Betrieb aufgrund unhygienischer Zustände zu einem Bußgeld verurteilt wurde. Auch an Landesämter oder Bundesbehörden wie das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL), das unter anderem Daten über die Pestizidbelastungen von Lebensmitteln sammelt, können Anträge gestellt werden.

Im Zuge einer Novellierung haben sich 2012 unter anderem die Kostenregelung, Abwägungs- und Ausschlussgründe verändert. Laut Gesetz sollen die Behörden die Anfragen innerhalb von einem Monat beantworten. Wenn Dritte (das sind vor allem die Unternehmen) angehört werden, verlängert sich die Antwortzeit auf zwei Monate. Anfragen zu „Abweichungen von den Anforderungen des Lebensmittelgesetzes“ sind bis zu einem finanziellen Aufwand von 1.000 Euro kostenfrei, andere Informationen bis zu einem Aufwand von 250 Euro. Darüber hinaus werden kostendeckende Gebühren erhoben. Umfangreiche Anfragen dürfen mit der Begründung abgelehnt werden, dass die Beantwortung die Routinearbeit der Behörde einschränken würde.

**Das VIG soll Informationen auf Nachfrage liefern. Es erlaubt auch die aktive Verbreitung von Kontrollergebnissen durch die Behörden. In der Praxis wird diese rechtliche Grundlage jedoch von fast keiner Behörde genutzt.**

In der Regel hören die Behörden die betroffenen Unternehmen an, bevor sie über die Weitergabe von Informationen entscheiden. foodwatch hat Anfragen an Behörden in Bayern, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen gestellt, um den Umgang mit dem Gesetz zu überprüfen. Dieser VIG-Praxistest zeigt, dass selbst bei Rechtsverstößen fast immer Anhörungen erfolgen, obwohl dies nicht gesetzlich vorgeschrieben ist.<sup>15</sup> Die Betriebe können im Rahmen der Anhörung Stellung nehmen und versuchen zu begründen, warum die Behörde den Informationsantrag ablehnen sollte. Wenn es sogenannte „Ausschlussgründe“ gibt, soll die Behörde abwägen, ob sie die Information trotzdem herausgibt, weil das öffentliche Interesse überwiegt.<sup>16</sup> „Ausschlussgründe“ sind zum Beispiel das Vorliegen von personenbezogenen Daten sowie Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen. Auch bei noch laufenden Straf- oder Bußgeldverfahren soll erst nach Abwägung informiert werden. Informationen zu überschrittenen Höchst- oder Grenzwerten können nicht als Betriebs- oder Geschäftsgeheimnis deklariert werden.<sup>17</sup>

Entscheidet eine Behörde, die Informationen herauszugeben, kann ein Unternehmen Widerspruch einlegen oder eine Anfechtungsklage einreichen. Aufgeschoben wird die Veröffentlichung von Informationen über „nicht zulässige Abweichungen“ von gesetzlichen Vorgaben in diesen Fällen jedoch nicht.<sup>18</sup> Dafür muss bei Gericht zusätzlich ein sogenannter Eilantrag gestellt werden. In solchen Konstellationen hält die Behörde die

<sup>14</sup> Vgl. Bezirksamt Pankow von Berlin, Abteilung Verbraucherschutz, Kultur, Umwelt und Bürgerservice – Fachbereich Veterinär- und Lebensmittelaufsicht: Das Smiley Projekt im Bezirk Pankow. <http://www.berlin.de/ba-pankow/verwaltung/ordnung/smiley.html> Abruf: 08.11.2013; Bezirksamt Lichtenberg von Berlin, Veterinär- und Lebensmittelaufsicht: Smiley's (sic!) für Lebensmittelbetriebe in Lichtenberg. <http://www.berlin.de/ba-lichtenberg/freizeit/tourismus/tourismus005.html> Abruf: 08.11.2013.

<sup>15</sup> Vgl. § 5 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 VIG.

<sup>16</sup> Vgl. § 3 S. 2 VIG.

<sup>17</sup> Vgl. § 3 S. 5 Nr. 3 VIG.

<sup>18</sup> Vgl. § 5 Abs. 4 VIG.

Information zurück, bis das Gericht über den Eilantrag und die Herausgabe der Information entschieden hat.

Der Name des Antragstellers wird den Betrieben in der Regel mitgeteilt. Fragt man bei der örtlichen Überwachungsbehörde also nach, wie der Bäcker um die Ecke bei der letzten Lebensmittelkontrolle abgeschnitten hat, wird der Betriebsinhaber darüber informiert, wer die Anfrage gestellt hat. Das kann allerdings – gerade in kleinen Gemeinden – für einen potenziellen Fragesteller abschreckend wirken.

Informationsansprüche gegenüber Unternehmen sind im Verbraucherinformationsgesetz nicht verankert. Verbraucher haben also keinen Rechtsanspruch, mit dem sie die Hersteller von Lebensmitteln oder Gebrauchsgegenständen direkt zur Herausgabe von Informationen über Herkunft oder Zusammensetzung von Produkten zwingen können.

Während sich das Verbraucherinformationsgesetz vordergründig wie ein gutes und effektives Instrument für mehr Transparenz liest, versagt es aufgrund zahlreicher immer noch existierender Mängel in der Realität kläglich. Auch die Novellierung 2012 hat nicht dazu geführt, dass Verbrauchern die begehrten Informationen umfassend, zeitnah und kostenlos zugänglich gemacht werden. Viele Behörden legen das Gesetz nicht zugunsten der Verbraucher aus, sondern suchen nach Gründen, um nicht informieren zu müssen. Die Kosten sind abschreckend, die Anfragen werden häufig nur mit massiven Verzögerungen beantwortet und es werden Ausschlussgründe konstruiert, um nicht informieren zu müssen.

Mehr dazu in Kapitel 3, ab Seite 30

## AKTIVE INFORMATIONSPLICHTEN DER BEHÖRDEN

### Der Paragraph 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches

Während das Verbraucherinformationsgesetz die Verbraucherinformation „auf Nachfrage“ regelt, enthält der Paragraph 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches Vorschriften für die aktiven Informationspflichten der Behörden. Der Paragraph 40 besagt, wann und wie die Lebensmittelüberwachungsbehörden von sich aus – zum Beispiel über das Internet oder die Presse – über gesundheitsgefährdende, ekelerregende oder irreführende Produkte informieren müssen oder können.

**Überschreitungen von Grenzwerten müssen laut Gesetz veröffentlicht werden. „Nicht unerhebliche“ Verstöße über einem Bußgeld von 350 Euro ebenfalls. Tatsächlich wird so gut wie nichts veröffentlicht.**

Zwingend veröffentlicht werden müssen seit September 2012 Überschreitungen von Grenz- oder Höchstwerten, zum Beispiel von Dioxinen in Eiern. Allerdings nur dann, wenn die Grenzwertüberschreitung in einer zweiten Untersuchung bestätigt worden ist.<sup>19</sup> Ob diese zweite Untersuchung allerdings in demselben Labor gemacht werden kann wie die erste, oder ob ein zweites Labor nachmessen muss, regelt das Gesetz nicht eindeutig. Zwei Verwaltungsgerichte, die sich mit dieser Frage beschäftigten, kamen jeweils zu unterschiedlichen Schlüssen. Ein Verwaltungsgericht entschied, die Untersuchung von zwei Proben in einem Labor reiche aus, ein anderes entschied, es müsse ein zweites Labor beauftragt werden.<sup>20</sup> Bei den Oberverwaltungsgerichten existieren ebenfalls unterschiedliche Auffassungen.<sup>21</sup> Die Folge: In vielen Bundesländern sind Grenzwertüberschreitungen gar nicht veröffentlicht worden, weil die Untersuchung von Proben durch zwei unterschiedliche Labore nicht der Überwachungspraxis entspricht. Die tatsächlichen Voraussetzungen sind also so gut wie nie erfüllt. Unklare, weil auslegungsbedürftige Gesetzeswortlaute wie diese vereiteln eine einheitliche und zügige Umsetzung neuer Regeln.

Laut Gesetz müssen auch Hygieneverstöße oder Fälle von Täuschung und Irreführung zwingend veröffentlicht werden, wenn es sich um Verstöße von „nicht unerheblichem Ausmaß“ handelt und ein Bußgeld von mindestens 350 Euro zu erwarten ist.<sup>22</sup> Wann ein Verstoß allerdings „nicht unerheblich“ ist, entscheiden die Behörden nach Ermessen. Ein zu erwartendes Bußgeld von 350 Euro allein wird von den meisten von ihnen keineswegs als zwingender Grund zur Veröffentlichung interpretiert. Bei allen anderen Informationen bestehen ebenfalls Ermessensspielräume. Das schließt ekelerregende Lebensmittel wie Gammelfleisch sowie Fälle von Täuschung und Hygieneverstößen ein, die kein Bußgeld von mehr als 350 Euro nach sich ziehen und die von den Behörden als „unerheblich“ eingestuft werden. Diese Informationen können, müssen sie aber nicht veröffentlichen.<sup>23</sup> Sie müssen auch zunächst abwarten, ob der Hersteller selbst die Öffentlichkeit informiert, und dürfen erst dann tätig werden, wenn sie die Maßnahmen des Herstellers nicht für ausreichend halten.<sup>24</sup> Verstöße gegen Vorschriften zum Schutz vor Gesundheitsgefährdungen müssen die Behörden zur „Gefahrenabwehr“ veröffentlichen.<sup>25</sup> Die Entscheidung, wann die Gesundheit der Verbraucher durch ein Produkt oder einen Hygieneverstoß gefährdet ist, ist jedoch wiederum eine Ermessensentscheidung.

Die Bundesländer stellen seit Herbst 2011 Produktrückrufe auf der gemeinsamen Plattform „lebensmittelwarnung.de“ online. Aufgeführt sind hier allerdings ausschließlich die Warnungen vor gesundheitsschädlichen Produkten. Informationen über Täuschung, ekelerregende Lebensmittel, Grenzwertüberschreitungen und Hygieneverstöße werden nicht auf „lebensmittelwarnung.de“ veröffentlicht. Diese Meldungen (über „nicht unerhebliche Verstöße“ ab einem voraussichtlichen Bußgeld von 350 Euro) veröffentlichen die Bundesländer, mitunter auch einzelne Kreisbehörden, jeweils auf eigenen Internetseiten. Oder besser gesagt: Sie veröffentli-

chen nicht. Denn im Frühjahr 2013 stoppten viele Länder – darunter Bayern, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz – die Veröffentlichungen. Grund sind eine Vielzahl von Eilentscheidungen vor Gerichten, die auf Klagen der Wirtschaft zurückgehen und die handwerklichen Mängel des Paragraphen 40 offenbaren. Einige Gerichte monierten zum Beispiel, dass es Lösungsfristen für die Einträge geben müsse, andere sahen die Information über allgemeine Hygienemängel in Betrieben nicht vom Gesetz gedeckt, weil dort nur von Informationen über einzelne „Produkte“ die Rede sei. Die Bundesländer, die die Veröffentlichungen ausgesetzt haben, warten nun ab, wie die Gerichte weiter entscheiden und fordern Nachbesserungen am Gesetz.

Andere Länder – wie Hamburg oder das Saarland – machen zwar offiziell weiter, veröffentlichen aber de facto so gut wie nichts auf ihren Internetseiten. Auf Nachfrage von foodwatch gaben die betreffenden Länder an, dass es kaum Beanstandungen gegeben habe, die unter die Veröffentlichungspflicht gefallen seien – in Hamburg angeblich seit September 2012 überhaupt keine. Sind die Küchen in Hamburg also alle blitzblank, gibt es in der ganzen Stadt keine „nicht unerheblichen“ Mängel in Restaurants und Imbissen? Oder verhängen die Kontrolleure beziehungsweise Ämter einfach keine Bußgelder von über 350 Euro mehr und befinden alle Mängel für „unerheblich“, um nicht veröffentlichen zu müssen?

Fakt ist: Die Veröffentlichungspflichten des Paragraphen 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches führen nirgendwo in Deutschland zu mehr Transparenz bei der Lebensmittelüberwachung, der Hygiene in Gastronomiebetrieben oder Gesetzesverstößen durch Hersteller. Schwarze Schafe, Ross und Reiter, Lügner oder Schmutzbetriebe werden weiterhin nur in den wenigsten Fällen öffentlich genannt.

Mehr dazu in Kapitel 4, ab Seite 56

## KEIN LAND DES LÄCHELNS

### Die Diskussion über das Smiley-System und das Hygienebarometer

Seit Jahren wird in Deutschland die Einführung eines sogenannten Smiley-Systems diskutiert, foodwatch fordert dies bereits seit 2006.

In Dänemark werden die Ergebnisse der Lebensmittelüberwachung – positive wie negative – bereits seit 2001 veröffentlicht, im Internet, aber auch an der Tür eines jeden Betriebes, Restaurants oder Imbisses. Ausgehängt werden nicht nur Details darüber, was die Kontrolleure beanstan-

**In fast allen Bundesländern haben die Behörden die Veröffentlichungen von Lebensmittelkontrollergebnissen aufgrund von Klagen der Wirtschaft ausgesetzt.**

<sup>19</sup> Vgl. § 40 Abs. 1a LFGB.

<sup>20</sup> Vgl. VG Gelsenkirchen: Beschluss vom 04.01.2013. Az.: 19 L1452/12.; VG Hannover: Beschluss vom 29.01.2013. Az.: 9 B 264/13.

<sup>21</sup> Vgl. OVG NRW: Beschluss vom 24.04.2013. Az.: 13 B 238/13 zustimmend VG Gelsenkirchen. A.A.; OVG Lüneburg: Beschluss vom 14.06.2013. Az.: 13 ME 18/13.

<sup>22</sup> Vgl. § 40 Abs. 1a Nr.2 LFGB.

<sup>23</sup> Vgl. § 40 Abs. 1 S. 2 LFGB.

<sup>24</sup> Vgl. § 40 Abs. 2 LFGB.

<sup>25</sup> Vgl. § 40 Abs. 1 S. 3 LFGB.

**Die Verbraucherschutzministerkonferenz der Länder hat beschlossen, dass Kontrollergebnisse in Form eines Hygienebarometers veröffentlicht werden sollen. Die Wirtschaftsminister blockieren, eine einheitliche Gesetzesgrundlage gibt es nicht.**

**In der Debatte um das Hygienebarometer schieben sich Bund und Ländern seit Jahren gegenseitig die Verantwortung für den ersten Schritt zu.**

deten, sondern auch eine zusammenfassende Gesamtbewertung in Form eines Smileys. Der gibt auf den ersten Blick Auskunft darüber, wie es um die Hygiene bestellt ist. Lacht das Gesicht, ist alles in Ordnung; schaut es traurig, gab es viele Mängel – jedoch noch nicht so gravierende, dass der Betrieb sofort geschlossen werden konnte. Das Smiley-System hat fünf Stufen und ist in Dänemark außerordentlich erfolgreich. Für die Verbraucher stellt es eine nützliche Entscheidungshilfe dar, für die Gastronomie und die Lebensmittelwirtschaft einen enormen Anreiz, sauber und korrekt zu arbeiten. Seit Einführung des Smiley-Systems ist die Quote der Betriebe mit der besten Smiley-Bewertung in Dänemark um etwa 20% gestiegen. Vergleichbare Systeme sind in New York und Toronto ebenfalls erfolgreich. Und: Die Verbraucher wünschen sich die Veröffentlichung der Kontrollergebnisse an der Tür. In Deutschland sprechen sich laut einer Umfrage im Auftrag von foodwatch 93 Prozent für die Einführung eines Smiley-Systems aus.<sup>26</sup>

Die Verbraucherschutzministerkonferenz der Länder (VSMK) hat im Herbst 2011 beschlossen, eine „Hygieneampel“ beziehungsweise ein „Hygienebarometer“ auf den Weg zu bringen; es soll ähnlich wie das Smiley-System funktionieren. Das Vorhaben ist jedoch von den Wirtschaftsministern blockiert worden. Seit Jahren wird darum gerungen, wer die gesetzliche Grundlage schaffen soll, wie das System aussehen soll und ob alle Länder gemeinsam oder unabhängig voneinander mit der Einführung beginnen sollten. Bund und Länder schieben sich gegenseitig die Verantwortung zu.

Ob die gesetzlichen Grundlagen bereits ausreichen, um mit der Umsetzung eines Smiley-Systems oder eines Hygienebarometers in den Ländern zu beginnen oder nicht, darüber besteht unter Juristen, vor allem aber zwischen Bund und Ländern, Uneinigkeit. Die Länder fordern die Bundesregierung immer wieder auf, eine gemeinsame Gesetzesgrundlage zu schaffen. Die Bundesregierung verweist darauf, dass die Länder längst die Möglichkeit hätten, ein Smiley-System oder ein Hygienebarometer einzuführen. Sie könnten sich auf Regelungen im Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch oder im Verbraucherinformationsgesetz stützen.<sup>27</sup>

Fakt ist: Auf ein einheitliches Vorgehen haben sich die Länder bisher nicht einigen können. Gleichzeitig nutzt mit Ausnahme von zwei Berliner Stadtbezirken bisher kein Land oder Landkreis die existierenden rechtlichen Spielräume aus, um die Verbraucher mithilfe eines Smileys oder Hygienebarometers über die Lebensmittelkontrollergebnisse zu informieren. Und selbst in den Berliner Bezirken Pankow und Lichtenberg werden die Kontrollergebnisse nur im Internet, nicht aber direkt an der Tür veröffentlicht.

Die Debatte um das Smiley-System beziehungsweise das Hygienebarometer ist ein Paradebeispiel für politisches Geschacher, bei dem sich alle Beteiligten gegenseitig die Verantwortung für den ersten Schritt zuschie-

<sup>26</sup> Vgl. foodwatch: Riesen-Mehrheit für Smileys in Deutschland. <https://www.foodwatch.org/de/informieren/smiley-system/mehr-zum-thema/emnid-umfrage/>; zuletzt geändert am 24.10.2010. Abruf: 08.11.2013.

<sup>27</sup> Vgl. dazu nur Wollenschläger, DÖV 2013, 7, 9 m.w.N.

ben und sich gleichzeitig keiner auch nur einen Millimeter bewegt. Unterdessen gehen die Mäuse in mancher Backstube weiter fröhlich ein und aus und die 93 Prozent der Verbraucher, die sich ein Smiley-System wünschen, müssen weiter darauf warten, dass die Politiker endlich ihr Versprechen einlösen.

Mehr dazu in Kapitel 4, ab Seite 70

Eine kurze Geschichte der Transparenzgesetzgebung im Lebensmittelbereich (Verbraucherinformationsgesetz, Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch, Smiley-System) seit 2001 – die zudem das systematische Versagen der Politik im Lebensmittelbereich sowie die stets im Interesse der Wirtschaft verlaufenen Entscheidungsprozesse aufzeigt – finden Sie ab Seite 89.



## „DIE BEANTWORTUNG IHRER ANFRAGE WIRD VORAUSSICHTLICH 80.000 EURO KOSTEN.“

### Der VIG-Praxistest

- >> Die Bundesregierung hat nach der Novellierung des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG) versprochen, dass Bürger künftig schneller, umfassender und günstiger über die amtlichen Kontrollergebnisse der Lebensmittelüberwachung informiert würden.
- >> foodwatch stellte in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und Bayern VIG-Anträge, um zu überprüfen, ob diese Ankündigungen in die Tat umgesetzt wurden. Nur in sieben von 54 Fällen wurde vollständig und kostenfrei Zugang zu allen beantragten Informationen gewährt, in fünf Fällen davon innerhalb der gesetzlichen Frist von zwei Monaten.
- >> In den meisten Fällen veranschlagten die Behörden horrende Kosten. Auch Informationen zu gesundheitsschädlichen oder gesundheitsgefährdenden Produkten waren nicht immer kostenfrei. Bis zu 630 Euro sollten Informationen zu einer einzigen gesundheitsschädlichen Fleischprobe kosten.
- >> VIG-Anträge und VIG-Verfahren sind langwierig, umständlich und aufwändig für Bürger und Behörden. Viele Behörden legen das Gesetz nicht zugunsten der Verbraucher aus, sondern tun alles, um nicht informieren zu müssen. In der Praxis verfehlt das Gesetz also seinen Zweck. Für mehr Transparenz sorgt es nicht.

## BEI ANRUF AUSKUNFT?

### Das „neue“ Verbraucherinformationsgesetz und die Versprechen der Politik

Seit 2008, also seit mittlerweile fünf Jahren, gibt es das Verbraucherinformationsgesetz. Es räumt Verbrauchern unter bestimmten Umständen das Recht ein, Zugang zu Behördeninformationen über Lebensmittel, Kosmetika und andere Gebrauchsgegenstände zu erhalten. Als das Gesetz 2008 in Kraft trat, sprach der damalige Bundesverbraucherminister Horst Seehofer (CSU) von einem „Meilenstein“ für den Verbraucherschutz.<sup>28</sup> Das Gesetz sollte ein „zentraler Baustein zur Vorbeugung und raschen Eindämmung von Lebensmittelskandalen“<sup>29</sup> sein.

foodwatch machte bereits 2008 einen Praxistest und prüfte sechseinhalb Monate lang, ob Bundes-, Länder- und Kommunalbehörden Auskünfte zu Gammelfleisch, gesundheitsgefährdenden Fleischproben und der Verwendung von Schlachtabfällen gaben. Auch Auskünfte zu in Lebensmittelproben gemessenen Werten des als krebserregend geltenden Acrylamids und in Mineralwässern gemessenen Werten des Schwermetalls Uran wurden bei Behörden abgefragt.<sup>30</sup> Ergebnis: In den meisten Fällen gaben die Behörden keine Auskunft. Informierten sie doch, passierte das viel zu spät und war mit hohen Kosten verbunden. Die „schwarzen Schafe“ wurden, anders als Seehofer versprochen hatte, fast nie genannt, schon gar nicht zeitnah und auch nicht einmal dann, wenn es um gesundheitsgefährdende oder gesundheitsschädliche Lebensmittel ging. Ein „Durchbruch hin zu mehr Markttransparenz“<sup>31</sup> war das Gesetz in der Praxis ganz und gar nicht.

Im Nachhall zum Dioxin-Skandal 2011 ist das Verbraucherinformationsgesetz schließlich in zahlreichen Punkten novelliert worden. Horst Seehofers Nachfolgerin im Verbraucherministerium, Ilse Aigner (CSU), versprach mit Inkrafttreten des „neuen“ Verbraucherinformationsgesetzes, dass Verbraucher nun noch umfassender, schneller und günstiger informiert würden.<sup>32</sup>

Auf dem Papier klingen einige der Änderungen vielversprechend, transparent- und verbraucherfreundlich. Auf der Homepage des Ministeriums heißt es:<sup>33</sup>

- „Die Bürger können mit dem neuen VIG noch schneller, noch umfassender und noch günstiger informiert werden als bisher. Die Anhörungsverfahren bei der Beteiligung betroffener Wirtschaftsunternehmen [...] werden gestrafft und noch effizienter ausgestaltet. Während bisher verbindlich eine Frist zur schriftlichen Anhörung von einem Monat galt, können Anhörungen zukünftig auch kurzfristig und mündlich erfolgen. Bei Rechtsverstößen [...] kann von den zuständigen Behörden sogar ganz von einer Anhörung abgesehen werden.“
- „Künftig müssen die amtlichen Kontrollergebnisse der Lebensmittelüberwachung bei allen Messergebnissen, die Grenzwerte, Höchstmengen oder Höchstgehalte betreffen, herausgegeben werden. Eine Berufung auf Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse ist nicht mehr möglich. Dies gilt unabhängig davon, ob die Grenzwerte überschritten worden sind oder nicht. [...] Generell gilt ab jetzt: Ein Geheimnisschutz kommt nicht in Betracht, wenn das öffentliche Interesse an einer Herausgabe der Information überwiegt.“
- „Künftig werden einfachere Anfragen mit einem Verwaltungsaufwand bis zu 250 Euro beziehungsweise alle Anfragen zu Rechtsverstößen mit einem Verwaltungsaufwand bis zu 1.000 Euro bundesweit einheitlich kostenfrei beantwortet. Über diese Freigrenzen hinaus gilt das Prinzip der

**Die Politik versprach:  
Das neue VIG verpflichtet  
Behörden zu schneller, unkomplizierter und kostengünstiger  
Information der Bürger.**

<sup>28</sup> Vgl. Verbraucher erhalten Rechtsanspruch auf Information. Die Welt online am 02.05.2008. [http://www.welt.de/welt\\_print/article1957368/Verbraucher-erhalten-Rechtsanspruch-auf-Informationen.html](http://www.welt.de/welt_print/article1957368/Verbraucher-erhalten-Rechtsanspruch-auf-Informationen.html) Abruf: 12.11.2013.

<sup>29</sup> Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Rechts der Verbraucherinformation vom 20.06.2007. Deutscher Bundestag, Drucksache 16/5723. S.1. [http://www.foodwatch.org/uploads/media/VIG-Entwurf\\_Bundesregierung\\_20.06.2007\\_01.pdf](http://www.foodwatch.org/uploads/media/VIG-Entwurf_Bundesregierung_20.06.2007_01.pdf) Abruf: 25.09.2013.

<sup>30</sup> foodwatch-Report (2008): abschrecken, abservieren, abkassieren. [http://www.foodwatch.org/uploads/media/foodwatch-Report\\_Praxistest-VIG\\_05.12.2008.pdf](http://www.foodwatch.org/uploads/media/foodwatch-Report_Praxistest-VIG_05.12.2008.pdf) Abruf: 08.11.2013.

<sup>31</sup> Vgl. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Mehr Information – mehr Transparenz. Das neue Verbraucherinformationsgesetz. Berlin 2008. [http://www.bmelv.de/mediapics/verbraucherinformationsgesetz\\_broschue-re\\_bmelv.pdf](http://www.bmelv.de/mediapics/verbraucherinformationsgesetz_broschue-re_bmelv.pdf) Abruf: 07.11.2013.

<sup>32</sup> Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: „Aigner: Das neue Verbraucherinformationsgesetz stärkt die Informationsrechte der Bürgerinnen und Bürger“, Pressemitteilung Nr. 222 vom 13.08.2012. <http://www.bmelv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2012/222-All-NeuesVerbraucherinformationsgesetz-VIG.html?searchArchive=0&submit=Suchen&month=monat&jahr=jahr&searchIssued=1&oneOfTheseWords=verbraucherinformationsgesetz>

<sup>33</sup> Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Das Verbraucherinformationsgesetz. <http://www.bmelv.de/SharedDocs/Standardartikel/Verbraucherschutz/Verbraucherinformationsgesetz.html> Abruf: 08.11.2013.

Kostendeckung, das heißt unabhängig vom wirtschaftlichen Wert, den eine Auskunft zum Beispiel für Medien hat, muss lediglich der tatsächlich entstandene Verwaltungsaufwand ausgeglichen werden. Ermäßigungen bei Anfragen im öffentlichen Interesse sind grundsätzlich möglich.“

Einfache Antragsverfahren, weniger langwierige Anhörungen, weniger Ablehnungsgründe, mehr Informationen und das auch noch kostengünstig oder kostenfrei. Das Informationszeitalter sollte endlich auch in deutschen Behörden anbrechen, so das Versprechen der Regierung.

Auf seiner Homepage erklärt das Verbraucherministerium unter der Überschrift „VIG – der Weg von der Anfrage zur Information“, wie schnell und einfach die Bürger erfahren können, was zwischen den Aktendeckeln der Behörden schlummert.<sup>34</sup> Kinderleicht klingt das: Behörde herausuchen, anrufen, E-Mail oder Brief schreiben, maximal zwei Monate warten und schon ist die Auskunft da. Und das Beste: Nicht nur „bei Gefahren oder Risiken für die Gesundheit und Sicherheit“ gibt es einen Informationsanspruch, sondern auch in allen anderen „wichtigen Bereichen wie etwa die Kennzeichnung, die Herkunft, die Beschaffenheit oder die Herstellung der Erzeugnisse“ haben Verbraucher Anspruch auf Informationen.

Offenheit statt Geheimniskrämerei. Behörden, die transparent zeigen, wie sie arbeiten. Ein Staat, der seinen Bürgern die Informationen zugänglich macht, die sie für selbst bestimmte Entscheidungen brauchen. Das ist die Theorie.

Die Umsetzung dagegen ist: ein einziges Desaster.

## BÜRGER FRAGEN, BEHÖRDEN ANTWORTEN ... NICHT

### Der foodwatch-VIG-Praxis-Test 2013

Informieren Behörden Verbraucher also mit dem neuen Verbraucherinformationsgesetz umfassender, schneller und günstiger? Verzichten sie auf die langwierige und häufig kostenintensive Anhörung der Unternehmen, wenn es um eindeutige Verstöße gegen die Lebensmittelgesetze und Hygienevorgaben geht? Werden Informationen, die Höchstmengen und Höchstgehalte betreffen in jedem Fall herausgegeben? Sorgt das Verbraucherinformationsgesetz jetzt endlich für Transparenz? Ermöglicht es Bürgern, unkompliziert zu erfragen, wie Lebensmittelhersteller oder Restaurants bei der letzten Lebensmittelkontrolle abgeschnitten haben oder wer gesundheitsgefährdende oder irreführende Produkte verkauft hat?

.....  
<sup>34</sup> Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: VIG – der Weg von der Anfrage zur Information. [http://www.bmelv.de/SharedDocs/Standardartikel/Verbraucherschutz/Verbraucherinformationsgesetz\\_FAQ.html?jsessionid=B-176BB7A3318B16EDD723247EDDD5A2E\\_2\\_cid376](http://www.bmelv.de/SharedDocs/Standardartikel/Verbraucherschutz/Verbraucherinformationsgesetz_FAQ.html?jsessionid=B-176BB7A3318B16EDD723247EDDD5A2E_2_cid376)  
Abruf: 24.09.2013.

Die Antwort auf all diese Fragen lautet: Nein. Das Ergebnis des foodwatch-Praxistests unterscheidet sich 2013 leider wenig von jenem aus 2008:

Schnell, umfassend und kostengünstig wird nur in Ausnahmefällen informiert. Informationen mithilfe des Verbraucherinformationsgesetzes zu erfragen ist für Verbraucher umständlich, langwierig und arbeitsaufwändig. Vielfach werden für Information mehrere hundert bis mehrere tausend Euro verlangt. Selbst Informationen über gesundheitsgefährdende Produkte sind nicht zwangsläufig kostenfrei.

Das Gesetz kann damit seinem Ziel nicht gerecht werden, „den Markt transparenter“<sup>35</sup> zu gestalten und so den „Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher vor gesundheitsschädlichen oder sonst unsicheren Erzeugnissen und Verbraucherprodukten sowie vor Täuschung beim Verkehr mit Erzeugnissen und Verbraucherprodukten“<sup>36</sup> zu verbessern. Das Versprechen der Bundesregierung, ein funktionierendes und verbraucherfreundliches Informationsgesetz zu schaffen, ist nicht erfüllt worden.

---

**Tatsächlich wird nur in Ausnahmefällen schnell, umfassend und kostengünstig informiert. Die Verfahren sind stattdessen umständlich, langwierig und potenziell teuer.**

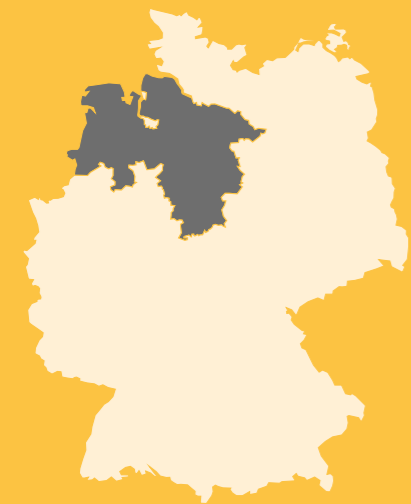
.....  
<sup>35</sup> §1 Abs.1 Verbraucherinformationsgesetz (VIG).  
[http://www.gesetze-im-internet.de/vig/\\_1.html](http://www.gesetze-im-internet.de/vig/_1.html)  
Abruf: 24.09.2013.

<sup>36</sup> §1 Abs.1 Verbraucherinformationsgesetz (VIG).  
[http://www.gesetze-im-internet.de/vig/\\_1.html](http://www.gesetze-im-internet.de/vig/_1.html)  
Abruf: 24.09.2013.

## WIE IST FOODWATCH VORGEGANGEN? WAS IST DABEI HERAUSGEKOMMEN?

foodwatch hat die Ankündigungen und Versprechen der Politik zum neuen Verbraucherinformationsgesetz mithilfe von Anfragen in drei Bundesländern überprüft. Folgende Anträge stellen wir im September 2012:

### NIEDERSACHSEN Keine Auskunft unter dieser Nummer



#### DIE ANFRAGE

foodwatch stellte zwei Anträge an das Niedersächsische Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES). In einem Fall baten wir um die Übermittlung von Informationen zu allen im Jahr 2011 in Niedersachsen beanstandeten Fleischproben. Im Januar 2013 beantragte foodwatch ergänzend Informationen über die zwischen September und Dezember 2012 als gesundheitsschädlich beanstandeten Fleisch- und Wurstprodukte. Gefragt haben wir danach, wie viele Fleischproben jeweils als gesundheitsschädlich, als gesundheitsgefährdend, aufgrund der Zusammensetzung und aufgrund von Kennzeichnungsmängeln beanstandet wurden. Wir wollten wissen, wer für die beanstandeten Proben verantwortlich war, was konkret bemängelt worden war und welche Maßnahmen von der Lebensmittelüberwachung eingeleitet wurden.

#### HINTERGRUND DER ANFRAGE

Jedes Jahr werden etwa 16 bis 18 Prozent der Fleischproben bundesweit beanstandet<sup>37</sup> – zum Beispiel, weil Fleischer ihre Wurst mit zu viel Wasser strecken, Zusatzstoffe nicht korrekt kennzeichnen oder das Haltbarkeitsdatum zu lang berechnet wird. Auch gesundheitsgefährdende oder gesundheitsschädliche Keime wie E.coli-Bakterien, Salmonellen oder Listerien finden sich auf Wurst- und Fleischwaren. Eine ähnliche Anfrage hatte foodwatch schon 2008 an das LAVES gestellt, damals wurde die Herausgabe eines Teils der Daten abgelehnt. Bis heute läuft eine gerichtliche Auseinandersetzung zwischen foodwatch und dem LAVES über diese Anfrage, die fehlenden Daten liegen uns bis heute nicht vor.<sup>38</sup> Wir haben die Anfrage in Niedersachsen 2012 erneut gestellt, um zu prüfen, ob mit dem novellierten Gesetz nun – wie von der Bundesregierung versprochen – besser, umfassender, schneller, günstiger informiert wird als vorher.

#### KOSTEN

Die Informationen zu allen 2011 beanstandeten Fleischproben sollten 80.000 Euro kosten. Daraufhin schränkten wir den Antrag auf gesundheitsschädliche und gesundheitsgefährdende Produkte ein, Kostenpunkt: 10.000 Euro. Für Informationen über ausschließlich als gesundheitsschädlich eingestufte Proben sollten wir immer noch 4.200 Euro zahlen.

Schließlich schränkten wir unsere Anfrage auf gesundheitsschädliche Proben ein, die zwischen September und Dezember 2011 gefunden wurden. Übermitteln wollte das LAVES die Informationen zu den drei in diese Kategorie fallenden Produkten zum Schnäppchenpreis von nur 1.900 Euro. Das macht 633 Euro pro Probe. Außerdem teilte das Amt mit, dass bereits die erste Antwort und die Erstellung des Kostenvoranschlags einen Verwaltungsaufwand von mehr als 60 Stunden und damit Kosten in Höhe von 3.388 Euro verursacht hätten. Sieben Tage hatte das LAVES also angeblich an dem zweieinhalb Seiten langen Brief geschrieben und die Grundlage der Kostenprognose von 80.000 Euro recherchiert. Ob uns die 3.388 Euro nach Abschluss des Verfahrens tatsächlich in Rechnung gestellt werden, bleibt abzuwarten.

#### DAUER UND ERGEBNIS

Vier Monate – d.h. zwei Monate nach Ablauf der gesetzlichen Frist – übermittelte das LAVES seine Antwort auf unsere Anfrage zu den zwischen September und Dezember 2011 als gesundheitsschädlich beanstandeten Produkten. In zwei von drei Fällen wurde der Informationszugang abgelehnt, in einem Fall wurde dem Antrag statt gegeben. Er betraf Wurst, die mit Salmonellen belastet gewesen war. Ebenfalls mehr als vier Monate nach Antragstellung beantwortete das LAVES auch unsere Anfrage zu den zwischen September und Dezember 2012 beanstandeten Fleischproben. Als gesundheitsschädlich war nur eine Probe in diesem Zeitraum eingestuft worden. Der Informationszugang wurde ebenfalls abgelehnt.

foodwatch widersprach der Ablehnung und verlangte die Herausgabe der fehlenden Daten. Das LAVES entschied am 21.08.2013 nach erneuter Prüfung schließlich doch, uns die Informationen zu den drei weiteren als gesundheitsschädlich beanstandeten Proben, zu übermitteln.

Zu einer Probe aus 2011 übermittelte das LAVES im März 2013 einen Teil der angeforderten Informationen und leitete unsere Frage zu den aufgrund der Beanstandung ergriffenen Maßnahmen zudem an den Landkreis Oldenburg weiter. Die dortige Behörde ist zuständig für den Hersteller und sollte uns darüber informieren, ob zum Beispiel ein Bußgeld verhängt wurde. Bis Anfang November 2013 erreichte foodwatch keinerlei Nachricht vom Landkreis Oldenburg.

#### GRÜNDE FÜR DIE ABLEHNUNG DES INFORMATIONSBEGEHRENS

In den zwei Fällen aus 2011 war das LAVES nach der Anhörung der Betriebe und „weitergehenden Ermittlungen“ zur „Sachverhaltsaufklärung“<sup>39</sup> zu dem Schluss gekommen, dass die als gesundheitsschädlich geführten Proben doch nicht als gesundheitsschädlich bezeichnet werden könnten. Sie seien damit nicht mehr Teil des Antrags, deshalb könne auch keinerlei Information übermittelt werden. Wie genau es zu der veränderten Einschätzung kam, um welche Art Mangel oder Belastung es sich handelte und ob die Proben stattdessen in einer anderen Kategorie beanstandet wurden, erläuterte das LAVES nicht.

37 18,9% beanstandete Proben von Fleisch, Wild, Geflügel und Erzeugnissen im Jahr 2010. Vgl. BVL Jahrespressekonferenz Lebensmittelüberwachung 2011. Präsentation. S. 9. [http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01\\_Lebensmittel/01\\_lm\\_mon\\_dokumente/praesentation\\_lebensmittelueberwachung\\_2010.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=4](http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/01_lm_mon_dokumente/praesentation_lebensmittelueberwachung_2010.pdf?__blob=publicationFile&v=4) Abruf: 12.11.2013; 17,2% beanstandete Proben von Fleisch, Wild, Geflügel und Erzeugnissen im Jahr 2011. Vgl. BVL Jahrespressekonferenz Lebensmittelüberwachung 2012. Präsentation. S. 9. [http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01\\_Lebensmittel/01\\_lm\\_mon\\_dokumente/praesentation\\_lebensmittelueberwachung\\_2011.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/01_Lebensmittel/01_lm_mon_dokumente/praesentation_lebensmittelueberwachung_2011.pdf?__blob=publicationFile&v=3) Abruf: 01.10.2013; 16-18% beanstandete Proben bei Fleisch, Wild, Geflügel und Erzeugnissen im Jahr 2012. Vgl. BVL Pressinformation vom 12.11.2013. [http://www.bvl.bund.de/DE/08\\_PressInfothek/01\\_FuerJournalisten/01\\_Presse\\_und\\_Hintergrundinformationen/01\\_Lebensmittel/2013/2013\\_11\\_12\\_hi\\_jahrespressekonferenz.html](http://www.bvl.bund.de/DE/08_PressInfothek/01_FuerJournalisten/01_Presse_und_Hintergrundinformationen/01_Lebensmittel/2013/2013_11_12_hi_jahrespressekonferenz.html) Abruf:12.11.2013.

38 foodwatch: Verbraucherinformationsgesetz. Deutschland is(s)t unmnündig. <http://www.foodwatch.org/de/informieren/informationsgesetz/2-minuten-info/> Abruf: 24.09.2013.

39 Schreiben des Niedersächsischen Landesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit vom 22.02.2013 an foodwatch. Liegt foodwatch vor.

**Wann und wie beanstandet die Lebensmittelkontrolle Produkte?  
Wann ist ein Lebensmittel gesundheitsschädlich?  
Was ist der Unterschied zwischen gesundheitsschädlich  
und gesundheitsgefährdend?**

Im Rahmen der Lebensmittelüberwachung lassen Kontrolleure auch Proben einzelner Lebensmittel im Labor untersuchen. Wenn das amtliche Untersuchungslabor feststellt, dass ein Produkt übermäßig mit Keimen belastet oder nicht korrekt zusammengesetzt ist, wird dies in einem Gutachten festgehalten. Die zuständige Behörde muss dann entscheiden, welche Schlussfolgerungen sie aus dem Laborgutachten zieht, ob sie eine Probe beanstandet und wenn ja, in welcher Kategorie sie die Beanstandung einstuft. Einheitlich sind die Beanstandungskategorien deutschlandweit nicht. Es liegt im Ermessen der Behörde, ob sie eine Probe zum Beispiel aufgrund ihrer „Zusammensetzung“ oder „Kennzeichnung“, wegen „Irreführung“, als „ekelerregend“ oder unter einer anderen Bezeichnung einstuft. Auch wann eine Probe als „gesundheitsgefährdend“ oder „gesundheitschädlich“ eingestuft wird, liegt im Ermessen der Behörde. Das Labor macht zwar einen Vorschlag, es kann zum Beispiel vermerken, dass eine Hähnchenbrust aufgrund der hohen Belastung mit Bakterien eine Gesundheitsgefahr darstellt. Die zuständige

Behörde muss das Produkt jedoch anschließend nicht zwangsläufig als gesundheitsgefährdend beanstanden. Sie kann entscheiden, dass der Hinweis „Vor Verzehr durcherhitzen“ auf der Verpackung ausreicht, um eine Gesundheitsgefährdung der Verbraucher abzuwenden, weil Erhitzen die Keime tötet. Eine andere Behörde entscheidet womöglich anders. „Gesundheitsgefährdend“ ist dabei eine Abschwächung von „gesundheitschädlich“, die Wahrscheinlichkeit gesundheitlich negativer Folgen wird also etwas geringer eingestuft. Eindeutig definiert sind diese Begriffe jedoch nicht, mitunter werden sie auch synonym gebraucht.

Grundsätzlich muss die Öffentlichkeit informiert werden, wenn gesundheitsschädliche oder gesundheitsgefährdende Produkte im Umlauf sind, diese müssen dann zurückgerufen werden. Stuft die Behörde jedoch die betreffenden Lebensmittel nur als „ekelerregend“, „nicht verzehrfähig“ oder „irreführend“ ein, muss nicht zwingend informiert werden.

Im Fall der gesundheitsschädlichen Probe aus 2012 begründete das LAVES die Ablehnung damit, dass die von der Lebensmittelüberwachung entnommene Probe Salmonellen enthielt, die Zweitprobe, die der Hersteller in einem privaten Labor untersuchen ließ, jedoch salmonellenfrei gewesen sei. Dies habe der Hersteller im Rahmen der Anhörung mitgeteilt und damit widerlegt, dass sein Produkt von den Anforderungen des Lebensmittelgesetzes abgewichen und als gesundheitsschädlich einzustufen sei. Auch diese Probe stellte sich damit nach den Ermittlungen des Beamten als angeblich falsch zugeordnet und doch nicht gesundheitsschädlich heraus. Damit waren die Proben nicht mehr Teil unseres Antrags, der sich ausschließlich auf gesundheitsschädliche Proben bezogen hatte. Der Informationszugang wurde abgelehnt.

**DER WIDERSPRUCH VON FOODWATCH UND DIE ENTSCHEIDUNG ÜBER DEN WIDERSPRUCH**

Die Einschätzung des LAVES, wonach die salmonellenfreie Zweitprobe beweise, dass das Ausgangsprodukt nicht gesundheitsschädlich gewesen sei, war aus Sicht von foodwatch nicht haltbar. Salmonellen sind oft nicht gleichmäßig verteilt in einem Lebensmittel zu finden. Es ist deshalb gut möglich, dass zunächst nur ein Teil des Lebensmittels belastet ist. Eine salmonellenfreie Zweitprobe bedeutet noch lange nicht, dass das Lebensmittel nicht kontaminiert oder nicht potenziell gesundheitsschädlich ist. Das Lebensmittel- und Veterinärinstitut Oldenburg, das das LAVES um eine Stellungnahme zur Problematik gebeten hatte, bestätigte unsere Sichtweise. Der Nachweis einer negativen Zweitprobe bedeute nicht, „dass der Nachweis in der ersten Probe zu vernachlässigen sei oder zu einem anderen lebensmittelrechtlichen Ergebnis führen würde“<sup>40</sup>, zitierte

<sup>40</sup> Schreiben des Niedersächsischen Landesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit vom 21.08.2013 an foodwatch. Liegt foodwatch vor.

das LAVES das landeseigene Untersuchungslabor. Die Probe sei also nach wie vor als gesundheitsschädlich zu bewerten, heißt das im Klartext. Auch im Hinblick auf die beiden Proben aus 2011, die das LAVES nach den Anhörungen der verantwortlichen Betriebe entgegen dem ursprünglichen Befund des Labors zu nicht gesundheitsschädlichen Proben erklärt und den Informationszugang deshalb abgelehnt hatte, widersprach das Veterinärinstitut.

Das LAVES entschied daraufhin, uns die Betriebsnamen zu den fehlenden drei als gesundheitsschädlich beanstandeten Proben doch noch zukommen zu lassen. Allerdings legten zwei der betroffenen Unternehmen Rechtsmittel ein, um die Herausgabe zu verhindern. Bis Anfang November 2013 ist keine gerichtliche Entscheidung darüber gefallen.

**NORDRHEIN-WESTFALEN  
Im Wilden Westen**

**DIE ANFRAGE**

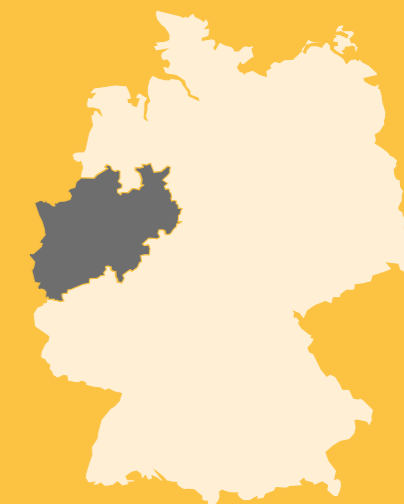
In Nordrhein-Westfalen stellte foodwatch die gleiche Anfrage wie in Niedersachsen, auch hier fragten wir nach den in 2011 beanstandeten Fleischproben. Das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV) beantwortete den allgemeinen Teil der Anfrage zu Probenentnahmen in Nordrhein-Westfalen und leitete den verbleibenden Teil der Anfrage etwa einen Monat nach Eingang, also Anfang Oktober 2012, an die 49 Landkreisbehörden weiter, die für die insgesamt 51 Kreise in Nordrhein-Westfalen zuständig sind.

**HINTERGRUND DER ANFRAGE**

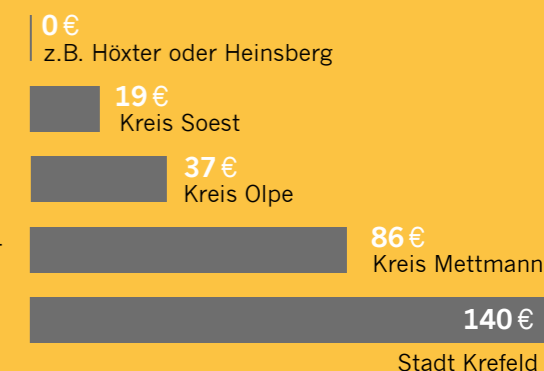
Um vergleichen zu können, wie unterschiedliche Bundesländer mit dergleichen VIG-Anfrage umgehen, haben wir in Nordrhein-Westfalen dieselben Fragen gestellt wie in Niedersachsen.

**KOSTEN**

Die Kosten, die die Landkreise für die Beantwortung der Anfrage veranschlagten, unterschieden sich massiv voneinander. Während einige Kreise, zum Beispiel Heinsberg und der Märkische Kreis, alle Fragen kostenfrei und vollständig beantworteten, wollte die Stadt Essen nur gegen Zahlung von 19.600 Euro Auskunft geben. Zwar unterschied sich von Kreis zu Kreis, um wie viele Informationen es ging, wie viele Fleischproben also beanstandet worden waren: So waren es zum Beispiel nur 20 in Heinsberg, in Essen dagegen 140. Aber, wenn man die Kosten pro Probe betrachtet, also die veranschlagte Summe durch die Anzahl der Proben teilt, kann man die Ergebnisse vergleichen. Es zeigen sich enorme Unterschiede: Die Stadt Krefeld wollte über zehn Proben nur gegen Zahlung von 1.400 Euro informieren – die Information zu einer Probe kostet hier also 140 Euro. Im Kreis Soest sollten Informationen zu 53



**Was kostet die Information zu einer Fleischprobe?\***



\*Grundlage: prognostizierte Kosten für den Gesamtantrag geteilt durch die Probenzahl



Proben 1.000 Euro kosten, das macht knapp 19 Euro pro Probe. Einige Ämter – darunter Borken und Olpe – kündigten an, uns auch die Kosten für Gerichtsverfahren, die durch eventuelle Klagen und Widersprüche der betroffenen Unternehmen ausgelöst werden könnten, in Rechnung zu stellen. Manche Kreise – Coesfeld oder Viersen zum Beispiel – weigerten sich gleich ganz, einen konkreten Kostenvoranschlag zu machen. Man könne das nicht abschätzen, hieß es. Von 49 Ämtern schickten uns immerhin 39 eine statistische Auswertung der Beanstandungsgründe kostenfrei zu. Neun Kreise gaben keinerlei Informationen kostenfrei heraus und schickten sofort einen Kostenvoranschlag oder lehnten das Informationsgesuch komplett ab. Aachen lieferte keine Übersicht über die beanstandeten Proben, aber immerhin kostenfrei vollständige Informationen zu gesundheitsschädlichen Proben. Das war jedoch nicht die Regel. Auch Informationen zu gesundheitsschädlichen Proben sollten mitunter nur gegen Zahlung von Gebühren übermittelt werden. In Münster wollte das Amt beispielsweise 1.750 Euro dafür haben. In der schönen neuen VIG-Welt geht es also zu wie im Wilden Westen. Es bleibt dem Ermessen, der Laune und der Willkür der Beamten überlassen, wie viel Informationen kosten. Horrende Kostenvoranschläge, selbst für Informationen nur zu einer Handvoll Proben sowie Androhungen, dem Antragsteller die Kosten für etwaige Gerichtsverfahren in Rechnung zu stellen dürften jeden Bürger, der es wagt, von seinem Informationsrecht Gebrauch zu machen, abschrecken.

### ERGEBNIS UND DAUER

Insgesamt wurden fünf von 49 Anfragen vollständig kostenfrei bearbeitet. Davon wurde in vier Fällen – Heinsberg, Höxter, Märkischer Kreis und Rheinisch-Bergischer Kreis – die gesetzliche Frist von zwei Monaten eingehalten.<sup>41</sup> Minden-Lübbecke gewährte ebenfalls vollständig Zugang zu allen angefragten Informationen, überschritt aber die Frist. In zwei weiteren Fällen (Herford und dem Rhein-Erft-Kreis), gewährten die Ämter Zugang zu allen Informationen, für die sie sich zuständig sahen, leiteten die Fragen zu einigen Proben jedoch an andere Kreise weiter. Nicht alle diese Kreise antworteten, so dass diese beiden Anträge nicht als vollständig beantwortet gelten können. Der Kreis Lippe informierte nach mehrmaligem Nachfassen ebenfalls über alle Proben, für die sich das Amt zuständig sah, leitete den Antrag für die verbleibenden Fälle aber nicht weiter. Beamte, die von ihren Kollegen aus anderen Ämtern VIG-Anträge weitergeleitet bekommen, scheinen diese tendenziell zu ignorieren. Dass in solchen Fällen überhaupt keine Reaktion erfolgte, war bei unserer Anfrage in Nordrhein-Westfalen nicht die Ausnahme, sondern die Regel. Selbst telefonisches Nachfassen führte teilweise nicht dazu, dass Rückmeldungen zu den konkreten Anträgen bei foodwatch eingingen. Und das, obwohl die Ämter gesetzlich verpflichtet sind, über Anträge – auch weitergeleitete Anträge – zu entscheiden.<sup>42</sup> Aachen und der Oberbergische Kreis regten sich zunächst überhaupt nicht. Rund 16 Wochen nachdem der Antrag bei den Ämtern eingegangen war, fragten wir noch einmal schriftlich nach: Wieder nur Schweigen im Walde. Noch einmal

<sup>41</sup> Als „innerhalb der gesetzlichen Frist von zwei Monaten“ beantwortet zählten wir Rückmeldungen, die bis spätestens 14. Dezember 2013 bei foodwatch eingingen, das heißt nach maximal neun bis zehn Wochen.

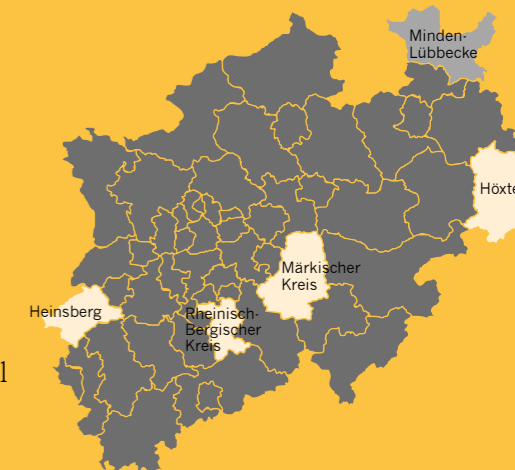
<sup>42</sup> Vgl. § 5 Abs. 2 und § 6 Abs. 2 VIG.

drei Wochen später riefen wir im Amt an – und bekamen anschließend tatsächlich eine Antwort. Fast fünf Monate später! In einigen Fällen klagten Unternehmen gegen die Herausgabe der Informationen durch die Ämter, zum Beispiel in Lippe und Oberhausen. Gerichtsentscheidungen sind bis Anfang Oktober 2013 jedoch noch nicht ergangen.

Von 49 Anträgen in Nordrhein-Westfalen schränkten wir 15 ein, acht davon auf gesundheitsschädliche und/oder gesundheitsgefährdende Fleischproben (Aachen, Bottrop, Köln, Münster, Recklinghausen/Herne, Viersen, Warendorf, Wesel), einen auf all jene Fälle, in denen es Strafverfahren gab (Mühlheim/Ruhr), einen auf Proben die aufgrund der Zusammensetzung beanstandet wurden (Rhein-Sieg-Kreis) und fünf auf alle Proben, die aufgrund „mikrobiologischer Kriterien“ beanstandet wurden (Coesfeld, Hamm, Oberhausen, Olpe, Steinfurt). „Mikrobiologische Kriterien“, das kann zum Beispiel bedeuten, dass das Lebensmittel in einem Maße mit Keimen belastet ist, das noch nicht als gesundheitsschädlich oder gesundheitsgefährdend eingestuft wird, aber sehr wohl eine Qualitätsminderung darstellt oder auf Verderb hinweist. 24 Anträge nahmen wir wegen zu hoher Kostenvoranschläge zurück, darunter auch vier, die wir zuvor eingeschränkt hatten (Olpe, Münster, Wesel, Viersen). Von diesen 15 eingeschränkten Anträgen wurden fünf vollständig beantwortet (Aachen, Coesfeld, Hamm, Mühlheim/Ruhr, Rhein-Sieg-Kreis). In den anderen Fällen erfolgte keine vollständige Beantwortung, weil die Behörde den Informationszugang entweder komplett ablehnte oder aber zu einigen Proben informierte, zu anderen jedoch nicht, weil sie nach eigener Einschätzung dafür nicht zuständig war. In einigen Fällen wurde der Antrag dann an die zuständigen Behörden weitergeleitet, in anderen nicht. Die Ämter, die weitergeleitete Anträge erhalten hatten, meldeten sich teilweise, teilweise aber auch nicht. Wenn sie sich meldeten, lehnten sie den Informationszugang fast immer ab. Häufig mussten wir unseren Anfragen hinterhertelefonieren, teilweise wurden die Anträge zu einzelnen Proben mehrfach weitergeleitet. Vom Rhein-Erft-Kreis beispielsweise ins bayerische Schwandorf und von da aus weiter in den Ortenaukreis in Baden-Württemberg. Auf Nachricht aus dem Ortenaukreis warteten wir – wie auf so viele andere Antworten – vergebens.

### GRÜNDE FÜR DIE ABLEHNUNG DES INFORMATIONSBEGEBRENS

Leverkusen lehnte die Auskunft vollständig ab, weil die „Probennachbearbeitung EDV-mäßig nicht erfasst“<sup>43</sup> sei. Euskirchen fand, der „personelle und zeitliche Aufwand“<sup>44</sup> sei nicht zu rechtfertigen. Man wolle außerdem prüfen ob künftige Anfragen von foodwatch „überhaupt noch zu beantworten sind“. In Hagen lehnte die Behörde Auskünfte zunächst mit der Begründung ab, es könnten keine personenbezogenen Daten herausgegeben werden. Nachdem wir darauf hingewiesen hatten, dass es im VIG ausdrücklich heißt, der Betriebsname könne nicht zurückgehalten werden, wenn es um Gesetzesverstöße geht, gab das Amt die Informationen schließlich doch heraus. Allerdings verzögerte das Hin und Her die



- 49** Anzahl der Landkreisämter in Nordrhein-Westfalen, denen ein VIG-Antrag von foodwatch vorlag
- 4** Anzahl der Fälle, in denen **vollständig, kostenfrei und innerhalb der gesetzlichen Frist** Zugang zu allen beantragten Informationen gewährt wurde (Heinsberg, Höxter, Märkischer Kreis, Rheinisch-Bergischer Kreis)
- 1** Anzahl der Fälle, in denen **vollständig und kostenfrei, aber nicht innerhalb der gesetzlichen Frist** Zugang zu allen beantragten Informationen gewährt wurde (Minden-Lübbecke)

**Grundlage:** Am 05.09.2012 erhielt das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz (LANUV) in Nordrhein-Westfalen einen Antrag, in dem foodwatch um die Informationen zu allen 2011 als gesundheitsschädlich, gesundheitsgefährdend, aufgrund der Zusammensetzung und aufgrund der Kennzeichnung beanstandeten Fleischproben einschließlich der Betriebsnamen bat. Das LANUV beantwortete die Anfrage nicht gebündelt, sondern leitete sie an 49 Kreisbehörden weiter, denen der Antrag am 08.10.2012 vorlag.

<sup>43</sup> Schreiben der Stadt Leverkusen vom 25.10.2013 an foodwatch. Liegt foodwatch vor.

<sup>44</sup> Vgl. Schreiben der Abteilung 39, Veterinärwesen und Lebensmittelüberwachung des Kreises Euskirchen an foodwatch vom 19.07.2012. Liegt foodwatch vor.

Informationsübermittlung enorm. Der Kreis Lippe übermittelte zunächst nur die Namen von einigen Betrieben und begründete dies damit, dass die anderen Unternehmen einer Veröffentlichung der Daten nicht zugestimmt hätten. Als foodwatch widersprach und ausführte, dass dies kein zulässiger Grund sei, die Informationen zurückzuhalten, hörte Lippe die Betriebe noch ein zweites Mal an. Das Amt entschied schließlich, auch die zuvor zurückgehaltenen Namen herauszugeben. Bis dahin waren allerdings zwei weitere Monate ins Land gezogen.

Auch in Nordrhein-Westfalen stellten sich – wie in Niedersachsen – einige der in der Kartei als gesundheitsschädlich geführte Proben nach Ermittlungen der Beamten plötzlich als doch nicht als gesundheitsschädlich beanstandet heraus. Damit fielen sie nicht mehr unter den Antrag und der Informationszugang wurde abgelehnt. Dies betraf 18 von 42 Proben.



## BAYERN Tag der offenen Backstube

### DIE ANFRAGE

In Bayern stellte foodwatch drei VIG-Anträge. Zwei richteten wir an das Bayerische Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL), einen an das Kreisverwaltungsreferat in München (KVR). Beim LGL bat foodwatch um Informationen zu den in den Jahren 2008 und 2009 schwerpunktmäßig im Rahmen eines Sonderprojektes kontrollierten Großbäckereien.<sup>45</sup> Wir wollten wissen, welche Hygienemängel und anderweitigen Beanstandungen es in den Betrieben gab und welche Maßnahmen die Überwachungsbehörden ergriffen hatten, um die Beanstandungen zu verfolgen und künftig zu verhindern. Teil des Antrags war außerdem die Frage, welche Betriebe aus diesem Sonderprojekt auch in 2011 beanstandet wurden. Ein weiterer Antrag wurde zu Informationen über die Großbäckerei Heinz KG gestellt, über die 2012 bekannt wurde, dass die Lebensmittelüberwachung gravierende Hygieneverstöße festgestellt hatte.<sup>46</sup> Außerdem fragte foodwatch beim KVR nach den in den Jahren 2011, 2012 und 2013 festgestellten Beanstandungen bei der Höflinger Backwaren Vertriebsgesellschaft aus München. Höflinger hatte die insolvente Müller-Brot GmbH gekauft, die ebenfalls 2012 wegen massiver Hygieneverstöße und vorübergehender Betriebsschließungen in die Schlagzeilen geraten war.

### HINTERGRUND DER ANFRAGE

2012 war bekannt geworden, dass die Behörden seit Jahren Kenntnis von unhaltbaren hygienischen Zuständen in der Großbäckerei Müller-Brot GmbH gehabt hatten und mehrfach hohe Bußgelder gegen das Unternehmen verhängt worden waren, ohne dass die Öffentlichkeit darüber informiert worden war und ohne dass sich dauerhaft etwas an den Hygi-

enezuständen geändert hätte.<sup>47</sup> Seit 2008 untersucht eine Spezialeinheit des Bayerischen LGL Großbäckereien im Rahmen eines Sonderprojektes Großbäckereien und Konditoreien. 2008 wurden in der Hälfte der Betriebe „gravierende Mängel im Bereich der Basishygiene“<sup>48</sup> vorgefunden, es wurden sofortige Produktionsverbote erlassen. 2011 wiesen 35 Prozent der von der Spezialeinheit kontrollierten Betriebe gravierende Mängel auf, 2012 waren es 32 Prozent. Meist riefen die örtlichen Behörden die Spezialeinheit zur Hilfe, wenn sie problematische Betriebe in ihrem Zuständigkeitsgebiet identifiziert hatten. Die Kontrolleure fanden unter anderem „Schwarzsimmel auf Gärgutträgern und Befall mit Mäusen, Motten, Käfern und Schaben“<sup>49</sup>. Nur 2012 sind nach Inkrafttreten der neuen Veröffentlichungspflichten laut Paragraph 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches einige der in Bäckereien festgestellten Hygienemängel auf der Seite des Landesamtes veröffentlicht worden. Uns interessierten jedoch auch die Ergebnisse aus 2008, 2009 und 2011.

### KOSTEN, ERGEBNIS UND DAUER

Für die Beantwortung der gesamten Anfrage zum Spezialprojekt Großbäckereien und Konditoreien veranschlagte das LGL Kosten in Höhe von 10.000 Euro. Daraufhin bat foodwatch zunächst um die Herausgabe der Namen aller Betriebe, die im Rahmen des Projektes kontrolliert worden waren. Das LGL entschied, die Namen der 44 Betriebe herauszugeben, eines der Unternehmen klagte jedoch dagegen. Da der Name in den Gerichtsakten, die foodwatch zur Kenntnis zugesandt wurden, allerdings nicht geschwärzt worden war, hatte sich das Verfahren frühzeitig erledigt. Es handelte sich um die Höflinger Backwaren Vertriebsgesellschaft. Nachdem uns die Liste mit den Namen der kontrollierten Betriebe zugegangen war, schränkten wir unseren Antrag auf sieben davon ein und zwar auf: Hiestand GmbH, Landbäckerei Ihle, Hopffisterei, Bäckerei Bachmeier, LSG Lufthansa Service, „der Beck“ GmbH und Schedel – Der ökologische Backspezialist. Die Informationen zu diesen sieben Betrieben sollten kostenfrei übermittelt werden. Allerdings ergingen die positiven Bescheide darüber erst mehr als drei Monate nach Ablauf der gesetzlichen Frist von zwei Monaten. Und weil zunächst ein Monat bis zur Bestandskraft des Bescheides vergehen muss und den Unternehmen außerdem Zeit für das Einlegen von Rechtsmitteln eingeräumt wird, verschickte das LGL die eigentlichen Informationen erst Anfang Oktober 2013, also etwa sechseinhalb Monate nach Antragstellung. „der Beck“ klagte gegen die Herausgabe der Informationen, bis Anfang November 2013 ist dazu noch keine gerichtliche Entscheidung ergangen.

Die Anfrage zur Heinz KG wurde ebenfalls kostenfrei vom LGL beantwortet, jedoch auch deutlich nach Ablauf der gesetzlichen Frist, nämlich mit fünf Monaten Verspätung. Das Kreisverwaltungsreferat in München beantwortete die Anfrage zur Höflinger Bäckerei dagegen nicht nur kostenfrei, sondern auch fristgerecht.

<sup>45</sup> Vgl. Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL): Betriebskontrollen – Bäckereien und Konditoreien. [http://www.lgl.bayern.de/lebensmittel/ueberwachung/lgl\\_aufgaben/betriebskontrollen/betriebskontrollen\\_baekereien.htm#2008\\_baekerei](http://www.lgl.bayern.de/lebensmittel/ueberwachung/lgl_aufgaben/betriebskontrollen/betriebskontrollen_baekereien.htm#2008_baekerei) Abruf: 24.09.2013.

<sup>46</sup> Vgl. Süddeutsche Zeitung online vom 27.09.2012: Altdorfer Großbäckerei muss Produktion stoppen. <http://www.sueddeutsche.de/bayern/erneut-hygiene-mangel-aldorfer-grossbaeckerei-muss-produktion-stoppen-1.1479894> Abruf: 24.09.2013.

<sup>47</sup> Vgl. Pfu! So schlimm war es wirklich in der Müllerbrot-Fabrik. TZ online vom 09.02.2012. <https://www.tz-online.de/aktuelles/muenchen/suendenregister-mueller-brot-tz-1595036.html> Abruf: 12.11.2013.

<sup>48</sup> Vgl. Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL): Betriebskontrollen – Bäckereien und Konditoreien. [http://www.lgl.bayern.de/lebensmittel/ueberwachung/lgl\\_aufgaben/betriebskontrollen/betriebskontrollen\\_baekereien.htm#2008\\_baekerei](http://www.lgl.bayern.de/lebensmittel/ueberwachung/lgl_aufgaben/betriebskontrollen/betriebskontrollen_baekereien.htm#2008_baekerei) Abruf: 13.11.2013.

<sup>49</sup> Vgl. Bayerisches Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL): Betriebskontrollen – Bäckereien und Konditoreien. [http://www.lgl.bayern.de/lebensmittel/ueberwachung/lgl\\_aufgaben/betriebskontrollen/betriebskontrollen\\_baekereien.htm#2008\\_baekerei](http://www.lgl.bayern.de/lebensmittel/ueberwachung/lgl_aufgaben/betriebskontrollen/betriebskontrollen_baekereien.htm#2008_baekerei) Abruf: 13.11.2013.

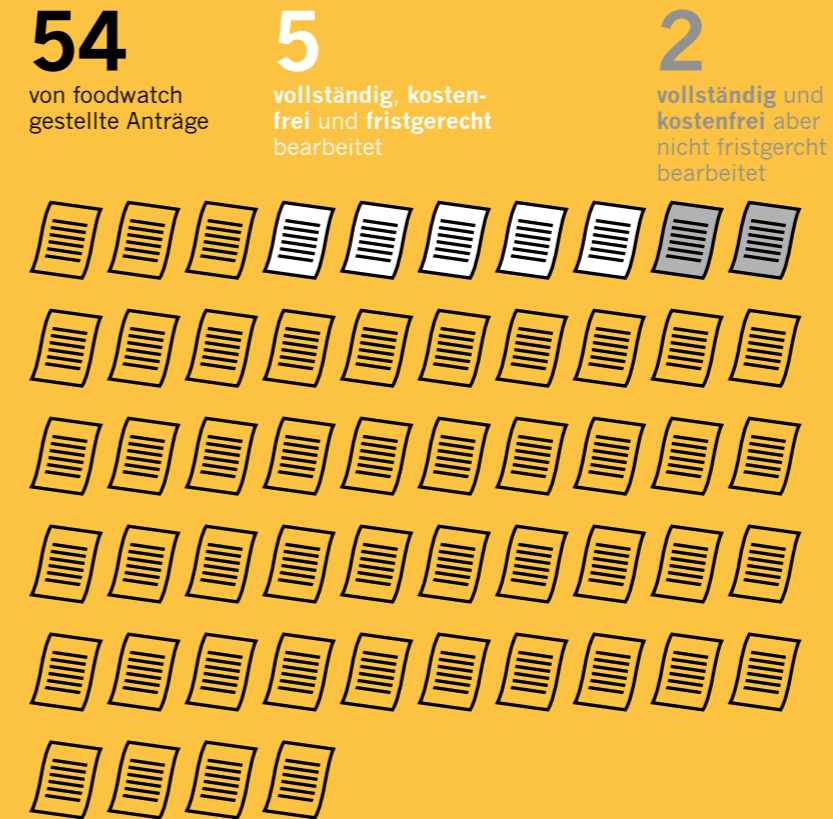
## IN KÜRZE

### Der Stand nach einem Jahr

Von 54 zwischen September 2012 und Januar 2013 gestellten VIG-Anfragen sind etwas mehr als ein Jahr später, Anfang November 2013<sup>50</sup>:

- >> 47 abgeschlossen, 24 davon hat foodwatch wegen zu hoher Kosten zurückgenommen. Dies betrifft ausschließlich Anträge in Nordrhein-Westfalen.
- >> Sieben Anträge wurden bisher noch nicht abgeschlossen. Entweder erging die Information noch nicht oder aber foodwatch hat Widerspruch beziehungsweise Klage eingereicht, um gegen die Ablehnung des Antrags vorzugehen.
- >> Insgesamt lagen mehr als 85 verschiedenen Landkreis- und Landesbehörden in Deutschland VIG-Anträge unterschiedlichen Umfangs von foodwatch vor. Grund für diese hohe Zahl sind die vielfältigen Weiterleitungen: In Bayern gab das LGL Teilfragen aus unserem Antrag an Landkreisbehörden ab und auch in Nordrhein-Westfalen leiteten die Behörden Teile der Anfragen an die ihrer Auffassung nach zuständigen Behörden, z.T. auch außerhalb des Landes, weiter.
- >> In sieben Fällen ist uns vollständig und kostenlos Zugang zu allen angefragten Informationen gewährt worden. Gerade mal 13 Prozent der Anträge sind damit kostenfrei und vollständig bearbeitet worden. In fünf Fällen davon erfolgte die Antwort fristgerecht.
- >> 17 Mal haben wir einen Antrag eingeschränkt, zum Beispiel auf ausschließlich gesundheitsgefährdende Produkte. Fünf von 17 eingeschränkten Anträgen sind bis Anfang November 2013 vollständig beantwortet worden.
- >> Als nicht vollständig beantwortet gelten auch Fälle, in denen die Behörde sich nur für einen Teil der Antwort zuständig sah, den Antrag jedoch nicht an die stattdessen zuständige Behörde weiterleitete. In einigen Fällen wurden Anfragen zwar weitergeleitet, eine Reaktion oder Antwort der Behörde, die den weitergeleiteten Antrag erhalten hatte, blieb jedoch aus.
- >> Hätten wir alle 54 Anträge vollständig weiterverfolgt, hätte das zusammen genommen etwa 174.000 Euro gekostet.

## WIE VIELE INFORMATIONSANTRÄGE sind von den Behörden vollständig und kostenfrei beantwortet worden?



### Grundlage der Auswertung:

- **2 Anträge in Niedersachsen** an das Niedersächsische Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (LAVES): 1 Antrag zu Beanstandungen bei Fleischproben im Jahr 2011; 1 Antrag zu Beanstandungen bei gesundheitsschädlichen Fleischproben zwischen September und Dezember 2012

- **3 Anträge in Bayern:** 1 Antrag an das Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) zu den Ergebnissen der Sonderkontrollen von Großbäckereien in den Jahren 2008, 2009 und 2011 sowie 1 Antrag zu den Lebensmittelkontrollberichten der Bäckerei Heinz KG aus 2011 und 2012; 1 Antrag an das Kreisverwaltungsreferat München (KVR) zu den Lebensmittelkontrollberichten der Höflinger Backwaren Vertriebsgesellschaft 2011, 2012 und 2013

- **49 Anträge in Nordrhein-Westfalen:** Der Antrag zu Beanstandungen bei Fleischproben im Jahr 2011 wurde vom Landesamt in Nordrhein-Westfalen an 49 Kreisbehörden weitergeleitet

## WIEVIEL KOSTEN die Antworten der Behörden?



**80.000 €**

höchster Kostenvoranschlag  
für einen Gesamtantrag



**0 €**

niedrigste Kosten  
für einen Gesamtantrag



**Ø1.800 €**

durchschnittlicher Kosten-  
voranschlag für einen Gesamt-  
antrag



11 Ämter, die Kosten veran-  
schlagten, wollten diese nicht  
genau beziffern

## LOST IN BEHÖRDE ODER: WAS VOM ANTRAG ÜBRIG BLIEB Die Bilanz des foodwatch VIG-Tests

Mehr als ein Jahr nach Inkrafttreten des novellierten Verbraucherinformationsgesetzes und der Auswertung der von foodwatch gestellten Anfragen lässt sich bilanzieren:

### DIE KOSTEN SCHRECKEN AB

- Die angeblich gestrafften Anhörungsverfahren der Unternehmen sind alles andere als effizient und schon gar nicht straff. Die Behörden könnten gerade bei Rechtsverstößen auf Anhörungen verzichten – tun es aber in der Regel nicht. Mitunter werden Unternehmen sogar mehrfach angehört. Und: Viele Behörden stellen die Kosten dafür den Bürgern in Rechnung. Das führt dazu, dass für die Auskunft über beispielsweise zehn Fleischproben schnell 1.400 Euro oder noch mehr verlangt werden. Einige Behörden wollen sich sogar die Kosten für Gerichtsverfahren, zu denen es kommt, wenn Unternehmen gegen die Veröffentlichung klagen, von den Antragstellern bezahlen lassen. Damit können dann schon für die Auskunft zu einer einzigen Probe oder einem einzigen Betrieb Kosten von mehr als 1.000 Euro in Aussicht gestellt werden. Kaum ein Bürger wird so einen Antrag aufrechterhalten. Insbesondere die angeblich so verbraucherfreundliche und „großzügige“ neue Kostenregelung wird von den Behörden also sehr unterschiedlich gehandhabt und dürfte in vielen Fällen dazu führen, dass Bürger abgeschreckt und von Anfragen abgehalten werden.
- Ein weiterer Grund für die hohen Kosten ist der hohe Verwaltungsaufwand, den viele Behörden für die Beantwortung der Anfragen veranschlagen. Für die Auskunft zu einer einzigen Fleischprobe (Zuordnung des Beanstandungsgrunds und der Maßnahme, zum Beispiel Bußgeld oder Verwarnung) werden oft 30 Minuten Aufwand zu einem Stundenlohn von 56 Euro berechnet, für das Anhörungsverfahren wird häufig mit einem Aufwand von bis zu einer Stunde pro Fall gerechnet. Die Auskunft zu 20 Fleischproben in einem einzigen Landkreis kostet in einem solchen Fall dann schon mehr als 1.600 Euro. In den meisten Ämtern gibt es offenbar keine geeigneten EDV-Systeme, die die Auswertung der Ergebnisse der Lebensmittelüberwachung erleichtern und die Beantwortung von Anfragen nach dem Verbraucherinformationsgesetz beschleunigen würden. Selbst für eine überblicksartige Auswertung müssen Aktennotizen einzeln gewälzt und zusammengetragen werden. Die Umsetzung des Gesetzes scheitert also offenbar auch daran, dass die Behörden infrastrukturell noch nicht im 21. Jahrhundert angekommen sind.

- Eine weitere Krux der Kostenregelung: Informationen über Gesetzesverstöße sind zwar bis zu einem Verwaltungsaufwand von 1.000 Euro kostenfrei, das heißt aber nicht, dass Verbraucher bei einem Verwaltungsaufwand von beispielsweise 1.500 Euro nur 500 Euro zahlen müssen. Sobald der Aufwand 1.000 Euro überschreitet, verlangen die meisten Behörden die gesamte Summe. Veranschlagt das Amt also 999 Euro, bleibt die Anfrage für den Antragsteller kostenfrei. Veranschlagt es 1.001 Euro, muss der Antragsteller 1.001 Euro zahlen.

### FRISTEN WERDEN NICHT EINGEHALTEN, DIE KOMMUNIKATION MIT DEN BEHÖRDEN IST MÜHSAM UND LANGWIERIG

- Wenn informiert wird, werden die gesetzlichen Fristen in den meisten Fällen weit überschritten. Das liegt unter anderem daran, dass fast immer Anhörungsverfahren durchgeführt werden und sich diese oft wochen- oder monatelang hinziehen. Mitunter werden Teilfragen auch einfach ignoriert und zunächst gar nicht beantwortet, was ein erneutes Nachhaken bei der Behörde notwendig macht und den Informationszugang verzögert.
- Die Korrespondenz mit den Behörden ist mühsam und langsam. Antworten lassen oft mehrere Wochen, manchmal Monate auf sich warten. Teilweise sind mehrere Erinnerungsschreiben und Anrufe nötig, damit sich eine Behörde überhaupt zurückmeldet.
- Wenn Antworten eingehen, dann sind diese oft unvollständig. Eine Behörde soll laut Verbraucherinformationsgesetz Zugang zu den Informationen gewähren, die ihr vorliegen. Was das heißt, interpretieren die Behörden sehr unterschiedlich. Anfragen an die Landesämter in Bayern oder Niedersachsen wurden von diesen zentral selbst beantwortet. Die Informationserteilung über die Maßnahmen, die aufgrund dieser Beanstandungen ergriffen wurden – Bußgelder oder Verwarnungen beispielsweise – wurde jedoch an die für den jeweiligen Betrieb zuständige Landkreisbehörde übersandt. In Nordrhein-Westfalen leitete das Landesamt nicht nur die Fragen zu den Maßnahmen, sondern auch jene zu den Beanstandungen an die Landkreise weiter. Einige davon sahen sich für die Informationserteilung zu allen in ihrem Zuständigkeitsbereich genommenen Proben verantwortlich und informierten – wenn sie informierten – auch über alle Proben. Andere befanden, sie seien für die Auskunftserteilung zu jenen Proben, die im Handel entnommen worden waren, deren Hersteller aber in einem anderen Kreis ansässig war, nicht zuständig. Auskunft dazu sollte oder könne der Kreis geben, der für den Hersteller zuständig sei. In einigen Fällen wurden die Anträge weitergeleitet, in vielen jedoch nicht. In den wenigsten Fällen meldeten sich die Empfänger solcher weitergeleiteter Anträge selbstständig und aktiv zurück. Mitunter wurden Anträge mehrfach weitergeleitet. Von Steinfurt nach Cloppenburg und von Cloppenburg nach Borken. Nicht, dass es am

Grundlage: foodwatch-VIG-Anträge in Nordrhein-Westfalen (2011) und Niedersachsen (2011 und 2012) zu Fleischproben und zu Großbäckereien in Bayern (2008, 2009, 2011)



Ende dieser Odyssee tatsächlich eine Meldung aus Borken gegeben hätte. Nicht einmal ein Anruf in Borken, dass foodwatch auf die Information zur Probe großen Wert legen würde, brachte ein Ergebnis. Weiterleitungen verzögern die Beantwortung von Anfragen massiv, denn jede Behörde rechnet erneut mit einer Zwei-Monats-Frist ab Eingang des Antrags. Zuständigkeiten-Wirrwarr, versandende Anträge, Verzögerungen und ergebnisloses Nachfassen: Wenn der Versuch, Auskunft zu einer Handvoll Produkte oder Betriebe zu bekommen, zu einem Vollzeitjob wird, dann macht das deutlich, dass das VIG kein Mittel zu mehr Transparenz auf dem Lebensmittelmarkt ist.

### **DER ZUGANG ZU INFORMATIONEN ÜBER GESUNDHEITSSCHÄDLICHE UND GESUNDHEITSGEFÄHRDENDE PROBEN WIRD ENORM ERSCHWERT ODER ABGELEHNT**

Fragen zu Proben, die als gesundheitsschädlich und gesundheitsgefährdend eingestuft oder die aufgrund von mikrobiologischen Mängeln wie erhöhter Keimgehalte und Verderbsanzeichen beanstandet werden, stellten sich häufig als besonders langwierig heraus. Die meisten Ämter in Nordrhein-Westfalen sowie das Landesamt in Niedersachsen schickten zunächst anonymisierte Tabellen oder statistische Auswertungen, in denen vermerkt war, wie viele Fleischproben 2011 unter anderem als gesundheitsschädlich, gesundheitsgefährdend, aufgrund mikrobiologischer Kriterien und aufgrund von Kennzeichnungsmängeln beanstandet worden waren. Teilweise schränkte foodwatch den Antrag auf die gesundheitsschädlichen oder gesundheitsgefährdenden Proben ein und bat um die Mitteilung der verantwortlichen Betriebe. Diese Anträge betrafen insgesamt 45 Proben. In 21 von diesen 45 Fällen wurde der Informationszugang von den Ämtern abgelehnt. Häufig mit der Begründung, die Probe sei zwar in der Datenbank als „gesundheitsschädlich“ geführt – zum Beispiel weil laut Labor der Warnwert für bestimmte Keime in einer Packung Fleisch überschritten gewesen sei –, Probe oder Hersteller seien deshalb jedoch nicht offiziell von der Behörde beanstandet worden. Dies sei erst beim Nachforschen aufgrund der VIG-Anfrage aufgefallen. Die Probe könne damit formal doch nicht als „gesundheitsschädlich“ gelten und falle damit nicht mehr unter den Antrag (mit dem nach gesundheitsschädlichen Proben gefragt wurde). In so einem Fall wäre es zwar möglich, einen neuen Antrag zu stellen und beispielsweise die Übermittlung des Laborgutachtens zusammen mit dem Betriebsnamen zu verlangen. Die Fristen würden jedoch von neuem beginnen, möglicherweise würden Kosten erhoben. Nur selten übermittelte eine Behörde die Daten trotzdem und vermerkte, warum keine Beanstandung oder aber eine Beanstandung in einer anderen Kategorie vorgenommen worden war – zum Beispiel aufgrund eines irreführenden Haltbarkeitsdatums.

Fleischprodukte werden also mitunter vom Untersuchungslabor aufgrund mikrobiologischer Parameter wie erhöhter Keimgehalte als „gesundheitsschädlich“ oder „gesundheitsgefährdend“ eingestuft, jedoch nicht

beanstandet. Grund dafür ist, dass die Behörden auch hier Ermessensspielräume haben. Im Fall des mit Keimen belasteten Fleisches war die Verpackung mit dem Hinweis „Vor dem Verzehr erhitzen“ versehen. Da durch das Erhitzen Keime in der Regel abgetötet werden, bestehe bei korrekter Handhabung keine Gesundheitsgefahr, erklärte die Behörde ihre Zurückhaltung. Aus Sicht von foodwatch sollte dieser vorsorglich, oft nur winzig klein aufgedruckte Hinweis Hersteller jedoch nicht entlasten, wenn ihre Produkte gesundheitsschädliche Keime enthalten. Denn vor dem Durcherhitzen können die Keime auf Schneidebretter, Messer und Hände und darüber auf andere Lebensmittel wie zum Beispiel Salat gelangen. Auch wenn der Hinweis übersehen wird und Hackfleisch etwa roh verzehrt, bei der Zubereitung gekostet oder schlicht nicht ausreichend durchgebraten wird, besteht ein gesundheitliches Risiko. Dazu kommt: Wenn die Behörden die Hersteller mit der Ausrede durchkommen lassen, es habe doch einen Hinweis auf der Packung gegeben, das Produkt sei durchzuerhitzen und es deshalb nicht beanstanden, besteht für den Hersteller wenig Anreiz, dafür zu sorgen, dass sein Hackfleisch künftig weniger Keime enthält.

In einem anderen Fall aus Bottrop handelte es sich um mit Salmonellen verunreinigtes Hackfleisch, bei dem nach Auskunft des Amtes nicht nachgewiesen werden konnte, dass tatsächlich der Fleischer schuld gewesen sei an der Verunreinigung. Möglicherweise hätten sich die Salmonellen schon auf dem Schlachtkörper befunden. Wenn das so wäre, dann stellte der Salmonellenfund – rein rechtlich – kein Sicherheitskriterium (das die Probe zu einer „gesundheitsschädlichen“ machen würde) mehr dar, sondern nur ein Hygienekriterium. Salmonellen auf dem Hack sind also ein Sicherheitskriterium, Salmonellen auf dem Schlachtkörper – der zu Hack verarbeitet wird – nur ein Hygienekriterium. Diese Regelungen sind rechtlich widersprüchlich, finden in der Praxis aber trotzdem Anwendung. Das Amt in Bottrop entschied, die rechtliche Widersprüchlichkeit und Unsicherheit über den Verursacher dürfe nicht dem Fleischer angelastet werden, deshalb bewertete es die Salmonellen nicht als Sicherheits-, sondern nur als Hygienemangel. Damit könne das Hackfleisch – anders als im Gutachten des Untersuchungslabors aufgrund der mikrobiologischen Parameter abgeleitet – nicht als gesundheitsschädlich bezeichnet werden.

Das Amt Viersen ließ uns mehrere anonymisierte Gutachten zu Fleischprodukten zukommen, aus denen eindeutig hervorging, dass mehrfach Warnwerte der Deutschen Gesellschaft für Hygiene und Mikrobiologie (DGHM) überschritten worden waren, die Produkte also hoch mit Keimen belastet waren. Die Werte zeigten zudem deutlich, dass es in den Betrieben offenbar Probleme mit dem Hygienemanagement gab. Für die betreffenden Keime – zum Beispiel E. coli – gibt es jedoch keine gesetzlichen Grenzwerte, sondern nur besagte Warn- und Richtwerte der DGHM, die rechtlich nicht bindend sind. Das erlaubte es Viersen, zu argumentieren, formal wiesen die Proben keinerlei Abweichungen von den

Anforderungen des Lebensmittelgesetzes auf. Informationen, die keine Gesetzesverstöße oder Überschreitung gesetzlicher Grenzwerte darstellen, sind jedoch nur bis zu einem Aufwand von 250 Euro kostenfrei. Viersen veranschlagte für die weitere Bearbeitung mindestens 550 Euro. Ob die Informationen tatsächlich übermittelt worden wären, ist unklar. foodwatch verfolgte den Antrag aus Kostengründen nicht weiter.

In Hagen stellten sich ganze neun zuvor als gesundheitsschädlich aufgeführte Proben als vermeintlich falsch zugeordnet heraus. Aus welchem Grund die Proben stattdessen zu beanstanden waren, wollte das Amt nicht mitteilen, zumindest nicht ohne einen neuen Antrag. Gerade der Zugang zu Informationen, die potenziell gesundheitsschädliche oder gesundheitsgefährdende Proben betreffen, wird Verbrauchern von den Behörden also offenbar besonders erschwert. Das mag auch daran liegen, dass in diesen Fällen die Wahrscheinlichkeit größer ist, dass ein Unternehmen gegen die Herausgabe klagt – was zusätzlichen Aufwand und eine Auseinandersetzung mit ortsansässigen Unternehmen zur Folge hätte.

### **VIELE BEHÖRDEN BEHANDELN BÜRGER ALS BITT- STELLER, EMPFINDEN DAS VIG ALS LÄSTIG UND SIND BESSER DARIN, GRÜNDE FÜR DAS ABLEHNEN VON INFORMATIONSGESUCHEN ZU FINDEN, ALS FRAGEN EINFACH UND BÜRGERFREUNDLICH ZU BEANTWORTEN**

- Viele Behörden empfinden VIG-Anträge offenbar als lästig und das ganze Gesetz als überflüssig. Die Anfragen verursachten viel Arbeit und seien doch im Ergebnis eher nutzlos, hieß es mitunter in Telefongesprächen, die foodwatch mit einigen Behörden führte. Das Gesetz räumt Verbrauchern zwar das Recht auf Informationen zu Verstößen gegen das Lebensmittelgesetz oder zur Zusammensetzung von Lebensmitteln ein. Damit sind einige Beamte aber offenbar grundsätzlich nicht einverstanden. Der Kreisveterinär aus Euskirchen beispielsweise schrieb uns: „[Es] besteht nach meiner Auffassung kein Grund für die Benennung z.B. einer kleinen Bäckerei, nur weil bei einer Probe eines Teilchens die Farbstoffkennzeichnung fehlte und eine ‚normale‘ Belehrung ergangen ist.“<sup>51</sup> Der Kreisveterinärdirektor wollte auch gleich noch durch das Rechtsamt prüfen lassen, ob Anfragen von foodwatch überhaupt noch zu beantworten seien. „Das Gesetz bin ich“ – Oder wie sollen solche Ausführungen zu verstehen sein?

- Häufig klagten die Behörden darüber, dass die VIG-Anfrage zu viel Arbeit verursachte, Zeit und Personal kostete, welches man lieber effektiver einsetzen würde – nämlich für Kontrollen von Betrieben. Häufig wurde argumentiert, die Beantwortung von VIG-Anfragen halte die Behörde letztlich von ihrer wichtigsten Aufgabe, für Lebensmittelsicherheit zu sorgen, ab. Mehr oder weniger deutlich wird Antragstellern, die sich „anmaßen“, von ihrem Recht Gebrauch zu machen, also vorgeworfen,

sie seien verantwortlich für mangelhafte Lebensmittelsicherheit in ihrem Landkreis. Auch diese Abschreckungstaktik dürfte Wirkung zeigen.

### **DER BÜROKRATISCHE AUFWAND LIESSE SICH DEUTLICH REDUZIEREN, WENN DIE BEHÖRDEN DIE ERGEBNIS- SE DER LEBENSMITTELKONTROLLE VON SICH AUS VERÖFFENTLICHEN WÜRDEN**

VIG-Anträge verursachen aktuell tatsächlich zusätzliche Arbeit. In den meisten Behörden ist deren Bewältigung offenbar nicht eingeplant. Besonders arbeitsintensiv und von den Behörden gefürchtet sind Klagen von Unternehmen gegen die Herausgabe. Es ist allerdings völlig inakzeptabel, die daraus resultierende Überforderung den Bürgern anzulasten, die sich um ihre Sicherheit und Gesundheit sorgen. Zumal die Anfragen oft auch deshalb viel Arbeit verursachen, weil die Behörden nicht einfach die ihnen vorliegenden Daten unkompliziert weiterleiten, sondern umfangreiche Anhörungsverfahren in Gang bringen. Oder sie lehnen die Informationserteilung aus Gründen ab, die rechtlich nicht haltbar sind, sodass sie die Daten deshalb nach einem Widerspruch doch übermitteln müssen. Mitunter beantworten sie Anfragen auch nur unvollständig und provozieren so Nachfragen und weiteren Schriftverkehr. Würden die Informationen regelmäßig proaktiv von den Behörden veröffentlicht, würde auch kein gesonderter Aufwand für VIG-Anfragen anfallen. Weder für die Behörden noch für die Bürger. Zudem würde die Arbeit der Behörden transparent und für die Bürger nachvollziehbar werden. Genau das allerdings fürchten einige Ämter, ebenso wie einige Bundesländer. Denn dann würde auffallen, wo die Behörden ihren gesetzlichen Kontrollpflichten nicht ausreichend nachkommen, wo überall Kontrolleure fehlen. Aber anstatt Transparenz als Chance zu begreifen, mehr Mittel für die eigene Arbeit einfordern zu können und Druck auf die Politik auszuüben, damit die Behörden finanziell besser ausgestattet werden, machen viele Ämter die Schotten dicht und setzen alles daran, möglichst wenig Informationen preiszugeben.

.....  
<sup>51</sup> Vgl. Schreiben der Abteilung 39, Veterinärwesen und Lebensmittelüberwachung des Kreises Euskirchen an foodwatch vom 19.07.2012. Liegt foodwatch vor.

OKT  
2012

### STADT HAGEN

08.10.2012 Der VIG-Antrag geht in Hagen ein (beanstandete Fleischproben in 2011)

15.11.2012 Hagen teilt mit, dass von 121 Proben 31 beanstandet wurden. Produktbezeichnung, Beanstandungsgrund und Maßnahme sind probengenau aufgelistet. Im Feld „Firmenbezeichnung“ finden sich jedoch nur wenig informative Bezeichnungen wie „Imbiss“, „Restaurant“ oder „Edeka-Markt“.

20.11.2012 foodwatch macht deutlich, dass die Mitteilung der konkreten Betriebsnamen Teil des Antrags sei.

07.12.2012 In Hagen ist man der Meinung, man könne die Namen nicht übermitteln, weil es sich dabei um personenbezogene Daten handle. foodwatch schreibt dem Veterinäramt, dass im VIG eindeutig festgehalten sei, dass der Betriebsname bei Verstößen nicht zurückgehalten werden dürfe.

08.12.2012 Ablauf der gesetzlichen Frist zur Beantwortung der Anfrage

12.12.2012 Aus Hagen heißt es, man wolle sich im Januar zurückmelden.

FEB  
2013

zwei Monate vergehen...

18.02.2013 Da aus Hagen bisher keine Antwort einging, fragt foodwatch nach, wann mit einer Rückmeldung zu rechnen sei.

19.02.2013 Hagen schreibt, die Klärung im Haus sei nun abgeschlossen. Das Amt ist immer noch der Auffassung, es handle sich bei den Betriebsnamen um personenbezogene Daten. Diese könnten nur mit Zustimmung der Betriebe weitergegeben werden, deshalb sei zunächst deren Anhörung notwendig. Ob unter diesen Umständen noch Interesse an der Beantwortung der Anfrage bestünde?

19.02.2013 foodwatch bestätigt, dass selbstverständlich immer noch Interesse an der Beantwortung der Anfrage besteht.

Die gesetzliche Frist zur Beantwortung ist derweil seit mehr als 2 Monaten überschritten.

APR  
2013

foodwatch wartet knapp zwei Monate...

12.04.2013 Noch keine Antwort aus Hagen, foodwatch hakt erneut nach.

Die gesetzliche Frist zur Beantwortung ist inzwischen seit mehr als 4 Monaten abgelaufen.

15.04.2013 Ein Lebenszeichen aus Hagen. Man bittet um Verständnis, dass noch keine Information erfolgt sei, aber vor der Weitergabe sei die Anhörung der Betriebe erforderlich gewesen. Es lägen leider noch nicht alle Rückmeldungen vor, man habe einigen Beteiligten Fristverlängerung gewährt und erwarte ihre Antwort noch in derselben Woche.

18.04.2013 Die Ereignisse überschlagen sich. Aus Hagen ergeht ein Bescheid. Bei den Betriebsnamen handle es sich um personenbezogene Daten. Die meisten Betriebe hätten dem Informationszugang nicht zugestimmt. Bei einer Abwägung zwischen den Interessen der Betreiber und dem öffentlichen Interesse an der Bekanntgabe der Informationen sei man zu dem Schluss gekommen, dass das „Schutzniveau der Betreiber“ über das öffentliche Interesse zu stellen sei. Die Beanstandungen hätten schon zu behördlichen Maßnahmen geführt, lägen teilweise schon mehr als zwei Jahre zurück (hätte das Amt die Anfrage fristgerecht beantwortet wären das immerhin nur eineinhalb Jahre gewesen), die Befunde seien von „geringer Bedeutung für die Aussagekraft der aktuellen Situation in den Betrieben“. Das Amt schickt eine überarbeitete Tabelle mit, in denen einige Betriebsnamen aufgeführt sind – jene, deren Betreiber zugestimmt haben.

18.04.2013 foodwatch widerspricht der Entscheidung aus Hagen und weist erneut auf den Paragraf 3 des Verbraucherinformationsgesetzes hin, in dem festgehalten ist, dass der Name und die Anschrift des Herstellers nicht zurückgehalten werden dürfen, wenn die Anfrage Verstöße gegen die Lebensmittelgesetze betrifft. foodwatch fordert die Herausgabe der bisher nicht übermittelten Betriebsnamen und droht mit Klage.

08.05.2013 Nach erneuter Prüfung kommt Hagen zu dem Schluss, dass die ausstehenden Betriebsnamen nun doch übermittelt werden sollen. Dies müsse den Betrieben jedoch zunächst mitgeteilt werden. Sie hätten dann 14 Tage Zeit, Klage dagegen einzureichen. Die Informationsübermittlung solle dann – „wenn alles glatt läuft“ – zwischen Mitte und Ende Juni erfolgen. Also 8 Monate nach Antragstellung und ein halbes Jahr nach Ablauf der gesetzlichen Frist. Touché!

JULI  
2013

knapp 2 Monate gehen ins Land...

04.07.2013 Post aus Hagen. Das Amt übermittelt sieben Monate nach Ablauf der gesetzlichen Frist tatsächlich weitere Betriebsnamen. Beim Nachzählen fällt jedoch auf: In der Tabelle fehlen neun Einträge, die in der ersten, anonymisierten Variante noch aufgeführt waren. Erwähnung im Begleitschreiben findet das nicht. Es handelt sich bei den neun Proben ausschließlich um solche, die als gesundheitsgefährdend beanstandet wurden.

10.07.2013: Ein Telefonat mit der Behörde ergibt, dass die Namen der Betriebe, die für die gesundheitsgefährdenden Proben verantwortlich waren, nicht übermittelt wurden, weil sich diese Proben nach genauerem Hinsehen als falsch zugeordnet herausgestellt hätten. Alle neun? Alle neun. Was für ein Zufall. Die Frage, in welcher Kategorie die Proben denn stattdessen beanstandet worden seien, will das Amt nicht beantworten. Die Nachfrage sei nicht Teil des Antrags, für die Beantwortung müsse im Zweifelsfall ein neuer Antrag gestellt werden. foodwatch stellt diesen neuen Antrag vorerst nicht.

OKT  
2012

STADT MÜNSTER

08.10.2012 Der VIG-Antrag geht in Münster ein (beanstandete Fleischproben in 2011)

**23.11.2012** Die Stadt Münster meldet sich zum ersten Mal, allerdings nicht etwa, um mitzuteilen, dass der Antrag bearbeitet werde oder um gar schon Informationen zu übermitteln. Nein, die Nachricht hat einen anderen Hintergrund: Nachdem foodwatch einen VIG-Antrag in der Stadt Krefeld aufgrund hoher Kosten vorerst ruhend gestellt hatte, informierte offenbar der Krefelder Veterinär seinen Kollegen in Münster darüber. Der Münsteraner Beamte fragt foodwatch nun, ob foodwatch den Antrag nur in Krefeld oder in allen Kommunen – also auch in Münster – ruhen lassen wolle.

**23.11.2012** foodwatch stellt klar, dass Krefeld und Münster nichts miteinander zu tun hätten und der Antrag in Münster aufrechterhalten werde.

08.12.2012 Ablauf der gesetzlichen Frist zur Beantwortung der Anfrage

JAN  
2013

mehr als zwei Monate vergehen...

**30.01.2013** Da aus Münster bisher keine weitere Meldung zu vernehmen war, fragt foodwatch noch einmal nach.

**18.02.2013** In einem Telefonat teilt Münster mit, dass der Antrag nun bearbeitet werde und in Kürze eine Rückmeldung erfolgen würde.

**22.03.2013** Bisher keine Antwort aus Münster. foodwatch fragt noch einmal nach.

**25.03.2012** Die Antwort aus Münster geht ein, per Post. Der Brief ist am 20.03.2013 abgeschickt worden, also sogar noch vor unserer Erinnerung aber trotzdem erst dreieinhalb Monate nach Ablauf der gesetzlichen Antwortfrist für die Übermittlung eines Bescheides.

**25.03.2013** Aufgrund der hohen Kosten schränkt foodwatch den Antrag auf all jene Proben ein, die als gesundheitsschädlich oder gesundheitsgefährdend beanstandet wurden.

Münster übermittelt aber keinen Bescheid, Münster übermittelt nur einen Kostenvoranschlag. 1.750 Euro will das Amt für die Informationen zu den 36 Proben haben, die 2011 in Münster beanstandet wurden.

**04.04.2013** Münster bleibt auch nach der Einschränkung bei der Kostenprognose von 1.750 Euro. Und fügt noch hinzu: „Die genannten Kosten resultieren auch lediglich aus einer ersten Schätzung. Die tatsächlichen Kosten könnten je nach Zeitaufwand natürlich noch höher ausfallen.“

**08.04.2013** foodwatch bittet um eine Erläuterung: Warum kosten Informationen nur zu gesundheitsschädlichen oder gesundheitsgefährdenden Informationen genauso viel wie zu allen beanstandeten Fleischproben? Handelt es sich in allen 36 Fällen um gesundheitsschädliche oder gesundheitsgefährdende Proben und ist der Preis für die Beantwortung der eingeschränkten Anfrage deshalb nicht geringer?

**17.04.2013** foodwatch erinnert Münster noch einmal daran, dass die Frage nach der Kostensammensetzung bisher unbeantwortet geblieben ist.

**18.04.2013** Die Schlussfolgerung, es habe 36 Fälle gesundheitsschädlicher oder gesundheitsgefährdender Proben gegeben, sei nicht korrekt, heißt es aus Münster. Aber es seien auch für die Beantwortung dieser Frage eben alle Beanstandungen eingehend zu prüfen.

01.07.2013: foodwatch nimmt den Antrag in Münster zurück – wegen unkalkulierbarer Kosten.

# RHEIN-ERFT-KREIS

Die Antwort ist irgendwo da draußen ...

Rhein-Erft-Kreis

OKT 2012

17.10.2012 Der VIG-Antrag liegt im Rhein-Erft-Kreis vor (beanstandete Fleischproben in 2011)

12.11.2012 Der Rhein-Erft-Kreis antwortet. Sieben Proben seien 2011 aufgrund der Zusammensetzung, zwölf aufgrund von Kennzeichnungsmängeln beanstandet worden. Gesundheitsschädliche oder gesundheitsgefährdende Produkte habe es nicht gegeben. Vor der Herausgabe der Betriebsnamen müssten die Betriebe angehört werden, dadurch erhöhe sich der Verwaltungsaufwand und die Mitteilung der Information verzögere sich. Das Amt schickt außerdem eine anonymisierte Tabelle mit, in der die Produktart, der konkrete Beanstandungsgrund (zum Beispiel „nachgemacht“) und die von der Behörde eingeleitete Maßnahme (zum Beispiel „Bußgeldverfahren“) aufgeführt sind.

19.11.2012 foodwatch bittet das Amt, sich zu melden, falls Kosten für die weitere Bearbeitung entstünden.

26.11.2012 Das Amt teilt mit, dass keine Kosten entstünden. Die Betriebe seien angeschrieben worden. Sobald die Anhörung abgeschlossen sei, werde foodwatch Nachricht erhalten.

DEZ 2012

3 Wochen verstreichen

17.12.2012 Ablauf der gesetzlichen Frist zur Beantwortung der Anfrage

18.02.2013 Bisher keine weitere Meldung aus dem Rhein-Erft-Kreis. foodwatch fragt noch einmal nach.

MÄRZ 2013

weitere 14 Wochen später (insgesamt sind es bereits 17 Wochen)

22.03.2013 Immer noch keine Rückmeldung, foodwatch bittet nochmals um Mitteilung des Sachstandes.

APR 2013

weitere 3 Wochen Funkstille (insgesamt 20 Wochen)

18.04.2013 Entweder gehen die Uhren im Rhein-Erft-Kreis anders oder das Amt ignoriert gezielt alle Nachfragen. foodwatch fordert die Behörde erneut auf, die angekündigten Informationen zu übermitteln und droht mit einer Klage oder Dienstaufsichtsbeschwerde wegen Untätigkeit.

MAI 2013

weitere 3 Wochen geschieht nichts.

06.05.2013 Es geschehen noch Zeichen und Wunder. 23 Wochen verspätet, teilt die Amtsleiterin mit, die Antwort liege zur Unterschrift beim Dezernenten. Sechseinhalb Monate nach der Antragstellung, viereinhalb Monate nach Ablauf der gesetzlichen Frist.

30.04.2013 Endlich antwortet der Rhein-Erft-Kreis. In einem Schreiben werden foodwatch die Betriebsnamen zu fünf Proben mitgeteilt. Fünf? Beanstandet worden waren 19 Proben, wo sind die Namen der restlichen Betriebe?

foodwatch fordert das Amt auf, die fehlenden Namen nachzuliefern, schreibt allerdings irrtümlicher Weise, es handele sich um zwölf fehlende Namen (statt 14).

JULI 2013

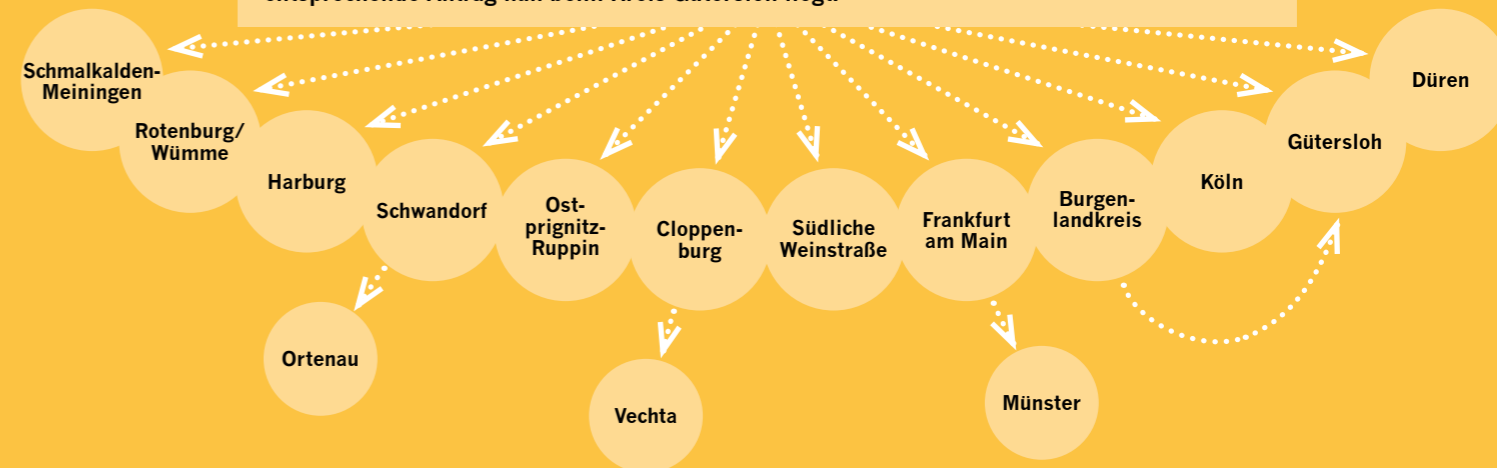
03.07.2013 foodwatch fällt auf, dass nicht die Betriebsnamen zu zwölf, sondern zu 14 Proben fehlen. Unser Fehler – wir hatten uns am 08.05.2013 schlicht geirrt. Das Amt hat aber selbstverständlich auch keine Anstalten gemacht, uns auf unseren Irrtum aufmerksam zu machen und in seiner Antwort auch nur von zwölf Proben gesprochen. Zwölf Proben, für die es nicht zuständig sei. Was aber ist mit den fehlenden zwei Proben? foodwatch verlangt die Herausgabe der Betriebsnamen. Und fragt außerdem, ob denn der VIG-Antrag an besagte zwölf zuständige Behörden weitergeleitet worden sei.

21.05.2013 Der Rhein-Erft-Kreis teilt mit, für die fehlenden zwölf Proben sei er nicht zuständig. Sie wurden im Handel entnommen, zuständig sei die Behörde am Sitz des Herstellers.

16.07.2013 Der Rhein-Erft-Kreis schreibt, die Informationen zu den zwei fehlenden Proben würden übermittelt. Erst müssten jedoch die Hersteller in Kenntnis gesetzt werden, damit sie die Möglichkeit hätten, Rechtsmittel einzulegen. In den übrigen 12 Fällen sei der VIG-Antrag weitergeleitet worden. Plötzlich soll über die beiden unterschlagenen Proben also doch informiert werden? Warum denn nicht gleich? Warum erst jetzt mit sieben Monaten Verspätung?

22.07.2013 Auf Nachfrage teilt der Rhein-Erft-Kreis mit, an welche Behörden der Antrag weitergeleitet wurde. Einige davon melden sich nach und nach. Allerdings nicht unbedingt, um Informationen zu übermitteln, sondern nur um mitzuteilen, dass sie ebenfalls nicht für die Beantwortung zuständig seien.

Der Kreis Schwandorf sieht sich für die Probe „Hirschgulasch“ auch nicht zuständig und verweist den Fall an das Landratsamt Ortenau. Der Kreis Cloppenburg kann nicht über das „Schweineschnitzel, Probennummer 6222“ informieren und leitet die Anfrage an das Landratsamt in Vechta weiter. Frankfurt am Main schickt den Antrag zum „Hackfleisch gemischt“ zurück nach Nordrhein-Westfalen, nämlich nach Münster. Der Burgenlandkreis informiert den Rhein-Erft-Kreis, er sei nicht für das „Bio-Hackfleisch gemischt“ zuständig, also informiert der Rhein-Erft-Kreis wiederum foodwatch mit einem separaten Schreiben darüber, dass der entsprechende Antrag nun beim Kreis Gütersloh liegt.



Vollständig auf unsere Fragen geantwortet hat bisher noch keines der Ämter.

27.08.2013 Der Rhein-Erft-Kreis schickt die Informationen zu den fehlenden zwei Proben. Geht doch! Von dort sind inzwischen immerhin alle angefragten Informationen übermittelt worden.

## „ZURZEIT SIND KEINE EINTRÄGE VORHANDEN“

### Die gescheiterte aktive Informationspolitik der deutschen Lebensmittelbehörden

- >> Die geltenden Lebensmittel- und Informationsgesetze zwingen die Behörden nicht zur umfassenden Veröffentlichung von Kontrollergebnissen, Hygieneverstößen, Täuschungsfällen oder Funden ekelregender Lebensmittel. Die bestehenden Ermessensspielräume nutzen die meisten Behörden dazu, die Verbraucher nicht zu informieren.
- >> Der novellierte Paragraf 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches schreibt die Veröffentlichung von Kontrollergebnissen in einigen Fällen zwar theoretisch zwingend vor. Praktisch hat das aber nicht zu einem deutlichen Mehr an Transparenz oder Veröffentlichungen geführt. Dies liegt am ungenauen Gesetzestext, unsicheren und ängstlichen Behörden und zahlreichen Klagen der Wirtschaft.
- >> Die Klagen einzelner Unternehmen gegen die Veröffentlichung der bei ihnen festgestellten Beanstandungen haben in den meisten Bundesländern zu einem generellen Aussetzen der Veröffentlichungen von Kontrollergebnissen geführt.
- >> Bund, Länder und Kommunen schieben sich gegenseitig die Verantwortung für die gescheiterte Umsetzung der neuen Veröffentlichungspflichten zu. Mehr Transparenz wird häufig beschworen, bei der Umsetzung will aber keiner der erste sein.

Wie sauber arbeitet der Fleischer um die Ecke? Wie sieht es in der Küche meines Lieblingsrestaurants aus? Sind bei der Firma, deren Fertigprodukte ich immer kaufe, in den letzten Jahren Täuschungsversuche aufgefallen? Die meisten Verbraucher wollen wissen, wie die Lebensmittel- und Gastronomiebetriebe, deren Produkte sie kaufen, arbeiten. Und sie wollen die Informationen ohne großen Aufwand erhalten. Bei Behörden Anträge zu stellen, ist jedoch nicht nur aufgrund der langen Wartezeiten aufreibend und aufwändig. Es kann die Verbraucher zudem teuer zu stehen kommen oder auch schlichtweg ergebnislos verlaufen, wie der VIG-Praxis-Test von foodwatch zeigt.

Für die Behörden ist zudem jeder neue Antrag mit neuem Aufwand verbunden. Selbst wenn die Ämter die betroffenen Unternehmen nicht immer wieder anhören würden, so müssen sie die Anträge doch bearbeiten, dokumentieren, Antwortschreiben verfassen. Dieser Aufwand und auch die damit verbundenen Kosten für die Ämter – und damit für die

Steuerzahler – könnten vermieden werden, wenn die Veröffentlichung der Kontrollergebnisse ganz selbstverständlich und regelmäßig von den Behörden selbst vorgenommen würde. Die Verbraucher könnten sich ganz einfach im Internet oder – mithilfe des Smiley-Systems oder des Hygienebarometers – an der Tür der Betriebe informieren. Zudem müssen Informationen über Gesundheitsgefahren oder ekelregende Lebensmittel Verbraucher selbstverständlich tagesaktuell erreichen, zum Beispiel über die Presse oder den Aushang im Supermarkt, damit sie die betroffenen Produkte meiden können.

Noch viel wichtiger als die gesparten Kosten ist jedoch der Effekt, den die umfassende, aktive Veröffentlichung der Lebensmittelkontrollergebnisse auf den gesamten Lebensmittelmarkt und den Hygienestandard in der Gastronomie hat: Sie sorgt dafür, dass die Beanstandungsquoten sinken, mehr Betriebe also sauberer und sicherer arbeiten. Das zeigen die Erfahrungen mit solchen Systemen in Dänemark, den USA oder Kanada.

Klar ist also: Transparenz – konsequent angewendet – wirkt. Und sie wirkt präventiv, also vorbeugend. Die Instrumente, die der deutschen Lebensmittelüberwachung im Moment zur Verfügung stehen, um gegen Hygienesünder vorzugehen – Ermahnungen, Belehrungen, Bußgelder, selbst Strafverfahren – haben in den letzten Jahren ganz offensichtlich nicht zu insgesamt weniger Beanstandungen geführt. Jahr für Jahr fallen rund 25 Prozent der Lebensmittelbetriebe negativ bei Kontrollen auf.<sup>52</sup>

Klar ist auch: Die Verbraucher wollen nicht umständlich Anträge stellen, sondern auf einen Blick erfahren, wie es um die Hygiene in einem Restaurant oder Lebensmittelbetrieb bestellt ist. Deshalb sprechen sich 93 Prozent für die Einführung eines Smiley-Systems aus.<sup>53</sup>

Mit der Novellierung des Verbraucherinformationsgesetzes von 2012 hatte die damalige Bundesverbraucherministerin Ilse Aigner (CSU) auch mehr aktive Information durch die Behörden versprochen, der Paragraf 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches wurde um einen Absatz 1a ergänzt. Die Behörden sollten fortan Grenzwertüberschreitungen und „nicht unerhebliche“ Verstöße, bei denen ein Bußgeld von mindestens 350 Euro zu erwarten ist, zwingend veröffentlichen. Doch die große Transparenzoffensive scheiterte schon nach wenigen Monaten kläglich – an einem handwerklich schlecht gemachten Gesetz und einer Klagewelle von Unternehmen, die alles daran setzten, ihre Verstöße gegen die Lebensmittelgesetze vor den Verbrauchern zu verstecken. Gescheitert ist das Vorhaben, für mehr Transparenz zu sorgen auch an Landesbehörden, die nicht etwa alle gesetzlichen Spielräume großzügig ausnutzten, um Verbraucher umfassend, übersichtlich und zeitnah über Schmutzbetriebe und Hygieneverstöße zu informieren, sondern stattdessen alles daran setzten, so wenig wie möglich preiszugeben. Und das, was sie veröffentlichten auch noch auf unübersichtlichen Internetseiten versteckten.

**93 Prozent der Verbraucher  
wünschen sich die Veröffentlichung  
der Lebensmittelkontrollergebnisse.**

<sup>52</sup> Vgl. Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL): Berichte des BVL, Berichte zur Lebensmittelsicherheit. [http://www.bvl.bund.de/DE/08\\_PresseInfothek/04\\_Publikationen/03\\_Berichte/infothek\\_berichte\\_node.html;jsessionid=F-C3A35CF278A2CC497741A5CDB694D99\\_1\\_cid332#doc1401838bodyText1](http://www.bvl.bund.de/DE/08_PresseInfothek/04_Publikationen/03_Berichte/infothek_berichte_node.html;jsessionid=F-C3A35CF278A2CC497741A5CDB694D99_1_cid332#doc1401838bodyText1) Abruf: 23.09.2013.

<sup>53</sup> foodwatch: Riesen-Mehrheit für Smileys in Deutschland. <https://www.foodwatch.org/de/informieren/smile-system/mehr-zum-thema/emnid-umfrage/> zuletzt geändert am 28.04.2010. Abruf: 08.11.2013.

## SCHLECHT GEMACHT, SCHLECHT UMGESETZT

Die Reform des Paragraphen 40 LFGB und warum er nicht zu mehr Transparenz und besserer Verbraucherinformation geführt hat

### DRUNTER UND DRÜBER DIE 350-EURO-SCHWELLE BEHINDERT DIE VERÖFFENTLICHUNG VIELER VERSTÖSSE

Warum also kam es nicht – wie versprochen – zu mehr Veröffentlichungen? Ein Grund für das Scheitern des Paragraphen 40 liegt an der eingebauten Veröffentlichungs-Schwelle von 350 Euro. Denn längst nicht alle Verstöße müssen veröffentlicht werden. Nur jene, die „nicht unerheblich“ sind und bei denen ein Bußgeld von mehr als 350 Euro zu erwarten ist. Wann aber ist das der Fall? Die Bußgeldhöhe ist Ermessenssache des einzelnen Kontrolleurs, einen einheitlichen Bußgeldkatalog gibt es nicht. Zu konsequenter und umfassender Transparenz über alle Verstöße gegen das Lebensmittelrecht zwingt das Gesetz Behörden und Hersteller also nicht. Damit kann es auch keine präventive Wirkung entfalten.

Die Bundesregierung behauptet, eine „Schwelle von 350 Euro zur Abgrenzung veröffentlichungspflichtiger Verstöße“ habe sich aufgrund „bisheriger Erfahrungen“ als „sachgerecht“ erwiesen.<sup>54</sup> Was „sachgerecht“ bedeutet und auf welchen Erfahrungswerten diese Entscheidung fußt, erläuterte die Bundesregierung allerdings nicht. Die Erfahrungen der Länder und der Lebensmittelkontrolleure scheinen indes auch ganz andere zu sein: Das Verbraucherministerium Nordrhein-Westfalen erklärte bei einer Anhörung im Bundestag, dass Bußgelder über 350 Euro nur selten verhängt würden.<sup>55</sup> Schon bald nach Inkrafttreten der 350-Euro-Regel vermutete der Chef des Verbandes der Lebensmittelkontrolleure Martin Müller in einem Interview, dass einige Behörden gezielt keine oder kaum noch Bußgelder über 350 Euro verhängten, um die Veröffentlichungspflicht zu umgehen.<sup>56</sup> Und die wenigen konkreten Informationen, die foodwatch von Ämtern in Nordrhein-Westfalen, Bayern und Niedersachsen über Beanstandungen und Bußgelder erhielt, zeigen ebenfalls, dass bei vielen Verstößen überhaupt keine oder nur niedrige Bußgelder verhängt werden.

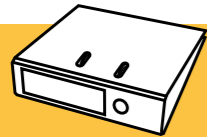
Der deutlichste Beweis dafür, dass die 350-Euro-Schwelle nur dann als „sachgerecht“ gelten kann, wenn es Sinn und Zweck der Sache ist, möglichst *wenig* zu veröffentlichen, sind die Tabellen mit Verstößen, die die Länder seit September 2012 auf ihren Webseiten veröffentlicht haben. Denn: In den meisten Tabellen herrschte und herrscht gähnende Leere. In Hamburg ist im Laufe eines Jahres nach Inkrafttreten der neuen Regelung nicht ein einziger (!) Verstoß veröffentlicht worden. Auf Nachfrage bei der zuständigen Senatorin hieß es, es habe bisher nur einen Fall gegeben, der für die Veröffentlichung infrage gekommen wäre. Das betroffene

Unternehmen habe sich aber juristisch dagegen gewehrt, deshalb sei bisher noch nichts veröffentlicht worden.<sup>57</sup> Nun ist nicht davon auszugehen, dass es in Hamburg keine Restaurants, Imbisse, Fleischereien oder Bäckereien gibt, bei denen Kontrolleure Schaben, verschimmelte Lebensmittel, mangelnde Hygienestandards oder Schinkenimitat und falschen Käse auf der Pizza finden. Nur verhängen die Hamburger Kontrolleure offenbar so gut wie nie Bußgelder über 350 Euro. Die Betreiber müssen also nicht fürchten, dass die Verbraucher erfahren, wie es in der Küche aussieht. Trotz des neuen Gesetzes.

Die „Erheblichkeitsschwelle“ und die 350-Euro-Grenze behindern die Veröffentlichung eines erheblichen Teils der festgestellten Beanstandungen in Lebensmittel- und Gastronomiebetrieben. Wie hoch der Anteil genau ist, lässt sich aufgrund der mangelnden Transparenz nicht nachvollziehen. Und sie *behindern* die Veröffentlichung auch nur, *verhindert* wird sie von den Landes- und Landkreisbehörden selbst. Denn zum einen sind es die lokalen Behörden, die die Bußgelder verhängen oder eben nicht verhängen und eine Beanstandung als „nicht unerheblich“ definieren, um die Voraussetzung zur Veröffentlichung zu schaffen. Zum anderen erlauben Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch und Verbraucherinformationsgesetz durchaus die aktive Veröffentlichung von Hygienekontrollergebnissen, Funden von ekelerregenden Lebensmitteln oder Täuschungsfällen, auch wenn kein Bußgeld von 350 Euro fällig wird. Von diesen rechtlichen Möglichkeiten macht aber so gut wie kein Land oder Landkreis Gebrauch – außer den Berliner Bezirken Pankow und Lichtenberg.<sup>58</sup> Vermutlich fürchten viele Behörden Auseinandersetzungen mit der Lebensmittelwirtschaft oder sie sind schlicht der Auffassung, dass Verwarnungen, geringe Bußgelder oder Belehrungen ausreichen, um die Lebensmittelsicherheit in ihrem Landkreis zu gewährleisten. Manche scheinen auch der Ansicht zu sein, dass die Veröffentlichung wenig Nutzen bringe, sondern höchstens Arbeit und Ärger beschere. Der Landrat des Rems-Murr-Kreises in Baden Württemberg beruhigte die Lebensmittelbetriebe seines Landkreises auf einem Empfang des lokalen Hotel- und Gaststättenverbandes DEHOGA beispielsweise damit, dass der Kreis „weder die Kapazitäten noch den Ehrgeiz“ habe, die Gastronomie in „überzogener Weise“ zu überwachen, um die Ergebnisse dann per Smiley oder über das Internet bekannt zu machen. So zumindest gibt es die DEHOGA auf ihrer Website wieder.<sup>59</sup>

Schaut man sich den Umgang der Behörden mit den Möglichkeiten aktiver Veröffentlichungen an, wird klar: Die meisten informieren nur, wenn das Gesetz ihnen keine andere Wahl lässt. Offenbar lesen sie die Gesetze selten im Hinblick darauf, was diese ihnen erlauben. Stattdessen suchen sie nach nicht ganz eindeutigen Formulierungen, die sie als Begründung dafür heranziehen können, nicht zu informieren. Das eindrücklichste Beispiel: Im Gesetz steht, die Behörde muss die Öffentlichkeit zwingend informieren, wenn „in nicht nur unerheblichem Ausmaß oder wiederholt [gegen die Vorschriften zum Schutz vor Gesundheitsgefahren, Täuschung oder

Aus den  
Gerichtsakten ...



### Verwaltungsgericht Regensburg Maden in der Schublade, Schimmel im Spülbecken keine Information

Das Landratsamt Schwandorf wollte die im Oktober 2012 in einer Gaststätte festgestellten Mängel veröffentlichen. Die Kontrolleure hatten zum Beispiel Maden in einer Schublade und zwischen Kochbüchern sowie im Pudding- und Soßenpulver gefunden. Außerdem protokollierten sie Rotschimmel im Spülbecken, Fliegen in der Dunstabzugshaube, Schimmel an Decke und Wänden des Kühlraumes, Lebensmittel jenseits des Haltbarkeitsdatums und schmutzige Gewürzbehälter. Insgesamt sollte ein Bußgeld von 2.470 Euro verhängt werden. Die Betreiber argumentieren unter anderem, die von Schädlingen befallenen Trockenpulver wären gar nicht benutzt worden. Die Öffentlichkeit zu informieren wurde vom Gericht untersagt, weil dabei allgemeine Hygienemängel und nicht einzelne beanstandete Lebensmittel aufgeführt worden wären, die zu einem Bußgeld von mehr als 350 Euro geführt hätten.

VG Regensburg: Beschluss vom  
21.12.2012, Az. RO 5 E 12.1897

<sup>54</sup> Vgl. Gesetzesentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation. Deutscher Bundestag. Drucksache 17/7374. S. 20. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/073/1707374.pdf> Abruf: 08.11.2013.

<sup>55</sup> Vgl. Stellungnahme des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz Nordrhein-Westfalen für die 53. Sitzung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz zur Öffentlichen Anhörung. Deutscher Bundestag. 03.11.2011. S. 11. [http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a10/anhoerungen/archiv/2011/\\_A\\_09\\_11\\_2011\\_Verbraucherinformationsgesetz/Stellungnahmen/Stellungnahme\\_Knitsch.pdf](http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a10/anhoerungen/archiv/2011/_A_09_11_2011_Verbraucherinformationsgesetz/Stellungnahmen/Stellungnahme_Knitsch.pdf) Abruf: 08.11.2013.

<sup>56</sup> Vgl. Nicolai Kwasniewski: Lebensmittelkontrolleur Martin Müller: Der Herr der Fliegen. In: Spiegel online vom 15.10.2012. <http://www.spiegel.de/wirtschaft/service/restaurant-ekel-interview-mit-lebensmittelkontrolleur-martin-mueller-a-858653.html> Abruf: 08.11.2013.

<sup>57</sup> Vgl. Schreiben von Rico Schmidt, Pressesprecher der Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz Hamburg an foodwatch vom 29.07.2013. Liegt foodwatch vor.

<sup>58</sup> Bezirksamt Pankow von Berlin, Abteilung Verbraucherschutz, Kultur, Umwelt und Bürgerservice – Fachbereich Veterinär- und Lebensmittelaufsicht: Das Smiley Projekt im Bezirk Pankow. <http://www.berlin.de/ba-pankow/verwaltung/ordnung/smiley.html> Abruf: 08.11.2013; Bezirksamt Lichtenberg von Berlin, Veterinär- und Lebensmittelaufsicht: Smiley's (sic!) für Lebensmittelbetriebe in Lichtenberg. <http://www.berlin.de/ba-lichtenberg/freizeit/tourismus/tourismus005.html> Abruf: 08.11.2013.

<sup>59</sup> DEHOGA Baden-Württemberg: Herbstempfang Rems-Murr; Landrat erteilt Internet-Pranger eine klare Absage. <http://www.dehogabw.de/dehoga-im-ueberblick/kreisstellen/rems-murr-kreis/herbstempfang-rems-murr-landrat-erteilt-internet-pranger-klare-absage/> Abruf: 08.11.2013.

Hygienestandards] verstoßen worden ist und die Verhängung eines Bußgeldes von mindestens dreihundertfünfzig Euro zu erwarten ist.“<sup>60</sup> Zwar hatte die Bundesregierung in der erläuternden Gesetzesbegründung deutlich gemacht, dass die 350-Euro-Grenze gerade die Schwelle sei, bei der ein Verstoß „erheblich“ würde. Der Gesetzestext selbst aber ist so ungenau, dass er – wieder einmal – ausreichend Spielraum für die Vermeidung von Veröffentlichungen bietet. Die Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz (LAV), die mit Fachreferenten aus den Ländern besetzt ist und unter anderem Empfehlungen für den Vollzug der lebensmittelrechtlichen Vorschriften erarbeitet, empfahl den Ländern denn auch, Verstöße nicht automatisch zu veröffentlichen, wenn ein Bußgeld von 350 Euro zu erwarten sei. Nur, wenn der Verstoß aus Sicht der Behörde auch „erheblich“ sei, solle veröffentlicht werden.<sup>61</sup> Niedersachsen beispielsweise setzte diese Empfehlung um. Das Ministerium in Niedersachsen argumentierte, ebenso wie die LAV: Das „und“ im Gesetzestext bedeute, dass beide Voraussetzungen unabhängig voneinander erfüllt sein müssen.<sup>62</sup>

Als „nicht unerheblich“ stuften die niedersächsischen Behörden zwischen September 2012 und August 2013 ganze fünf Verstöße ein, verantwortlich dafür waren Dönerimbisse und Bäckereien. Zum Vergleich, in 2011 gab es laut Bericht des Niedersächsischen Landesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit immerhin 31 Funde gesundheitsschädlicher Lebensmittel, 44 Prozent aller Betriebe<sup>63</sup> und 35 Prozent aller „Fleischerzeugnisse“ (dazu gehören Schinken, Frikadellen oder Döner) wurden beanstandet.<sup>64</sup> Damit ist das Versprechen der ehemaligen Bundesministerin Ilse Aigner, die Behörden unter bestimmten Bedingungen ohne Ermessensspielräume zur Veröffentlichungen zu zwingen, also vielerorts praktisch wieder ausgehebelt worden. Ebenfalls zum Vergleich: Auf der Internetseite der bayerischen Behörden konnten Verbraucher im März 2013 Informationen zu 114 Verstößen abrufen. Inzwischen haben die meisten Bundesländer, einschließlich Niedersachsen und Bayern, die Veröffentlichung von Hygienekontrollergebnissen ganz eingestellt.

All das zeigt, dass nur eine ausnahmslose Veröffentlichungspflicht aller Kontrollergebnisse tatsächlich Transparenz schafft. Ermessensspielräume führen dazu, dass die meisten Behörden im Zweifelsfall nicht veröffentlichen.

### EIN LABOR IST KEIN LABOR: UNKLARE FORMULIERUNGEN ZUR PROBEN- UNTERSUCHUNG BEHINDERN DIE VERÖFFENTLICHUNG VON GRENZWERTÜBERSCHREITUNGEN

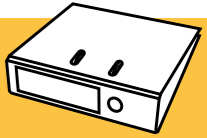
Neben „nicht unerheblichen“ Verstößen über einer 350-Euro-Bußgeldgrenze müssen Überschreitungen von Grenzwerten und Höchstmengen zwingend veröffentlicht werden. Allerdings nur dann, wenn die Grenzwertüberschreitung in einer zweiten Untersuchung bestätigt worden ist. Das klingt fair und richtig, es sollte sichergestellt werden, dass kein

Messfehler veröffentlicht wird. Das Problem: Das Gesetz regelt nicht eindeutig, ob die Zweituntersuchung im gleichen Labor wie die Erstuntersuchung gemacht werden kann oder ob ein anderes Labor die zweite Analyse vornehmen muss. Alles, was nicht eindeutig festgelegt ist, bietet der Wirtschaft einen Spielraum für Klagen. Und so klagten Unternehmen auch in mehreren Fällen. Sie wollten die Behörden daran hindern, die Öffentlichkeit darüber zu informieren, dass in ihren Produkten die Grenzwerte für Dioxin beziehungsweise giftige, so genannte Polychlorierte Biphenyle (PCB) überschritten worden waren. Beispielsweise handelte es sich in einem Fall um Futtermittel für Ferkel und Kälber, in einem anderen um Bio-Kalbsfleisch. In beiden Fällen hatten die Behörden jeweils zwei Proben in demselben Labor untersuchen lassen. Das Argument der Betriebe: Das Gesetz sei so zu verstehen, dass zwei unterschiedliche Labore die Untersuchung vornehmen müssen. Da das nicht geschehen sei, würde die Voraussetzung für die Veröffentlichung auch nicht erfüllt.

Im Fall des Ferkel- und Kälberfuttermittels entschied das Verwaltungsgericht Gelsenkirchen, dass es ausreichend sei, wenn ein und dasselbe Labor die Proben untersuche.<sup>65</sup> Im Fall des Kalbsfleisches interpretierte das Verwaltungsgericht Hannover den Gesetzestext anders.<sup>66</sup> Die Proben müssten von zwei unterschiedlichen Laboren untersucht werden, so der Beschluss. Die Behörde in Niedersachsen veröffentlichte die Daten und den Betriebsnamen daraufhin nicht – und fortan überhaupt keine weiteren Grenzwertüberschreitungen mehr. Dass Proben nicht nur an das Landeslabor, sondern zusätzlich auch an ein weiteres Labor geschickt werden, „entspricht nicht der Untersuchungspraxis“<sup>67</sup>, hieß es aus dem Landwirtschaftsministerium. Für Bußgeldverfahren und andere behördliche Maßnahmen reichten zwei Untersuchungen in demselben Labor aber nach wie vor aus. Wenn notwendig, würden diese Maßnahmen deshalb auch weiterhin eingeleitet. Im Klartext hieß das: Auch wenn die Behörden in Niedersachsen Grenzwertüberschreitungen feststellten, veröffentlichten sie diese nicht, weil die Untersuchung durch ein zweites Labor in der Praxis nicht vorgesehen war und auch nicht extra in Auftrag gegeben wurde. Punkt.

Und was wäre, wenn die Behörden den Aufwand betreiben würden und jede Probe nicht nur vom landeseigenen Labor, sondern noch einmal von einem privaten Labor untersuchen ließe? Dann würde das die Kosten für die Lebensmittelüberwachung deutlich erhöhen. Die Gelder würden an anderen Stellen fehlen und wären dazu noch völlig unnötig investiert. Denn eine sachliche Begründung dafür, warum die Zweituntersuchung von einem zweiten Labor durchgeführt werden muss, gibt es nicht. Auch das Gericht in Hannover hatte dafür keine Begründung, sondern befand lediglich, der Gesetzestext sei nun einmal so zu interpretieren, dass es sich um zwei voneinander unabhängige Labore handeln müsse. Und das, obwohl in den Vollzugshinweisen für den Paragraphen 40 festgehalten ist, dass beide Untersuchungen sehr wohl in demselben Labor stattfinden können. Das Problem: Diese Vollzugshinweise sind nicht bindend.<sup>68</sup>

Aus den  
Gerichtsakten ...



### Verwaltungsgericht Würzburg: Schimmel im Lager, Schmutz in der Küche keine Information

In Würzburg wollte die Behörde im November 2012 festgestellte Verstöße einer Gaststätte veröffentlichen, darunter stark verschmutzte Arbeitsflächen, altes Fett in Pfannen, Schimmel am Ventilator, überlagerter Salat in der Auslage, verschimmelte und verdorbene Lebensmittel im Lagerraum sowie unsachgemäß gelagertes Fleisch. Die Bußgeldprognose belief sich auf 500 Euro, die Mängel bestanden offenbar schon länger. Der Betreiber bestritt die Beanstandungen vielfach und argumentierte unter anderem, die verdorbenen Lebensmittel wären nicht an Verbraucher abgegeben worden. Das Gericht untersagte die Veröffentlichung, weil die Behörde bei der geplanten Information im Internet keinen Bezug zu konkreten Lebensmitteln hergestellt hatte, sondern nur „Mängel bei der Betriebshygiene/Reinigungsmängel“ anführen wollte. Auch die Bußgeldhöhe wurde für nicht ausreichend nachvollziehbar gehalten. Die für die Veröffentlichung erforderlichen 350 Euro Bußgeld dürften sich nur auf konkrete Lebensmittel beziehen. Basiere die Höhe auf mangelhaften allgemeinen Hygienezuständen, so sei eine Information der Öffentlichkeit nicht mit dem Gesetz vereinbar.  
*VG Würzburg: Beschluss vom 12.12.2012, Az. W 6 E 12.994*

<sup>60</sup> Vgl. § 40 Abs. 1a Nr. 2 LFGB.

<sup>61</sup> Vgl. Ministerium für ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg. Schreiben an den Vorsitzenden der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz (LAV) vom 31.07.2012: Vollzugshinweis zu § 40 Abs. 1a LFGB. Liegt foodwatch vor.

<sup>62</sup> Vgl. Schreiben von Klaus Jongebloed, Pressesprecher des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, an foodwatch vom 09.08.2013. Liegt foodwatch vor.

<sup>63</sup> Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung, Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, Niedersächsischer Städtetag: Verbraucherschutzbericht 2011. [http://cdl.niedersachsen.de/flash\\_videos/ml/verbrauerschutzbericht2011/index.html#12](http://cdl.niedersachsen.de/flash_videos/ml/verbrauerschutzbericht2011/index.html#12) S.12/13. Abruf: 08.11.2013.

<sup>64</sup> Vgl. Niedersächsisches Landesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit: Tätigkeitsbericht 2011, S. 100. [http://schluetersche.de/files/smfiedata/1/4/4/9/0/7/TB2011\\_final\\_anMLundLAVES.pdf](http://schluetersche.de/files/smfiedata/1/4/4/9/0/7/TB2011_final_anMLundLAVES.pdf) Abruf: 08.11.2013.

<sup>65</sup> Vgl. VG Gelsenkirchen: Beschluss vom 04.01.2013, Az.: 19 L1452/12.; so auch das OVG NRW, Beschluss vom 24.04.2013, Az.: 13 B 238/13.

<sup>66</sup> Vgl. VG Hannover: Beschluss vom 29.01.2013, Az.: 9 B 264/13.; bestätigt durch OVG Lüneburg, Beschluss vom 14.06.2013, Az.: 13 ME 18/13.

<sup>67</sup> E-Mail von Klaus Jongebloed, Pressesprecher des Niedersächsischen Ministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz an foodwatch vom 31.07.2013. Liegt foodwatch vor.

<sup>68</sup> Vgl. Protokoll der 19. Sitzung der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz (LAV) am 16./17. April 2012 in Hamburg, liegt foodwatch vor; Ministerium für ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg. Schreiben an den Vorsitzenden der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz (LAV) und die Mitglieder der LAV-Projektgruppe „Vollzug des §40 Abs. 1a LFGB“ vom 31.07.2012: Vollzugshinweise zu § 40 Abs. 1a LFGB. Liegt foodwatch vor.





Aus den  
Gerichtsakten ...

### Verwaltungsgericht München: Schimmel und Schädlinge in der Küche keine Information

In München wollte eine Behörde die Ergebnisse der Kontrolle in einer Gaststätte aus dem Oktober 2012 veröffentlichen, bei der unter anderem „Mängel bei der Schädlingsbekämpfung“, „Mängel bei der Personalhygiene“, „Schimmelbefall bei Gerätschaften“, „Schimmel in der Kühlung“, „Schimmel im Produktionsbereich“ sowie „Inverkehrbringen von unter unhygienischen Zuständen/Bedingungen hergestellten/behandelten Lebensmitteln“ festgestellt worden waren. Ein Bußgeld von mindestens 350 Euro wurde prognostiziert, die Verstöße wurden teilweise als „schwerwiegend“ eingestuft. Bei einer Nachkontrolle im November waren einige, aber nicht alle Mängel beseitigt. Die Beseitigung der verbleibenden Mängel wurde für Januar 2013 angekündigt. Das Verwaltungsgericht München gab dem Antrag der Betreiberin statt und untersagte die Veröffentlichung. Unter anderem deshalb, weil das zu erwartende Bußgeld aufgrund eines fehlenden einheitlichen Bußgeldkataloges für die Gaststätteninhaberin nicht eindeutig nachvollziehbar sei. Wenn die Mängel nach der Feststellung zudem beseitigt würden, überwiege nach Einschätzung des Gerichts das Geheimhaltungsinteresse der Unternehmerin gegenüber dem Informationsinteresse der Öffentlichkeit. Die Verstöße seien dann nicht mehr erheblich und müssten darum auch nicht mehr veröffentlicht werden. VG München: Beschluss vom 03.12.2012, Az M 18 E 12.5736

69 Vgl. Deutsche Gesellschaft für Hygiene und Mikrobiologie: Richt- und Warnwerte der DGHM. [http://www.dghm.org/wissenschaftlichethemenforschung/fachgruppen/lebensmittelmikrobiologie/563.Richt-und\\_Warnwerte\\_der\\_DGHM.html](http://www.dghm.org/wissenschaftlichethemenforschung/fachgruppen/lebensmittelmikrobiologie/563.Richt-und_Warnwerte_der_DGHM.html) Abruf: 11.11.2013.

Die unklaren Formulierungen im Gesetzestext verhindern also – zumindest in einigen Ländern – die Veröffentlichung von Grenzwertüberschreitungen. Damit erfüllt das Gesetz eines der zentralen Versprechen der ehemaligen Bundesverbraucherministerin Ilse Aigner nicht: dafür zu sorgen, dass Verbraucher künftig in jedem Fall erfahren, wenn Lebensmittel mit unzulässigen Schadstoffen wie Dioxin belastet sind.

Ein weiterer Grund, warum so wenig Grenzwertüberschreitungen veröffentlicht worden sind: Für viele gesundheitlich relevante Keime gibt es gar keine gesetzlichen Grenzwerte. Für E. coli-Bakterien, die Übelkeit und Durchfall verursachen und in der Variante der enterohämorrhagischen E. coli (EHEC) auch tödlich sein können, existieren beispielsweise – außer für lebende Muscheln – nur Richt- und Warnwerte der Deutschen Gesellschaft für Hygiene und Mikrobiologie (DGHM).<sup>69</sup> Rechtlich bindend sind diese jedoch nicht. Überschreitet also zum Beispiel ein Schinken den Warnwert für E. coli-Bakterien – was ihn de facto ungenießbar und potenziell gesundheitlich bedenklich macht –, entscheidet die Behörde nach Ermessen, ob sie ihn als gesundheitsschädlich einstuft und die Information veröffentlicht. Sie kann den Schinken aber auch als vollkommen „gesetzeskonform“ einstufen – weil schließlich keine „gesetzlichen“ Grenzwerte überschritten worden sind.

### WER HAT NOCH NICHT, WER WILL NOCH MAL – DIE WIRTSCHAFT ÜBERZIEHT DIE BEHÖRDEN MIT KLAGEN UND STOPPT DIE VERÖFFENTLICHUNGEN NACH PARAGRAF 40 ABS. 1A WEITGEHEND

Die 350-Euro-Regel und die unklaren Vorschriften zur Probenanalyse führen also dazu, dass die meisten Länder Grenzwertüberschreitungen, Hygienemängel oder andere Verstöße gegen die Lebensmittelgesetze ohnehin nur sehr spärlich veröffentlichen. Ein Großteil der Länder hat die Veröffentlichungen mittlerweile sogar ganz ausgesetzt. Grund dafür sind zahlreiche Gerichtsverfahren, in denen Unternehmen, die sich gegen die Veröffentlichung von Verstößen wehrten, zumindest vorläufig Recht bekommen haben.

Bis zum 01.11.2013 sind mindestens 37 Gerichtsentscheidungen zum Paragrafen 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches und zum Verbraucherinformationsgesetz ergangen, der Großteil davon bezog sich auf die aktive Veröffentlichung von Kontrollergebnissen nach Paragraph 40 Absatz 1a. Unternehmen, darunter Bäckereien und Gastronomiebetriebe, hatten meist so genannte Eilrechtsbegehren bei Gericht eingereicht, um die Behörden entweder an der Veröffentlichung der festgestellten Hygieneverstöße zu hindern oder aber sie zu zwingen, die schon erfolgte Veröffentlichung wieder aus dem Netz zu nehmen. In den meisten Fällen entschieden die Gerichte zunächst zugunsten der Unternehmen, die Behörden mussten die Veröffentlichungen vielfach zurücknehmen.

So wurden die Beschwerden der Unternehmen gegen die Veröffentlichung in nur fünf Fällen<sup>70</sup> in der ersten Instanz abgelehnt. Das bedeutet, fünf Mal entschied das Gericht, die Veröffentlichung sei zulässig und aus seiner Sicht vereinbar mit dem Gesetzestext. 19 Mal<sup>71</sup> waren die Unternehmen dagegen erfolgreich, das Gericht untersagte die Veröffentlichung also zunächst. In den Fällen, in denen die Behörden daraufhin in die zweite Instanz gingen – fünf Mal insgesamt<sup>72</sup> – wurden sie allesamt abgewiesen.

Erfolgreich waren die juristischen Abwehrmanöver der Wirtschaft bisher vor allem deshalb, weil das Gesetz selbst so ungenau war und immer noch ist. Viele Kritikpunkte waren schon im Laufe des Gesetzgebungsprozesses von foodwatch, aber auch von einigen Bundesländern und den Oppositionsparteien angemahnt worden. Bundestag und Bundesrat hatten es jedoch trotz aller Konstruktionsfehler verabschiedet. Man gewinnt also den Eindruck, es sollte gar kein funktionierendes Gesetz auf den Weg gebracht werden.

Die Gerichtsentscheidungen und ihre Begründungen zeugen jedoch auch davon, dass es bei den Richterinnen und Richtern sehr unterschiedliche Auffassungen darüber gibt, wie viel Transparenz Unternehmen und Verbrauchern „zuzumuten“ ist und welchen Zweck die Veröffentlichung von Gesetzesverstößen hat und haben sollte. Während einige Gerichte der Auffassung sind, dass Informationen über Schimmel und Maden in der Küche für Verbraucher nicht relevant sind, so lange die Ermahnung der Kontrolleure dazu führt, dass sauber gemacht wird, halten andere auch solche Information für eine wichtige Entscheidungshilfe für Verbraucher und einen Anreiz für die Betriebe, Verstöße zu vermeiden. Während also einige Gerichte argumentieren, dass Veröffentlichungen einen „generalpräventiven Charakter“ haben, das heißt der Verbesserung der Lebensmittelsicherheit und Hygiene dienen, sehen andere darin eine unverhältnismäßige Bestrafung der Unternehmer und eine Praxis, die nicht mit dem Datenschutz vereinbar ist.<sup>73</sup>

In den meisten Fällen stehen die sogenannten Hauptsacheverfahren noch aus. Bei Eilanträgen prüft das Gericht zunächst „summarisch“, also überblicksartig, wie es die Rechtslage bewertet, eine endgültige Entscheidung und detaillierte Prüfung ist dies jedoch nicht. Diese erfolgt im Hauptsacheverfahren. Ob die Gerichte in den Hauptsacheverfahren zu sehr viel anderen Ergebnissen kommen werden, als bei der Begutachtung der Eilanträge, bleibt abzuwarten. Wahrscheinlich ist das eher nicht. Da einige Gerichte Zweifel an der Vereinbarkeit der neuen Veröffentlichungspflichten mit der Verfassung äußerten und dadurch der Vollzug des Gesetzes bundesweit behindert wurde, beantragte Niedersachsen im August 2013 ein so genanntes Normenkontrollverfahren beim Bundesverfassungsgericht. Das soll nun prüfen, welche der Zweifel es für begründet hält und welche nicht.

70 Vgl. VG München: Beschluss vom 13.09.2012, Az.: M 22 E 12.4275 und Beschluss vom 07.01.2013, Az.: M 18 E 12.6083; VG Gelsenkirchen: Beschluss vom 04.01.2013, Az.: 19 L 1452/12; VG Augsburg: Beschluss v. 20.03.2013, Az.: Au 1 E 13.328; VG Saarland: Beschluss vom 25.01.2013, Az.: 3 L 76/13.

71 Vgl. VG Karlsruhe: Beschluss vom 07.11.2012, Az.: 2 K 2430/12; VG Berlin: Urteil vom 28.11.2012, Az.: 14 K 79/12; VG Trier: Beschluss vom 29.11.2012, Az.: 1 L 1339/12 TR; VG München: Beschluss vom 03.12.2012, Az.: M 18 E 12.5736; VG Stuttgart: Beschluss vom 11.12.2012, Az.: 4 K 3720/12; VG Würzburg: Beschluss v. 12.12.2012, Az.: W 6 E 12.994; VG Trier: Beschluss vom 18.12.2012, 1 L 1543/12 TR; VG Regensburg: Beschluss vom 20.12.2012, Az.: RO 5 E 12.1897, Beschluss vom 21.12.2012, Az.: RN 5 E 12.1895 und Beschluss vom 08.01.2013, Az.: RN 5 S 12.1757; VG München: Beschluss vom 09.01.2013, Az.: M 18 E 12.5834; VG Sigmaringen: Beschluss vom 09.01.2013, Az.: 2 K 4346/12; VG München: Beschluss vom 17.01.2013, Az.: M 18 E 12.5870; VG Hannover: Beschluss vom 29.01.2013, Az.: 9 B 264/13; VG Aachen: Beschluss vom 04.02.2013, Az.: 7 L 569/12; VG Gelsenkirchen: Beschluss vom 15.02.2013, Az.: 19 L 1730/12; VG Düsseldorf: Beschluss vom 16.04.2013, Az.: 16 L 494/13; VG Dresden: Beschluss vom 22.04.2013, Az.: 6 L 47/13; VG Osnabrück: Beschluss vom 08.05.2013, Az.: 6 B 18/13.

72 Vgl. VGH Baden-Württemberg: Beschluss vom 28.01.2013, Az.: 9 S 2423/12; OVG Rheinland-Pfalz: Beschluss vom 13.02.2013, Az.: 6 B 10035/13; Bay-VGH: Beschluss vom 18.03.2013, Az.: 9 CE 12.2755; OVG NRW: Beschluss vom 24.04.2013, Az.: 13 B 192/13 und Az.: 13 B 215/13.

73 Vgl. Fußnoten 74 und 75.

## MIT WELCHEN BEGRÜNDUNGEN DIE GERICHTE DIE VERÖFFENTLICHUNGEN STOPPTEN

Die Begründungen, mit denen die Gerichte die Veröffentlichung in den Bundesländern untersagten, waren vielfältig. Nicht immer stellten sie dabei grundsätzlich infrage, dass die Veröffentlichung von Kontrollergebnissen angemessen und auch wirksam wäre. Die wichtigsten Begründungen – und wie sie aus Sicht von foodwatch zu bewerten sind:

### Argument

**Die Veröffentlichung ist nicht konkret genug und daher nicht aussagekräftig für den Verbraucher. Zum Beispiel wenn – wie in Berlin<sup>82</sup> – lediglich die Anzahl von „Minuspunkten“ aufgeführt wird, nicht aber der Grund der Beanstandung.**

### foodwatch meint

In der Tat sollten die Verbraucher im Detail erfahren, was bei einer Kontrolle genau beanstandet wurde. Nur dann können sie sich ein Urteil darüber bilden, ob sie ein Restaurant oder Produkte einer bestimmten Firma meiden wollen, oder ob sie es akzeptabel finden, dass die untersten Regalböden im Lager nur leicht verschmutzt sind, so lange ansonsten alles stimmt. Die Lebensmittelwirtschaft<sup>83</sup> argumentiert mitunter, Verbraucher könnten gar nicht beurteilen, was sie da läsen, gar nicht einschätzen wie problematisch oder unproblematisch eine Beanstandung sei oder wie sie das jeweilige Smiley oder die Stufe des Hygienebarometers verstehen sollten. In Dänemark wird der gesamte Kontrollbericht an der Tür ausgehängt, die Dänen kommen sehr gut damit zu recht. Auch in Toronto erfahren die Bürger, was die Lebensmittelüberwachung konkret bemängelte und auch die Bewohner von Toronto kommen damit gut klar. Ohne Zweifel werden auch die deutschen Verbraucherinnen und Verbraucher mit den Informationen über die Kontrollergebnisse sehr gut zurechtkommen.

### Argument

**Paragraf 40 erlaubt nur Informationen über konkrete Produkte, nicht jedoch über die allgemeinen Hygienezustände in einem Betrieb.<sup>74</sup> Über ein vergammeltes Stück Schinken darf also informiert werden, über Mäusekot und Kakerlaken in der Küche aber nicht.**

### foodwatch meint

Mit einer präziseren Formulierung im Gesetzestext könnte man dies leicht klarstellen.

<sup>74</sup> Vgl. VG Regensburg: Beschluss vom 23.10.2012. Az.: RO 5 E 12.1580; VG Karlsruhe: Beschluss vom 07.11.2011. Az.: 2 K 2430/12; VG Trier: Beschluss vom 29.11.2012. Az.: 1 L 1339/12.TR; VG Stuttgart: Beschluss vom 11.12.2012. Az.: 4 K 3720/12; VG Würzburg: Beschluss vom 12.12.2012. Az.: W 6 E 12.994; VG Regensburg: Beschluss vom 20.12.2012. Az.: RO 5 E 12.1798 und vom 21.12.2012. Az.: RO 5 E 12.1895; VG Saarland: Beschluss vom 25.01.2013. Az.: 3 L 76/13; VG Gelsenkirchen: Beschluss vom 15.02.2013. Az.: 19 L 1730/12. OVG Rheinland-Pfalz: Beschluss vom 13.02.2013. Az.: 6 B 10035/13 hält dagegen Information auch dann für zulässig, wenn keine konkreten Produkte genannt werden.

<sup>75</sup> Vgl. VG Trier: Beschluss vom 29.11.2012. Az.: 1 L 1339/12 TR; VG Trier: Beschluss vom 18.12.2012. Az. 1 L 1543/12.TR; VGH Baden-Württemberg: Beschluss vom 28.01.2013. Az.: 9 S 2423/12; VG München: Beschluss vom 03.12.2012. Az. M 18 E 12.5736.

### Argument

**Es bedarf einer konkreten Begründung für das verhängte Bußgeld von mindestens 350 Euro.<sup>80</sup> Wenn ein Verstoß gegen die Lebensmittelgesetze nach Einschätzung der Behörde „nicht unerheblich“ und außerdem ein Bußgeld von mindestens 350 Euro zu erwarten ist, muss sie die Verstöße eines Betriebes veröffentlichen. In einigen Verfahren befanden die Gerichte, die Behörden könnten nicht ausreichend nachvollziehbar und objektiv begründen, warum sie ein Bußgeld in entsprechender Höhe verhängen wollten. Da es allerdings keinen einheitlichen Bußgeldkatalog gibt, ist eine „objektive“ Begründung gar nicht so einfach. Die Bußgeldhöhe ist meist an die – subjektive – Einschätzung und an das Ermessen der Kontrolleure und Behörden gebunden. Nach den Vorstellungen der Lebensmittelwirtschaft sollten ohnehin nur rechtskräftig verhängte, nicht aber „zu erwartende Bußgelder“ Grundlage von Veröffentlichungen sein dürfen.<sup>81</sup> Das würde die Veröffentlichung nämlich in vielen Fällen massiv verzögern oder verhindern, denn selbst wenn die Behörde ihre Entscheidung im Detail begründet, kann die Begründung vom Unternehmen zunächst immer angezweifelt werden. Es kann im Rahmen des Bußgeldverfahrens widersprechen oder gegen das Bußgeld klagen. Dann gehen Wochen, vielleicht Monate ins Land, bis das Gericht die Begründung für das Bußgeld geprüft hat. Zeitnahe Veröffentlichungen schließt das aus.**

### foodwatch meint

Abhilfe würde zum einen ein einheitlicher Bußgeldkatalog schaffen. Zum anderen könnte man einer Diskussion sowie der vermeintlichen Unsicherheit und Unklarheit über die Begründung eines Bußgeldes entgegenwirken, indem die Behörden verpflichtet würden, alle Kontrollergebnisse zu veröffentlichen – auch die guten. Behörden wie Unternehmen wüssten dann, dass ohnehin immer umfassend veröffentlicht wird, welche Beanstandungen es gab. Ebenso würden die Kunden darüber informiert, wenn keine Beanstandungen vorlagen – was wiederum ein echter Wettbewerbsvorteil für ehrliche und sauber arbeitende Lebensmittelbetriebe sein kann. So wie es in Dänemark der Fall ist.

<sup>76</sup> Vgl. VG Saarland: Beschluss vom 25.01.2013. Az.: 3 L 76/13; VG Gelsenkirchen: Beschluss vom 04.01.2013. Az. 19 L 1452/12; OVG Lüneburg: Beschluss vom 18.01.2013. Az.: 13 ME 267/12; OVG NRW: Beschluss vom 24.04.2013. Az. 13 B 215/13.

<sup>77</sup> Vgl. OVG NRW: Beschluss vom 24.04.2013 13. Az.: B 215/13 und Az.: 13 B 238/13, Az.: 13 B 192/13.

<sup>78</sup> Vgl. OVG Rheinland-Pfalz: Beschluss vom 13.02.2013. Az.: 6 B 10035/13.OVG; BayVGH: Beschluss vom 18.03.2013. Az.: 9 CE 12.2755.

### Argument

**Wenn die Mängel im Betrieb beseitigt sind, ist eine Veröffentlichung nicht mehr gerechtfertigt und verhältnismäßig.<sup>75</sup> Die Informationen seien dann schließlich nicht mehr relevant für die Verbraucher, es bestünde kein Grund mehr, das Restaurant oder die Bäckerei zu meiden. Wenn die Mängel behoben seien, könne man auch nicht mehr von einem „erheblichen“ Verstoß ausgehen. Um den muss es sich laut Gesetzestext handeln, damit die Voraussetzung für eine Veröffentlichung erfüllt ist. Auch eine potenzielle Gesundheitsgefährdung sei nicht mehr gegeben. In dieser Logik wird die Veröffentlichung des Ergebnisses lediglich als ein Mittel angesehen, mit dem die Lebensmittelüberwachung Verbraucher vor Gefahren warnt, vor Produkten oder Imbissen, die gemieden werden sollten. Sie wird vorrangig als Sanktions- und Bestrafungsinstrument bewertet, nicht als Präventionsinstrument. Wenn andere Maßnahmen wie Bußgelder oder Verwarnungen zur Beseitigung der Mängel führen, ist die Information nicht mehr notwendig oder verhältnismäßig, so die Logik.**

### foodwatch meint

Man kann eine Veröffentlichung auch in allen Fällen, in denen die Betriebe die beanstandeten Mängel sofort abgestellt haben, für sehr wohl gerechtfertigt und verhältnismäßig halten. Einige Gerichte tun dies auch, sie argumentieren mit der präventiven Wirkung.<sup>76</sup> Ein Betrieb ist verpflichtet, zu jeder Zeit die Bestimmungen des Lebensmittelrechts einzuhalten. Wenn die Unternehmen wissen, dass ihre Verstöße gegen die Vorschriften auf jeden Fall veröffentlicht werden, ist dies ein enormer Anreiz, tatsächlich zu jeder Zeit sauber zu arbeiten. Wenn die Unternehmen davon ausgehen können, dass die Behörde die Verstöße nicht mehr veröffentlicht, wenn nur die Küche nach der Kontrolle aufgeräumt wird, dann hebt das die präventive und abschreckende Wirkung eines solchen Instrumentes aus. Und die Verbraucher würden wieder nicht erfahren, wer regelmäßig bei den Kontrollen negativ auffällt.

### Argument

**Es bestehen Zweifel an der Vereinbarkeit der Veröffentlichungspflichten nach Paragraf 40 LFGB mit geltendem EU-Recht, das nur eine Veröffentlichung von Kontrollergebnissen zu Gesundheitsgefahren erlaubt.<sup>78</sup>**

### foodwatch meint

Inzwischen hat der Europäische Gerichtshof klargestellt, dass die Mitgliedstaaten sehr wohl Regelungen erlassen können, die auch eine Veröffentlichung erlauben, wenn es um ekelerregende und nicht zum Verzehr geeignete Lebensmittel geht. Dieses Argument ist demnach nicht stichhaltig.<sup>79</sup>

<sup>79</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 11.04.2013. C-636/11 – Berger.

<sup>80</sup> Vgl. VG Trier: Beschluss vom 29.11.2012. Az.: 1 L 1339/12; VG München: Beschluss vom 03.12.2012. Az.: M 18 E 12.5736; VG Regensburg: Beschluss vom 20.12.2012. Az.: RO 5 E 12.1897; VG München: Beschluss vom 09.01.2013. Az.: M 18 E 12.5834; BayVGH: Beschluss vom 18.03.2013. Az.: 9 CE 12.2755.

### Argument

**Es bedarf einer gesetzlich festgelegten Lösungsfrist für die Einträge.<sup>77</sup> Im Gesetzestext selbst ist nicht festgehalten, wie lange die Behörden die Verstöße veröffentlichen sollen. Die Länder haben dies teilweise in Verwaltungsvorschriften festgelegt oder Empfehlungen an die Landkreisbehörden gemacht, die in einigen Ländern selbst für die Veröffentlichung zuständig sind. Teilweise löschen die Behörden die Einträge nach drei Monaten, teilweise nach sechs Monaten, teilweise nach einem Jahr. Einige Gerichte monierten aber, dass Verwaltungsvorschriften nicht ausreichen würden und die Frist gesetzlich festgelegt werden müsse. Eine gesetzliche Lösungsfrist sei unabdingbar, damit die Veröffentlichungen mit dem Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung und dem Recht auf Berufsfreiheit vereinbar seien. Die Veröffentlichung von Kontrollergebnissen ist ein Eingriff in diese Grundrechte, denn die Unternehmerinnen und Unternehmer müssen damit leben, dass öffentlich bekannt wird, inwiefern sie gegen Gesetze verstoßen haben. Die Veröffentlichung kann ihnen wirtschaftlich schaden. Diesen Eingriff kann man als gerechtfertigt ansehen, weil er zur Markttransparenz beiträgt, zur Prävention von Gesetzesverstößen und damit zum Schutz der Verbraucher vor Gesundheitsgefährdungen und Täuschung. Allerdings muss die Veröffentlichung aus Sicht der Gerichte dann per Gesetz zeitlich begrenzt werden.**

### foodwatch meint

Eine solche Lösungsfrist kann man problemlos im Gesetzestext festlegen. Damit allerdings ein Smiley-System wie in Dänemark möglich ist, darf diese Lösungsfrist nicht fest drei oder sechs Monate betragen. Vielmehr sollte festgelegt werden, dass – wie in Dänemark – die Ergebnisse der letzten vier Kontrollen für die Verbraucher einsehbar sind und auch per Smiley oder Hygienebarometer an der Tür abgebildet werden dürfen. Das ist wichtig, um sich ein Urteil bilden zu können: War die letzte Bewertung beziehungsweise waren die letzten Beanstandungen ein Ausrutscher oder fällt der Betrieb regelmäßig bei der Lebensmittelüberwachung negativ auf? Gerade der Rückblick auf die letzten Kontrollergebnisse ermöglicht es Verbrauchern, informierte Entscheidungen zu treffen. Und gerade der Überblick über die vergangenen Kontrollen verhindert eine von der Wirtschaft so gern zitierte, vermeintliche „Prangerwirkung“ von Veröffentlichungen. Denn die Einsicht in mehr als die letzte Beanstandung gibt Verbrauchern einen vollständigen, umfassenden und fairen Eindruck davon, wie ein Betrieb arbeitet.

<sup>81</sup> Vgl. Dehoga Thüringen: Neues Verbraucherinformationsgesetz verfassungsrechtlich bedenklich. Pressemitteilung 22/2012. <http://dehoga-thueringen.de/pressemitteilung/pressemitteilung-2012/pm-222012/> Abruf: 11.11.2013.

<sup>82</sup> Vgl. VG Berlin Urteil vom 28.11.2012. Az.: 14 K 79.12.

<sup>83</sup> Vgl. Dehoga Bundesverband: Standpunkt: Veröffentlichung der Ergebnisse von Lebensmittelkontrollen („Hygiene-Smiley“). September 2010. <http://dehoga-niedersachsen.de/uploads/media/hygienesmiley-standpunkt.pdf> Abruf: 11.11.2013; Bundesverband des deutschen Lebensmittelhandels (BVL); HDE, Handelsverband Deutschland e.V. (HDE): Entwicklung eines bundeseinheitlichen Modells zur Veröffentlichung der Ergebnisse amtlicher Betriebskontrollen. o.D. [http://www.bvlh.net/fileadmin/redaktion/downloads/pdf/Positionen/Positionspaper\\_des\\_Handels\\_.pdf](http://www.bvlh.net/fileadmin/redaktion/downloads/pdf/Positionen/Positionspaper_des_Handels_.pdf) C3%B6ffentlichung\_von\_Kontrollergebnissen.pdf Abruf: 11.11.2013.

Die Gerichte führten selbstverständlich nicht immer alle genannten Argumente an, wenn sie die Behördenveröffentlichungen untersagten. Die Interpretationen bestimmter Fragen unterscheiden sich von Gericht zu Gericht. Das Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen beispielsweise hält die Veröffentlichung der Verstöße auch dann für gerechtfertigt und verhältnismäßig, wenn diese beseitigt sind, weil ansonsten die beabsichtigte präventive Wirkung verfehlt werde. Gleichzeitig hält es die Veröffentlichungen in der aktuellen Form nicht für verfassungskonform, weil ohne gesetzlich festgelegte Lösungsfrist das Recht auf informationelle Selbstbestimmung verletzt werde.<sup>84</sup>

Auch untersagten nicht alle Gerichte die Veröffentlichung per se. So befand das Oberverwaltungsgericht Lüneburg beispielsweise, dass eine Veröffentlichung auch nach der Mängelbeseitigung zulässig sei, weil sie der Risikovorsorge diene und den Verbrauchern eigenverantwortliche Kaufentscheidungen ermögliche.<sup>85</sup>

#### QUO VADIS? WAS UND WIE VERÖFFENTLICHEN DIE BUNDESLÄNDER NOCH UND WIE GEHT ES WEITER?

Die Änderungen des Paragraphen 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches, also die Ergänzung der behördlichen Veröffentlichungspflichten, haben – das haben die letzten Monate deutlich gezeigt – nicht dazu geführt, dass der Lebensmittelmarkt transparenter und die Behörden deutlich offener geworden sind. Die Mehrzahl der Bundesländer hat die Veröffentlichungen von Hygieneverstößen und Täuschungsfällen nach Paragraph 40 Absatz 1a des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches vorläufig ausgesetzt, darunter Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Sachsen und Hessen. Andere Länder haben es den lokalen Kreisbehörden überlassen, ob sie die Veröffentlichungen vorerst aussetzen, zum Beispiel Thüringen.<sup>86</sup> Einige Bundesländer lassen die Veröffentlichungen nicht offiziell ruhen, geben aber auf Nachfrage zu, dass „Rechtsunklarheiten zur Auslegung des § 40 Abs. 1a LFGB und damit verbundenen hohen Prozessrisiken faktische Vollzugshindernisse“ bestehen (Mecklenburg Vorpommern)<sup>87</sup> oder der „Leitfaden zur landeseinheitlichen Umsetzung“ (Sachsen-Anhalt)<sup>88</sup> noch nicht sehr weit gediehen ist. Im Klartext: Im Moment traut sich kaum eine Behörde, irgendetwas zu veröffentlichen.

So findet sich am 07.11.2013, mehr als ein Jahr nach Inkrafttreten der neuen Regelung, deutschlandweit kein einziger Fall einer veröffentlichten Grenzwertüberschreitung und lediglich fünf veröffentlichte Verstöße, bei denen ein Bußgeld von mindestens 350 Euro erwartet wird, allesamt im Saarland.

Weder diese spärlichen Ergebnisse noch die Information, dass es aktuell keine Veröffentlichungen gibt, sind für Verbraucher leicht aufzufinden oder übersichtlich dargestellt. Lediglich gesundheitsrelevante Warnun-

gen und Produktrückrufe werden von den Ländern gesammelt auf der Seite „lebensmittelwarnung.de“ gemeldet. Darüber hinaus blieb und bleibt es jedem Bundesland selbst überlassen, in welcher Form es den neuen Veröffentlichungspflichten nachkommt. Einige Bundesländer wie Baden-Württemberg verlinkten PDF-Dokumente – für jeden Landkreis eines – in einer Landkreiskarte. Als das Landesamt die Veröffentlichungen im März 2013 aussetzte, fanden sich auf der Seite 49 Einträge. Andere – wie Bayern – boten eine übersichtliche Gesamtliste an, im März 2013, bevor das Amt die Veröffentlichungen einstellte, zählte sie 114 Einträge. In einigen Bundesländern – darunter Schleswig Holstein – gab es nicht einmal eine gemeinsame Website für alle Kreise und beim Verbraucherschutzministerium auch keine Linkliste, die zu den Seiten der einzelnen Kreise führte. Auch in Sachsen-Anhalt informiert das Landesministerium Verbraucher auf seiner Internetseite mit keiner Silbe darüber, wo die Veröffentlichung der Hygieneverstöße zu finden ist (oder eben auch nicht). In Thüringen sollten Grenzwertüberschreitungen zentral auf der Internetseite des Landesamtes veröffentlicht werden, Hygieneverstöße aber auf den Webseiten der Landkreise.

Viele Bundesländer haben die Seiten, auf denen die Kontrollergebnisse veröffentlicht werden, gut versteckt, meist hinter kryptischen Titeln wie „Veröffentlichungen nach §40 Absatz 1a LFGB“ oder „Informationspflichten“. Wie viele Bürger wissen, was sich hinter „Paragraph 40 Absatz 1a LFGB“ verbirgt? Warum weisen die Länder nicht prominenter auf die Rubrik Lebensmittelinformationen hin? Damit möglichst wenig Bürger fündig werden und man am Ende sagen kann, es interessiert sich ohnehin niemand dafür? Sachsen-Anhalt schreibt auf die Frage, warum sich nirgendwo auf der Seite ein Hinweis auf das Aussetzen der Veröffentlichungen nach Paragraph 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches findet, dass ein solcher Hinweis „am Ergebnis“ nichts ändern würde. Man habe bisher keine Bürgeranfragen dazu erhalten.<sup>89</sup> Kein Wunder – die Landesregierung hat bisher offenbar auch praktisch nichts unternommen, um ihre Bürger darüber zu informieren, dass sie Zugang zu den Ergebnissen der Lebensmittelüberwachung haben.

**Die neuen Veröffentlichungspflichten nach Paragraph 40 LFGB haben den Lebensmittelmarkt nicht transparenter gemacht. Sie werden fast nirgendwo mehr umgesetzt.**

<sup>84</sup> Vgl. OVG NRW. Beschluss vom 24.04.2013. 13 B 192/13.

<sup>85</sup> Vgl. OVG Lüneburg. Beschluss vom 18.01.2013. Az.: 13 ME 267/12.

<sup>86</sup> Vgl. Daniel Steiner, Referent des Thüringer Ministeriums für Soziales, Familie und Gesundheit, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit: Schreiben an foodwatch vom 12.08.2013. Liegt foodwatch vor.

<sup>87</sup> Vgl. Birgit Hamm, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz: Schreiben an foodwatch vom 01.08.2013. Liegt foodwatch vor.

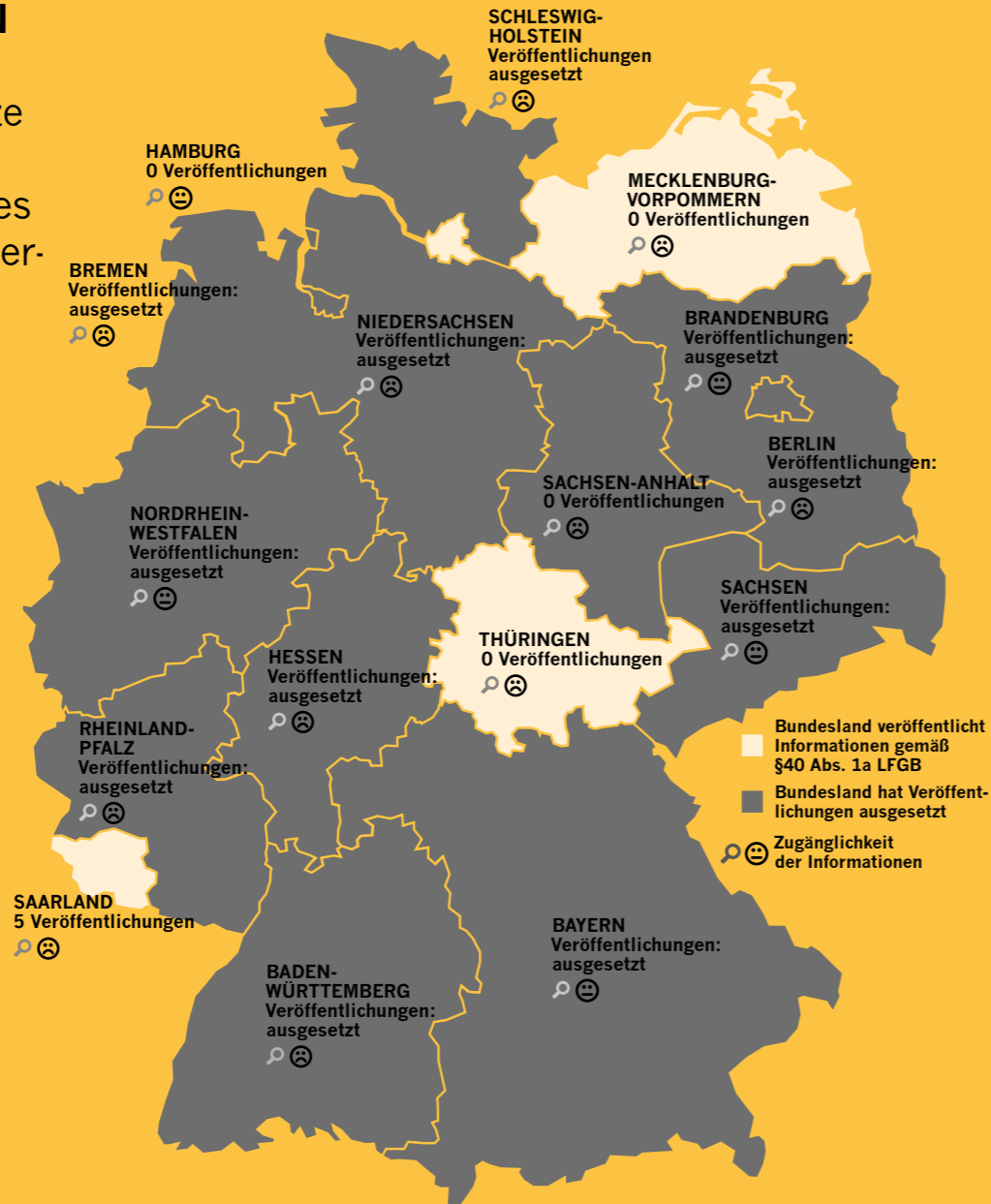
<sup>88</sup> Holger Paech, Pressesprecher des Ministeriums für Arbeit und Soziales Sachsen-Anhalt: Schreiben an foodwatch vom 08.08.2013. Liegt foodwatch vor.

<sup>89</sup> Holger Paech, Pressesprecher des Ministeriums für Arbeit und Soziales Sachsen-Anhalt: Schreiben an foodwatch vom 08.08.2013.

# WIE VERÖFFENTLICHEN DIE LÄNDER GRENZWERT-ÜBERSCHREITUNGEN UND VERSTÖSSE

über der Bußgeldgrenze von 350 Euro nach Paragraf 40 Abs. 1a des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches?

Stand: 12.11.2013



Seit dem 01.09.2012 schreibt der Paragraf 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs (LFGB) vor, dass die Behörden die Bevölkerung zwingend aktiv darüber informieren müssen, wenn Grenz- oder Höchstmengen in Lebensmitteln überschritten oder „nicht unerhebliche“ Verstöße festgestellt werden, bei denen ein Bußgeld von mindestens 350 Euro erwartet wird. Die Länder haben dazu vielfach eigene Internetseiten eingerichtet, die jedoch für Verbraucher oft nur sehr schwer aufzufinden und sehr unübersichtlich sind. Die Mehrzahl der Länder hat die Veröffentlichungen ein Jahr nach Inkrafttreten der neuen Vorschriften ausgesetzt. Grund sind zahlreiche Klagen der Wirtschaft.

## Saarland

### Wie gut zugänglich sind die Informationen?

Von „saarland.de“ ist das Durchklicken bis zur Seite des Verbraucherministeriums und von dort aus zum Landesamt für Verbraucherschutz bis zur Rubrik „Verbraucherinformation“ und „Infos nach §40 LFGB“ notwendig. Dort muss eine PDF-Tabelle mit den Verstößen geöffnet werden.

#### Was wird veröffentlicht?

Zum 12.11.2013 sind fünf Verstöße über 350 Euro Bußgeld und keine Grenzwertüberschreitungen veröffentlicht. Die Löschfrist beträgt drei Monate, seit September 2012 sind 15 Verstöße veröffentlicht worden.

## Rheinland-Pfalz

### Wie gut zugänglich sind die Informationen?

Von „rheinland-pfalz.de“ aus muss das Ministerium für Justiz und Verbraucherschutz angewählt werden. Dort findet sich unter der Rubrik „Verbraucherschutz“ ein Link zum „Landesuntersuchungsamt“. Im Bereich „Verbraucherinformation“ findet sich ein Link auf „lebensmittelwarnung.de“, aber keinerlei Informationen zu weiteren Veröffentlichungen. Die Information über das Aussetzen der Veröffentlichungen findet sich nur in einer Pressemeldung auf der Seite.

#### Was wird veröffentlicht?

Veröffentlichungen ausgesetzt.

## Baden-Württemberg

### Wie gut zugänglich sind die Informationen?

Auf „baden-wuerttemberg.de“ ist unter „Service“ und weiter unter „Ansprachpartner“ das Ministerium für Verbraucherschutz aufgeführt. Auf dessen Seite findet sich die Rubrik „Lebensmittel und Ernährung“ und in der Unter rubrik „Lebensmittelsicherheit“ der Abschnitt „Informationen für Verbraucher“. Dort ist die Seite „Verbraucherinfo“ verlinkt, auf der Grenzwertüberschreitungen und Verstöße ab 350 Euro Bußgeld nach Landkreisen sortiert als PDF-Tabellen abgerufen werden können.

#### Was wird veröffentlicht?

Veröffentlichungen ausgesetzt.

## Bayern

### Wie gut zugänglich sind die Informationen?

„bayern.de“ verlinkt unter der Rubrik „Politik für Bayern“ und weiter „Staatsregierung“ das Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz. Dort findet sich in der Rubrik „Verbraucherschutz“ der Abschnitt „Verbraucherinformation“, der einen Link auf die Seite „Verbraucherinformationssystem Bayern“ enthält. Dort wird unter der Rubrik Ernährung/Lebensmittelsicherheit auf „Lebensmittelinformationen nach §40 Abs. 1a LFGB“ hingewiesen und auf das Landesamt verlinkt.

#### Was wird veröffentlicht?

Veröffentlichungen ausgesetzt.

## Hamburg

### Wie gut zugänglich sind die Informationen?

Auf der Startseite „hamburg.de“ sind unter der Rubrik „Politik und Verwaltung“ „Bürgerthemen“ verlinkt, darunter auch „Lebensmittelsicherheit“. Auf dieser Seite können die „Veröffentlichungen gem. §40 1a LFGB“ aufgerufen werden.

#### Was wird veröffentlicht?

Die Veröffentlichungen sind nicht ausgesetzt. Bisher keine Veröffentlichungen.

## Bremen

### Wie gut zugänglich sind die Informationen?

Von „bremen.de“ gelangt man auf das Portal „Bundesland Bremen. Staat und Politik“. Dort wählt man unter „Senat“ das Ressort „Gesundheit“ aus und kann man einen von drei Standorten der Lebensmittelüberwachungsämter anklicken. Dort gelangt man über „Lebensmittel“ und weiter „Lebensmitteltransparenz“ zur Information, dass die Veröffentlichungen derzeit ausgesetzt sind.

#### Was wird veröffentlicht?

Veröffentlichungen ausgesetzt.

## Schleswig-Holstein

### Wie gut zugänglich sind die Informationen?

Auf „schleswig-holstein.de“ ist das Themenportal „Landwirtschaft u. Umwelt“ verlinkt, dort gibt es in der Rubrik „Lebensmittel, Tiergesundheit, Tierschutz“ den Bereich „Lebensmittelsicherheit“, in dem der Absatz „Mitteilungs-pflichten“ verlinkt ist.

#### Was wird veröffentlicht?

Veröffentlichungen ausgesetzt.

## Brandenburg

### Wie gut zugänglich sind die Informationen?

Auf „brandenburg.de“ ist das Verbraucherschutzministerium verlinkt. Dort findet sich unter der Rubrik „Verbraucherschutz“ der Bereich „Lebensmittelüberwachung“, der wiederum auf die Seite „Neue Informationspflichten“ verlinkt. Hier sind die Verstöße in Excel-Tabellen abrufbar.

#### Was wird veröffentlicht?

Veröffentlichungen ausgesetzt.

## Niedersachsen

### Wie gut zugänglich sind die Informationen?

Auf „niedersachsen.de“ kein Hinweis auf Veröffentlichungen, auf der Seite des Verbraucherministeriums ebenfalls nicht. Auf der Seite des Landesamtes LAVES kein Hinweis auf der Startseite, unter „Service“ ein Link auf eine Seite mit Veröffentlichungen. Hier erwartet Verbraucher der Hinweis auf das Aussetzen der Veröffentlichungen.

#### Was wird veröffentlicht?

Veröffentlichungen ausgesetzt.

## Thüringen

### Wie gut zugänglich sind die Informationen?

Zuständig ist in Thüringen das Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit, nicht das Ministerium für Landwirtschaft. Auf dem Landesportal „thueringen.de“ befindet sich ein Link zum Ministerium. Auf dessen Seite wird unter „Soziales, Gesundheit, Familie und Sport“ das Landesamt für Verbraucherschutz verlinkt. Dort findet sich aber kein Hinweis auf Veröffentlichungen.

#### Was wird veröffentlicht?

Das Landesamt veröffentlicht Grenzwertüberschreitungen theoretisch zentral, lässt die Verfahren jedoch aktuell ruhen. Alle anderen Verstöße sollen von Landkreisen veröffentlicht werden. Diese entscheiden in eigener Zuständigkeit, ob sie die Verfahren aktuell ruhen lassen. Drei Landkreise haben bisher Meldungen veröffentlicht, zwischenzeitlich jedoch wieder gelöscht.

## Mecklenburg-Vorpommern

### Wie gut zugänglich sind die Informationen?

Auf „mecklenburg-vorpommern.de“ kein Link zu den Veröffentlichungen, nur zum Verbraucherschutzministerium. Dort ist das Landesamt für Lebensmittelsicherheit verlinkt, das unter „Service“ „Informationen nach §40 Abs. 1a LFGB“ auflistet. Im dazugehörigen Text sind PDF-Tabellen verlinkt.

#### Was wird veröffentlicht?

Bisher keine Veröffentlichung. Veröffentlichungen nicht offiziell ausgesetzt. Jeder Landkreis entscheidet selbst. Das Ministerium teilt mit, die „verhaltene Umsetzung“ durch die Kreise sei „erheblichen Auslegungsschwierigkeiten“ und „faktischen Vollzugshindernissen“ geschuldet.

## Nordrhein-Westfalen

### Wie gut zugänglich sind die Informationen?

Auf „nrw.de“ kein Hinweis. Auf der Seite des Verbraucherministeriums ist die Rubrik „Verbraucherwarnungen“ verlinkt, von dort aus gelangt man zum Portal für Verbraucherwarnungen, von dort aus unter der Rubrik „Weitere Info-Systeme“ zum Portal „Lebensmitteltransparenz NRW“.

#### Was wird veröffentlicht?

Veröffentlichungen ausgesetzt.

## Hessen

### Wie gut zugänglich sind die Informationen?

Von „hessen.de“ aus muss die Seite des Ministeriums für Verbraucherschutz aufgerufen werden. Unter der Rubrik „Verbraucher“ ist die Lebensmittelüberwachung verlinkt. Unter der Überschrift „Informationen für Verbraucher“ finden sich jedoch keine Hinweise auf die Veröffentlichung von Kontrollergebnissen. Lebensmittelwarnungen sind in der Rubrik „Aktuelles“ aufgeführt. Die Information über das Aussetzen der Veröffentlichungen findet sich nur in einer Pressemeldung auf der Seite.

#### Was wird veröffentlicht?

Veröffentlichungen ausgesetzt.

## Sachsen-Anhalt

### Wie gut zugänglich sind die Informationen?

Weder auf „sachsen-anhalt.de“ noch auf den Seiten des Ministeriums und des Landesamtes für Verbraucherschutz finden sich Hinweise auf Veröffentlichungen nach §40 LFGB.

#### Was wird veröffentlicht?

Bisher keine Veröffentlichung. Das Ministerium teilt mit, die Veröffentlichungen seien nicht aktiv ausgesetzt worden, vielmehr verhindere die Rechtslage eine rechtssichere Umsetzung. Das Ergebnis ist das gleiche.

## Sachsen

### Wie gut zugänglich sind die Informationen?

Von „sachsen.de“ ist unter der Rubrik „Familie, Soziales, Gesundheit“ die Rubrik „Gesundheit“ verlinkt. Dort sollten sich unter der Überschrift „Gesundheitlicher Verbraucherschutz“ und weiter „Lebensmittelsicherheit, Täuschungsschutz und Verbraucherinformation“ aktuelle Veröffentlichungen von Verstößen nach Paragraf 40 LFGB finden. Aktuell wird dort auf das Aussetzen der Veröffentlichungen hingewiesen.

#### Was wird veröffentlicht?

Veröffentlichungen ausgesetzt.

## SMILEY-SYSTEM UND HYGIENEBAROMETER Das Taktieren von Bund und Ländern

### WARUM WIRD TRANSPARENZ IMMER VERSPROCHEN ABER SELTEN UMGESETZT?

Einerseits versprechen Bundes- und Landespolitiker regelmäßig mehr Transparenz in der Überwachung. Sie preisen Transparenz als Präventionsinstrument, das künftige Verstöße verhindert und Voraussetzung für selbstbestimmte Verbraucherentscheidungen ist. Andererseits bergen konsequente Transparenzgesetze ein enormes Konfliktpotenzial mit der Wirtschaft. Hinzu kommt, dass Transparenz über die Kontrollergebnisse auch Transparenz über die Arbeit der Behörden bedeutet. Das erfreut nicht alle Behörden, weshalb viele die Forderungen nach umfassenden Transparenzgesetzen nur zögernd unterstützen. Und es ist ein wichtiger Grund dafür, warum in Sonntagsreden zwar gerne viel Transparenz versprochen, es bisher aber keine konsequenten Regeln dafür gibt. Transparenz würde heißen, dass auffällt, wo Stellenstreichungen und Einsparungen zu völlig unterbesetzten Behörden geführt haben, die Arbeit der Behörden schlecht und ineffizient organisiert ist und einige Bundesländer deshalb offenbar überhaupt nicht in der Lage sind, die gesetzlichen Vorgaben zu erfüllen. Obwohl öffentlich gerne verkündet wird, alles sei in Ordnung.

Brandenburg zum Beispiel. Der Vorsitzende der Tierärzte im Öffentlichen Dienst schrieb Ende Juli 2013 einen öffentlichen Brief an den damaligen brandenburgischen Ministerpräsidenten Matthias Platzeck (SPD), in dem er beklagte, dass zahlreiche Stellen im Landeslabor unbesetzt seien.<sup>90</sup> Das führe dazu, dass viele Verdachts- und Planproben überhaupt nicht mehr mikrobiologisch untersucht würden. Für 130 Proben aus dem Jahr 2012 sei auch im Mai 2013 noch immer kein Befund erstellt worden. Wenn Proben untersucht würden, dann meist mit immenser zeitlicher Verzögerung. In der Verbraucherschutzstrategie des Landes dagegen heißt es: „Notwendige Laboruntersuchungen müssen in der erforderlichen Untersuchungstiefe nach den wissenschaftlichen Standards so zeitnah abgeschlossen werden können, dass daraus die notwendigen Konsequenzen für den Vollzug gezogen werden können.“<sup>91</sup> In welchem Zustand sich die Lebensmittelüberwachung in Brandenburg tatsächlich befindet, würde nachvollziehbar, wenn Transparenz über ihre Tätigkeiten herrschen würde. Dann müsste sich die Landesregierung auch für etwaige Stellenstreichungen verantworten und erklären, wie sie das geforderte Niveau des gesundheitlichen Verbraucherschutzes sicherstellen will. Diese Transparenz aber gibt es nicht und sie ist von der zuständigen Ministerin Anita Tack (Die Linke) bisher auch nicht verordnet worden – obwohl die Ministerin bei jeder Gelegenheit mehr Transparenz fordert und sich nach eigener Auskunft für das Hygienebarometer stark macht.<sup>92</sup>

**Politiker versprechen gern Transparenz, setzen sie aber fast nie um, denn Transparenz in der Lebensmittelüberwachung bedeutet auch Transparenz über politische Versäumnisse wie die Unterfinanzierung von Überwachungsbehörden.**

<sup>90</sup> Vgl. Potsdamer Neueste Nachrichten vom 13.08.2013: Offener Brief an den Ministerpräsidenten. <http://www.pnn.de/brandenburg-berlin/778199/> Abruf: 11.11.2013.

<sup>91</sup> Vgl. Bericht der Landesregierung Brandenburg: Verbraucherpolitische Strategie Brandenburg. Landtag Brandenburg. Drucksache 5/5287. S. 19. [http://www.mugv.brandenburg.de/media\\_fast/4055/vpol\\_strategie.pdf](http://www.mugv.brandenburg.de/media_fast/4055/vpol_strategie.pdf) Abruf: 11.11.2013.

<sup>92</sup> Vgl. Märkische Oderzeitung vom 23.04.2011: Tack setzt auf „Barometer“ für Gastronomie. <http://www.moz.de/artikel-ansicht/dg/0/1/293158> Abruf: 24.09.2013.

Weil sich Transparenz in der Lebensmittelüberwachung also immer gut anhört, aber – konsequent umgesetzt – eben auch bedeutet, dass die Arbeit von Behörden und Politik transparent wird, schieben sich alle – Bund, Länder, Kommunen, Behörden – gegenseitig die Verantwortung für die Umsetzung zu.

Immer wieder werden wohlklingende Versprechen von „mehr Transparenz“ und „besserem Verbraucherschutz“ gemacht, es werden sogar Beschlüsse gefasst, wie dies zu erreichen ist. Anschließend will jedoch keiner den ersten Schritt tun und Tatsachen schaffen, die Verantwortung wird hin- und her geschoben, es wird darum geschachert, wer zuerst einen Gesetzesentwurf vorlegen soll und kann. Kommt es tatsächlich einmal zu einem Gesetzesentwurf oder einem aus Verbrauchersicht vielversprechenden Vorhaben, wird es meist von der Wirtschaft und den Wirtschaftsministerien blockiert und gekippt. Gesetzesentwürfe werden aufgeweicht und so lange bearbeitet, bis sie entweder ganz aufgegeben werden oder aber so viele Ausnahmen und Schlupflöcher bieten, dass für die Verbraucher und den Verbraucherschutz am Ende nichts gewonnen ist.

### DAS RINGEN UM DAS SMILEY-SYSTEM

2010 einigte sich die Verbraucherschutzministerkonferenz der Länder (VSMK) darauf, ein „bundesweit verbindliches Modell zur Transparentmachung von Ergebnissen der amtlichen Lebensmittelkontrollen mit einheitlichen Bewertungsmaßstäben“<sup>93</sup> auf den Weg zu bringen. Den überragenden Erfolg des dänischen Modells kannten die Minister seit mindestens 2006.

2011 beschloss die VSMK schließlich die Einführung eines „Hygienebarometers“, das mit Farbbalken (grün, gelb, rot) statt mit Smiley-Gesichtern arbeitet. Dagegen gestimmt hatte nur Bayern.<sup>94</sup> Von Anfang an gab es Streit darum, wie das Hygienebarometer genau aussehen sollte. Einige Länder versuchten, das Kennzeichnungssystem abzuschwächen. Aus Niedersachsen zum Beispiel kam der Vorschlag, statt Farben eins, zwei, drei oder vier Sonnen zu verwenden.<sup>95</sup>

Die Wirtschaftsminister der Länder blockierten das Vorhaben jedoch.<sup>96</sup> Es gab einen Patt: Die Verbraucherminister waren für, die Wirtschaftsminister gegen eine Veröffentlichung der Kontrollergebnisse mit den Farbbalken. Mitte 2012 stand das Hygienebarometer wieder vor dem Aus. Nach der Tagung der Verbraucherminister 2012 war klar, dass es keine bundesweite Verpflichtung geben würde. Die zwischenzeitlich gebildete Arbeitsgruppe aus Vertretern der Verbraucherschutzminister- und der Wirtschaftsministerkonferenz hatte nicht mehr zustande gebracht, als vorzuschlagen, die Ergebnisse der Lebensmittelüberwachung könnten von den Betrieben freiwillig ausgehängt werden.<sup>97</sup> Genau solche Modellprojekte auf freiwilliger Basis gibt es jedoch längst und sie sind völlig unwirksam. Nordrhein-Westfalen beispielsweise wird sein freiwilliges

<sup>93</sup> Vgl. Ergebnisprotokoll der 6. Verbraucherschutzministerkonferenz am 17. September 2010 in Potsdam. S. 11. [https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/documents/Ergebnisprotokoll\\_6\\_ca3.pdf](https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/documents/Ergebnisprotokoll_6_ca3.pdf) Abruf: 08.11.2013.

<sup>94</sup> Vgl. Protokoll der Sondersitzung der Verbraucherschutzministerkonferenz (Sonder-VSMK) in Bremen am 19. Mai 2011 S. 12. [http://www.justiz.bayern.de/media/pdf/vsmk/beschluss\\_sonder\\_vsmk\\_2011.pdf](http://www.justiz.bayern.de/media/pdf/vsmk/beschluss_sonder_vsmk_2011.pdf) Abruf: 12.11.2013.

<sup>95</sup> Vgl. Stellungnahme des Beirates für den gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Niedersächsischen Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft, Verbraucherschutz und Landesentwicklung: Kontrollbarometer. Nr.: 1/2011, Datum: 14.10.2011, Revision 0. <http://www.ml.niedersachsen.de/download/64753> Abruf: 12.11.2013.

<sup>96</sup> Vgl. Beschluss-Sammlung der Wirtschaftsministerkonferenz am 6./7. Juni 2011 auf Schloss Plön. Wirtschaftsministerkonferenz Geschäftsstelle, K11, Band 149, 15. Juni 2011. [http://www.bundesrat.de/cln\\_350/DE/gremien-konf/fachministerkonf/wmk/Sitzungen/11-06-06-07-WMK/11-06-06-07-beschlusse,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/11-06-06-07-beschlusse.pdf](http://www.bundesrat.de/cln_350/DE/gremien-konf/fachministerkonf/wmk/Sitzungen/11-06-06-07-WMK/11-06-06-07-beschlusse,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/11-06-06-07-beschlusse.pdf) Abruf: 12.11.2013.

<sup>97</sup> Vgl. Verbraucherschutzminister setzen weiter auf bundeseinheitliche Regeln für Hygieneampel. Pressemitteilung der Pressestelle des Senats Hamburg vom 17. Juli 2012. [https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/documents/2012\\_07\\_17\\_Pressemitteilung.pdf](https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/documents/2012_07_17_Pressemitteilung.pdf) Abruf: 12.11.2013; Ergebnisprotokoll der 8. Verbraucherschutzministerkonferenz am 14. September 2012 in Hamburg. [https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/documents/Ergebnisprotokoll\\_8\\_VSMK.pdf](https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/documents/Ergebnisprotokoll_8_VSMK.pdf) Abruf: 12.11.2013; [http://www.umwelt.nrw.de/ministerium/service\\_kontakt/archiv/presse2012/presse120610.php](http://www.umwelt.nrw.de/ministerium/service_kontakt/archiv/presse2012/presse120610.php) Abruf: 12.11.2013.

**Seit 2010 ist das Hygienebarometer geplant, umgesetzt ist es bis heute nicht.**

Smiley-System wegen Erfolglosigkeit und nicht feststellbarer Wirkung auf die Beanstandungsquoten Ende 2013 komplett einstellen.<sup>98</sup> Auch in der hessischen Stadt Offenbach sind Positiv-Smileys nicht gerade ein Erfolgsmodell. Selbst Firmen, die ein positives Smiley beantragen könnten, tun es meist nicht. Im Jahr 2011 wurden deshalb gerade elf Smileys, 2012 gar keiner verteilt. Der Nutzen für die Verbraucher: gleich null. Die Anreizwirkung für die Betriebe: ebenfalls gleich null.<sup>99</sup> Denn nur, wenn ausnahmslos alle Kontrollergebnisse veröffentlicht werden, können sich Verbraucher wirklich informieren und es besteht der Anreiz für Lebensmittelbetriebe, sich rigoros an die Hygienevorschriften zu halten.

Trotz des Vorschlags der Arbeitsgruppe aus Verbraucherschutz- und Wirtschaftsministerkonferenz, das Modell freiwillig zu halten, setzen die Verbraucherminister einiger Länder – unter anderem Nordrhein-Westfalen und Hamburg – weiter auf ein verpflichtendes Transparenzsystem in ihrem Bundesland. Zumindest sagen sie das öffentlich.<sup>100</sup> Die damalige Bundesverbraucherministerin Ilse Aigner (CSU) forderten sie auf, eine einheitliche Gesetzesgrundlage zu konzipieren, die es jenen Ländern, die ein verpflichtendes Transparenzsystem einführen wollen, ermöglichen würde, dies auch zu tun.<sup>101</sup> Zunächst wies Aigners Ministerium jeglichen Handlungsbedarf zurück und betonte, jedes Land könnte längst ein Hygienebarometer einführen, wenn es denn wolle.<sup>102</sup> Aus Sicht der Länder waren die bestehenden Gesetze allerdings nicht klar genug, sie fürchteten Klagen der Wirtschaft und außerdem einen „Flickenteppich“ der Transparenzsysteme, wenn jedes Land sein eigenes System starte. Schließlich legte Aigner einen Entwurf für eine Länderöffnungsklausel vor, die im Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch verankert werden und eindeutig regeln sollte, dass die Länder alle Kontrollergebnisse veröffentlichten könnten, wenn sie es wünschten.<sup>103</sup> Sie scheiterte damit aber im Kabinett, vor allem am damaligen Wirtschaftsminister Philipp Rösler (FDP), der verlauten ließ, es gebe keinen Bedarf an einer solchen Regel, die bestehenden Gesetze reichten aus.<sup>104</sup> Anfang 2013 ließ Aigner nach der erneuten Forderung des Bundesrates nach einem einheitlichen Transparenzmodell, verlauten, so lange sich die Länder nicht über die genaue Gestaltung einig wären, könnte sie nicht tätig werden.<sup>105</sup>

Wer ist nun am Zug? Ist der Bund verantwortlich dafür, dass es nicht vorgeht mit dem Smiley-System oder dem Hygienebarometer, weil er sich weigert, Änderungen an den Bundesgesetzen vorzunehmen? Oder hätten die Länder längst durchstarten können und spielen lediglich auf Zeit, indem sie die Verantwortung immer wieder an den Bund delegieren?

Die Länder könnten bereits jetzt, auch ohne eine neue bundesweit gültige gesetzliche Grundlage mithilfe von Ländergesetzen oder unter Ausnutzung aller gesetzlichen Spielräume Transparenzsysteme einführen. Bis auf die Berliner Bezirke Pankow und Lichtenberg hat das allerdings noch kein Land oder Landkreis getan. Und auch in den Berliner Bezirken hängt das Smiley nicht an den Türen der Betriebe, sondern ist nur

<sup>98</sup> Vgl. RuhrNachrichten.de vom 02.04.2013: Keine Smiley mehr für Restaurants in NRW. <http://www.ruhrnachrichten.de/nachrichten/region/hierundheute/Keine-Smileys-mehr-fuer-Restaurants;art1544,1956577> Abruf: 12.11.2013.

<sup>99</sup> Vgl. Frankfurter Rundschau Online: Wenig Smileys in der Gastronomie. <http://www.fr-online.de/offenbach/wenig-smileys-in-der-gastronomie,1472856,22882918.html> Abruf: 12.11.2013.

<sup>100</sup> Vgl. Pressemitteilung der Hamburger Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz vom 17.07.2012: Verbraucherschutzminister setzen weiter auf bundeseinheitliche Regeln für Hygieneampel. [https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/documents/2012\\_07\\_17\\_Pressemitteilung.pdf](https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/documents/2012_07_17_Pressemitteilung.pdf) Abruf: 12.11.2013; NRW SPD, Bündnis 90/ Die Grünen NRW: Koalitionsvertrag 2012-2017, S. 58. [https://www.dropbox.com/s/wlocij3894z8vhp/Koalitionsvertrag\\_2012-2017.pdf](https://www.dropbox.com/s/wlocij3894z8vhp/Koalitionsvertrag_2012-2017.pdf) Abruf: 12.11.2013; Minister Rammel: „Schmuddel-Betriebe erhalten Freibrief“, Pressemitteilung des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 10.06.2013. [http://www.umwelt.nrw.de/ministerium/service\\_kontakt/archiv/presse2012/presse120610.php](http://www.umwelt.nrw.de/ministerium/service_kontakt/archiv/presse2012/presse120610.php) Abruf: 12.11.2013.

<sup>101</sup> [https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/documents/Ergebnisprotokoll\\_8\\_VSMK.pdf](https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/documents/Ergebnisprotokoll_8_VSMK.pdf) Abruf: 12.11.2013.

<sup>102</sup> Kopp, Martin: Kein Pardon für dreckige Gaststätten. Die Welt, 17.07.2012, <http://www.welt.de/regionales/hamburg/article108313461/Kein-Pardon-fuer-dreckige-Gaststaetten.html> Abruf: 12.11.2013.

<sup>103</sup> Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Bundesländer können verpflichtendes Kontrollbarometer einführen. Pressemitteilung Nr. 249 vom 10.09.2012. <http://www.bmelv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2012/249-Hygienebarometer.html> Abruf: 12.11.2013.

<sup>104</sup> Rösler blockiert Aigners Restaurant-Barometer, stern.de am 04.11.2012 <http://www.stern.de/news2/aktuell/roesler-blockiert-aigners-restaurant-barometer-1920536.html> Abruf: 12.11.2013.

<sup>105</sup> Vgl. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Aigner: Mehr Sicherheit bei Lebensmitteln und Futtermitteln. Pressemitteilung Nr. 141 vom 14.05.2013. <http://www.bmelv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2013/141-AI-VS-MK-Lebensmittelueberwachung-LFGB.html> Abruf: 12.11.2013.

im Internet einsehbar, weil es aus Sicht der Bezirksverwaltungen aktuell rechtlich nicht möglich ist, die Betriebe zum Aushang zu zwingen.

Die Länder wollen die Risiken, die mit der Einführung von Transparenzsystemen verbunden sind, möglichst gering halten, deshalb drängen sie auf ein einheitliches Modell nach einheitlichen Vorgaben, das einheitlich in einem Bundesgesetz geregelt wird. Die Verbraucherminister der Länder trauen sich nicht, im Alleingang mit der Einführung eines Transparenzsystems zu beginnen, weil sie womöglich fürchten, plötzlich im Rampenlicht zu stehen und dem Zorn, das heißt den Klagen, der Lebensmittelwirtschaft ausgesetzt zu sein, möglicherweise auch dem Druck des eigenen Wirtschaftsministeriums. Sie fürchten womöglich auch Umstellungskosten, falls später bundesweit doch noch ein Transparenzsystem eingeführt wird, das sich vom jeweils eigenen unterscheidet.<sup>106</sup>

Also ziehen sich die Länder darauf zurück, dass es einer einheitlichen bundesgesetzlichen Grundlage bedürfe, und dass nicht eindeutig geregelt sei, dass die Länder eigene Systeme umsetzen dürften. Der Bund wiederum weiß, dass die gesetzlichen Grundlagen, auf die sich die Länder stützen können, in der Tat nicht wasserdicht sind. Unklare Gesetzestexte geben Spielraum für Klagen der Wirtschaft und öffnen damit die Möglichkeit, ein von einem Bundesland eingeführtes Transparenzsystem auf gerichtlichem Wege wieder zu kippen. Die Gesetzeslage und damit auch die juristischen Spielräume für Unternehmen und Lobbyverbände so zu belassen, wie sie sind erspart dem Bund also Auseinandersetzung mit der Wirtschaft.

Kurzum: Alle spielen auf Zeit, die Länder genauso wie der Bund, keiner will den ersten Schritt machen.

Damit das endlich ein Ende hat, muss die Bundesregierung umgehend die Veröffentlichung aller Kontrollergebnisse im Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch vorschreiben. Die Details eines solchen Systems haben die Länder längst erarbeitet. Die Länder müssen verpflichtet werden, das Transparenzsystem umzusetzen, damit alle Bürger gleichermaßen Zugang zu den Ergebnissen der Lebensmittelüberwachung haben und für alle Unternehmen überall in Deutschland gleichermaßen ein Anreiz besteht, zu jeder Zeit sauber und korrekt zu arbeiten.

**Die Bundesregierung muss die Veröffentlichung aller Kontrollergebnisse im Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch vorschreiben.**

<sup>106</sup> Vgl. Verbraucherschutzministerin Puttrich, Lebensmittelkontrolle ist keine Glückssache“. Frankfurter Allgemeine Rhein-Main online am 21.02.2013. <http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/verbraucherschutzministerin-puttrich-lebensmittelkontrolle-ist-keine-gluecksache-12090086.html> Abruf: 12.11.2013.

# POLITIK-PING-PONG um Smiley und Hygienebarometer

Politiker versprechen gerne Transparenz, seit 2010 versprechen sie sogar die Veröffentlichung der Lebensmittelkontrollergebnisse. Jedoch den Anfang bei der Umsetzung machen, das will niemand, denn dann ist ein Konflikt mit der Lebensmittelwirtschaft und womöglich mit den eigenen Behörden vorprogrammiert. Also fordern sich Bund und Länder unablässig gegenseitig auf, endlich die Initiative zu ergreifen. Verantwortlich sind immer die anderen. Und die Verbraucher ... warten immer noch auf das Smiley.



17.09.2010

## Protokoll der 6. Verbraucherschutzministerkonferenz der Länder:

„Die für den Verbraucherschutz zuständigen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren des Bundes und der Länder halten es für sinnvoll, ein bundesweit verbindliches Modell zur Transparentmachung von Ergebnissen der amtlichen Lebensmittelkontrollen mit einheitlichen Bewertungsmaßstäben einzuführen und eine geeignete rechtliche Grundlage für eine betriebsbezogene Veröffentlichung in allgemein verständlicher Form zu schaffen.“



**Ilse Aigner, Verbraucher-schutzministerin (CSU):**

10.09.2010

„Ich bin bereit, mit den Ländern zusammen für eine bundesweit einheitliche Regelung zu sorgen, um die Transparenz der Lebensmittelüberwachung zu erhöhen [...] Wichtig ist, dass sich die Länder auf ein gemeinsames Konzept verständigen [...]“

Ministerin Aigner plant bundesweite Ekelliste, Tagesspiegel vom 12.09.2010



02.12.2010

Der Bundestag lehnt die Anträge der Opposition zur flächendeckenden Einführung des Smiley-Systems mit den Stimmen der Regierungsfractionen (CDU/CSU/FDP) ab.

21.03.2011

Eine von den Verbraucherschutzministern der Bundesländer eingerichtete Arbeitsgruppe schlägt vor, statt eines Smiley-Systems, eine „Hygieneampel“ einzuführen. Der Vorschlag dient als Arbeitsgrundlage für das folgende Treffen der Verbraucherschutzminister im Mai.



19.05.2011

## Protokoll der Sondersitzung der Verbraucherschutzministerkonferenz am 19. Mai 2011

Die Verbraucherschutzministerinnen und -minister der Bundesländer beschließen mit einer Mehrheit von 15 Stimmen (nicht dafür stimmte Bayern) die Einführung der Hygiene-Ampel zum 1. Januar 2012. Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz wird gebeten „zügig einen Vorschlag für die rechtliche Umsetzung in Abstimmung mit den Ländern vorzulegen und in das Gesetzgebungsverfahren einzubringen, der gewährleistet, dass die damit verbundenen Kosten gering gehalten werden können.“



**Staatssekretär des Bundesverbraucherministeriums Robert Kloos**

18.05.2011

„Wir begrüßen die Bereitschaft der Länder, für mehr Transparenz in der Lebensmittelüberwachung zu sorgen [...] Das Projekt wird inhaltlich von den Ländern seit Jahren beraten, jetzt ist es an der Zeit, dass die Bundesländer eine gemeinsame Lösung finden und Farbe bekennen. Wir brauchen ein einheitliches und verbindliches Modell.“

Länder entscheiden über Hygiene-Ampel, dpa vom 18.05.2011

29.05.2011

Der nordrhein-westfälische Verbraucherminister Johannes Remmel (Bündnis 90/Die Grünen) kündigt an, die Hygiene-Ampel notfalls mit einer Bundesratsinitiative an Bundesverbraucherministerin Ilse Aigner (CSU) vorbeizuschleusen.



**Johannes Remmel (Bündnis 90/Die Grünen), Verbraucher-schutzminister in NRW**

„Wenn Frau Aigner eine Verzögerungstaktik fährt oder den Beschluss der Länderminister in Frage stellt, werden wir das Transparenz-System für Lebensmittelkontrollen über den Bundesrat durchsetzen.“

NRW setzt Aigner bei Restaurant-„Hygiene-Ampel“ unter Druck, Neue Ruhr Zeitung / Neue Rhein Zeitung vom 29.05.2011



19.05.2011

„Der Bund wird den Wunsch der Länder, bundeseinheitliche Rechtsgrundlagen zu schaffen, zügig aufgreifen.“

Grün auf dem Kontrollbarometer steht für saubere Gaststätte, dpa vom 19.05.2011

**Staatssekretär des Bundesverbraucherministeriums Robert Kloos**



07.06.2011

Die Wirtschaftsministerkonferenz der Länder lehnt die Einführung der Hygieneampel ab. Eine solche Ampel hätte lediglich eine Pranger-Wirkung und würde zur Durchsetzung des Verbraucherschutzes nichts beitragen, argumentieren die Wirtschaftsminister.

Wirtschaftsminister gegen Hygiene-Ampel, dpa vom 07.06.2011



**Johannes Remmel (Bündnis 90/Die Grünen), Verbraucher-schutzminister in NRW**

09.07.2011

„Frau Aigner muss sich endlich erklären, ob sie den Beschluss der Verbraucherschutzministerkonferenz zur ‚Restaurant-Ampel‘ umsetzen will oder nicht [...]. Noch im September 2010 hat sie die Einführung eines bundesweiten Transparenzsystems für Lebensmittelkontrollen gefordert. Jetzt will sie davon offenbar nichts mehr wissen [...]. Entweder kann Frau Aigner den Beschluss der Verbraucherschutzministerkonferenz nicht umsetzen, weil die FDP dies innerhalb der Koalition blockiert, oder sie will nicht.“

NRW-Minister kritisiert Bundesverbraucher-schutzministerin wegen Verzögerungstaktik bei der „Restaurant-Ampel“, Pressemitteilung des Verbraucherschutzministeriums NRW vom 09.07.2011



**Ilse Aigner, Verbraucher-schutzministerin (CSU):**

12.07.2011

„Die Länder müssen sich jetzt entscheiden, was sie wollen! Solange die für die Umsetzung zuständigen Länder sich widersprechende Beschlüsse fassen und die Wirtschafts- und Verbraucherminister keine einheitliche Position finden, sehe ich hier keine geeignete Verhandlungsgrundlage. Nur wenn sich die Länder einig sind, können wir die bundeseinheitliche Regelung so bald wie möglich auf den Weg bringen“

Ministerin Aigner im Interview „Absolute Kontrolle bei Lebensmitteln ist Illusion“, RP Online vom 12.07.2011

14.09.2011

Berlins Verbraucherschutzsenatorin Katrin Lompscher (Die Linke) wirft Bundesverbraucher-schutzministerin Ilse Aigner vor, ihr Versprechen nicht eingehalten zu haben, die Voraussetzungen für eine bundesweite Restaurant-Ampel zu schaffen:

„Aigner steht im Wort und hat nicht geliefert.“

Lompscher wirft Aigner Untätigkeit bei der Restaurantampel vor, AFP vom 14.09.2011



**Katrin Lompscher (Die Linke), Berliner Verbraucher-schutz-senatorin**



**Ilse Aigner, Verbraucher-schutzministerin (CSU):**

15.09.2011

„Es ist die alleinige Zuständigkeit der Länder. Sie könnten heute schon die sich selbst gegebenen Regeln auch veröffentlichen im Internet.“

Aigner betont Länderzuständigkeit bei Hygiene-Ampel, dpa vom 15.09.2011



16.09.2011

### Protokoll der Sondersitzung der Verbraucherschutzministerkonferenz am 19. Mai 2011

Die Verbraucherschutzministerkonferenz der Länder beschließt, eine Arbeitsgruppe einzurichten, um die Differenzen zwischen Wirtschafts- und Verbraucherministern auszuräumen.



11.05.2012

### Treffen der Gemeinsamen Arbeitsgruppe der Wirtschafts- und Verbraucherminister.

Die Vertreter der Wirtschaftsministerkonferenz machen deutlich, dass die Einführung der Hygieneampel nur auf freiwilliger Basis mitgetragen werde.

Protokoll der Sitzung der Arbeitsgruppe vom 11.05.2012 in Hamburg



17.07.2012

### Die Verbraucherschutzministerkonferenz

einigt sich darauf, dass jedes Land selbst entscheiden kann, ob es die Hygiene-Ampel verpflichtend einführt oder nicht. Das Bundesverbraucherministerium wird aufgefordert, ein entsprechendes Bundesgesetz zu erarbeiten.

Verbraucherschutzminister halten an Hygiene-Ampel fest, dpa vom 17.07.2012



11.06.2012

„Nur wenn sich die Länder einig sind, kann das Bundesverbraucherministerium eine bundeseinheitliche Regelung auf den Weg bringen.“

Keine Ampel für die Hygiene, taz online vom 11.06.2012

Eine Sprecherin des Bundesverbraucherministeriums



Holger Eichele, Sprecher des Bundesverbraucherministeriums

17.07.2012

„Ein Modell, das manche Bundesländer freiwillig, andere verpflichtend und wieder andere überhaupt nicht umsetzen wollen, ist kein einheitliches Modell“, heißt es aus dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Ohne Verständigung auf bundeseinheitliche Regeln, könne der Bund den geforderten Rechtsrahmen nicht auf den Weg bringen. „Zudem gibt es bereits jetzt die Möglichkeit für jedes Bundesland, die Kontrolle der Lebensmittelüberwachung für jedermann sichtbar im Internet zu veröffentlichen.“

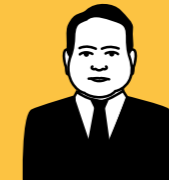
Kopp, Martin: Kein Pardon für dreckige Gaststätten, Die Welt vom 17.07.2012

10.09.2012

Das Bundesverbraucherministerium gibt bekannt, dass der Paragraf 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches um einen Absatz erweitert werden soll, der es den Ländern erlaubt, weitergehende Regelungen zur Einführung eines Hygienebarometers zu erlassen.

13.09.2012

Der baden-württembergische Verbraucherschutzminister Alexander Bonde wirft Bundesverbraucherministerin Ilse Aigner vor, keinen einheitlichen, bundesweit gültigen Gesetzesrahmen für die Hygieneampel geschaffen zu haben.



Alexander Bonde (Bündnis 90/Die Grünen), baden-württembergischer Verbraucherschutzminister

„Statt auf Bundesebene einen einheitlichen Rahmen zu gestalten, spielt sie den Ball einfach an die Länder zurück nach dem Motto: Möge doch jedes Land damit machen, was es will.“

Verbraucherschutzminister beraten über Hygiene-Ampel, dpa vom 13.09.2012



01.02.2013

### Bundesrat, Entschließung zum Dritten Gesetz zur Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches sowie anderer Vorschriften

„Der Bundesrat hält es für erforderlich, die Überarbeitung der Regelungen in § 40 Absatz 1a LFGB und die sonstigen bestehenden oder in der öffentlichen Diskussion befindlichen Instrumente zur Transparenz in eine gesetzliche Gesamtkonzeption einzubinden und zu integrieren, um ein bundesweit einheitliches System zur Information der Verbraucherinnen und Verbraucher über die Ergebnisse amtlicher Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen zu schaffen.“

Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Dritten Gesetz zur Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches sowie anderer Vorschriften, Drucksache 789/12 (Beschluss)

05.11.2012

Wirtschaftsminister Philipp Rösler (FDP) stoppt die Gesetzesänderung, die den Ländern weitergehende Regelungen für die Veröffentlichung von Kontrollergebnissen und damit die Einführung einer Hygieneampel erlauben sollten.



Philipp Rösler (FDP), Bundeswirtschaftsminister

„Für eine bundesgesetzliche Regelung gibt es keinen Bedarf.“

Das Verbraucherministerium verweist darauf, die Änderung hätte nur der Klarstellung gedient. Die gesetzlichen Regeln reichten auch jetzt schon aus, in den Ländern verpflichtend eine Hygieneampel einzuführen.

Rösler blockiert Aigners Restaurant-Barometer, Stern vom 04.11.2012

14.05.2013

### Pressemitteilung des BMELV anlässlich der Verbraucherschutzministerkonferenz von Bund und Ländern am 16./17.05.2013

„Weiterhin keine Bewegung gibt es in der Diskussion unter den Ländern über ein bundesweit einheitliches ‚Kontrollbarometer‘ [...] Vor dem Hintergrund des anhaltenden Konflikts ist nach Meinung des Bundesverbraucherministeriums der Erlass einer bundesrechtlichen Regelung derzeit nicht möglich.“

Aigner: Mehr Sicherheit bei Lebensmitteln und Futtermitteln, Pressemitteilung des BMELV Nr. 141 vom 14.05.13



17.05.2013

### Protokoll der 9. Verbraucherschutzministerkonferenz

„Die Verbraucherschutzministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder bekräftigen die Forderung des Bundesrates [...] nach einer gesetzlichen Gesamtkonzeption im Sinne eines abgestimmten und in sich schlüssigen Transparenzsystems mit dem sich die Verbraucher über die Ergebnisse der amtlichen Lebens- und Futtermittelüberwachung vor einer Kaufentscheidung in einfacher Art und Weise informieren können.“

Und wenn sie nicht gestorben sind...



## ARGUMENTE DER WIRTSCHAFT GEGEN DAS SMILEY-SYSTEM UND DAS HYGIENE- BAROMETER

und warum diese Argumente  
nicht stichhaltig sind

### Behauptung der Lebensmittelindustrie

Das Smiley-System oder das  
Hygienebarometer kommen einem  
„Pranger“ gleich, mit dem hart  
arbeitende Unternehmerinnen und  
Unternehmer öffentlich bestraft  
werden.

### Falsch!

107 Vgl. Ministry of Food, Agriculture and Fisheries,  
Danish Veterinary and Food Administration: Smileys  
keep food safety high in Denmark. [http://www.  
findsmiley.dk/en-US/Forside.htm](http://www.findsmiley.dk/en-US/Forside.htm) Abruf: 14.11.2013;  
Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri: Resu-  
later 2008 – 2013, detailvirksomheder. [http://www.  
findsmiley.dk/NR/exeres/6A8CF6D4-0EAB-43DD-  
8132-8352D7B86CC7.htm](http://www.findsmiley.dk/NR/exeres/6A8CF6D4-0EAB-43DD-8132-8352D7B86CC7.htm), Abruf: 14.11.2013.

108 Vgl. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og  
Fiskeri: Elite-virksomheder 2008 - 2012. [http://www.  
findsmiley.dk/NR/exeres/18D42B45-8715-4301-  
965B-174939A83AAA.htm](http://www.findsmiley.dk/NR/exeres/18D42B45-8715-4301-965B-174939A83AAA.htm), Abruf: 14.11.2013.

Das Smiley-System oder das Hygienebarometer sind kein „Pranger“, sondern eine Auszeichnung für korrekt arbeitende Unternehmen, die in Lebensmittelsicherheit investieren, hohe Hygienestandards sicherstellen und ihre Kunden nicht betrügen.

In Dänemark erhielten 2013 84,4 Prozent das fröhlichste Smiley, 13,5 Prozent das etwas schwächer lächelnde, 0,6 Prozent das ernste und 1,5 Prozent das traurige Smiley. Die Zahl der Betriebe mit dem fröhlichsten Smiley hat sich im Vergleich zu 2002 um rund 20 Prozent erhöht.<sup>107</sup> Die Zahl der Betriebe mit einem Elite-Smiley hat sich zwischen 2008 und 2012 um etwa 33 Prozent erhöht.<sup>108</sup> Das Elite-Smiley erhält ein Betrieb, wenn er bei vier aufeinanderfolgenden Kontrollen ein lächelndes Smiley erhalten hat und es innerhalb der letzten zwölf Monate keinerlei Beanstandungen gab. Die Veröffentlichung der Kontrollergebnisse hat nachweislich dazu geführt, dass immer weniger Betriebe beanstandet wurden.

Ja, ein trauriges Smiley ist schlecht fürs Geschäft. Und genau das ist das Ziel. Jeder Betrieb wird sich bemühen, kein trauriges Smiley zu erhalten. In Dänemark gelingt das den meisten auch. Den fairen Wettbewerb unterstützt ein Smiley-System oder ein Hygienebarometer allerdings nur dann, wenn die Lebensmittelüberwachung die Kontrollergebnisse wirklich umfassend veröffentlichen darf und dies auch tut.

### Behauptung der Lebensmittelindustrie

Das Smiley ist nur eine Moment-  
aufnahme, es gibt keine Auskunft  
darüber, wie sauber oder schmut-  
zig es aktuell in der Küche ist. Des-  
halb verunsichert es Verbraucher  
eher, als brauchbare Informationen  
zu liefern.

### Falsch!

109 Vgl. Danish Veterinary and Food Administra-  
tion: Smileys keep food safety high in Denmark.  
<http://www.findsmiley.dk/en-US/Forside.htm> Abruf:  
14.11.2013.

Alle Lebensmittelhersteller, Restaurantbetreiber, Bäcker, Fleischer etc. sind verpflichtet, zu jeder Zeit alle Vorgaben des Lebensmittelrechts einzuhalten. Die Kontrollen dienen dazu, das Einhalten dieser Vorgaben zu überprüfen. Jederzeit, unangemeldet und naturgemäß stichprobenartig.

Wer sich als Lebensmittelunternehmer darum bemüht, alle Vorschriften einzuhalten, braucht weder die Kontrolle noch deren Veröffentlichung zu fürchten. Transparenz ist ein zusätzlicher Anreiz für die Unternehmen, auch tatsächlich zu jeder Zeit korrekt zu arbeiten.

Das Smiley-System beziehungsweise das Hygienebarometer soll und kann keine Auskunft darüber geben, wie es in dem Moment, in dem ein Gast das Restaurant betritt, in der Küche aussieht. Es zeigt, wie es beim letzten Kontrollbesuch aussah. Und jeder Verbraucher sollte über die Zustände in der Restaurantküche informiert werden, um sich daraufhin selbst ein Urteil zu bilden, ob der dokumentierte Zustand beim letzten Kontrollbesuch ihn stört oder nicht. Das Datum der Kontrolle muss selbstverständlich ebenfalls auf dem Prüfbericht veröffentlicht werden. In Dänemark, wo die Ergebnisse der Lebensmittelkontrollen seit 2001 veröffentlicht werden, können die Verbraucher sehr gut mit diesen Informationen umgehen, von Verunsicherung ist hier keine Spur. Im Gegenteil: 97 Prozent der Verbraucher dort halten das Smiley-System für eine gute Idee, ebenso wie 88 Prozent der Lebensmittelbetriebe. Seit der Einführung des Smiley-Systems ist die Anzahl der Betriebe in der besten Smiley-Kategorie um etwa 20 Prozent angewachsen.<sup>109</sup>

### Behauptung der Lebensmittelindustrie

Die Veröffentlichung von Kontroll-  
ergebnissen schützt die Verbrau-  
cher nicht vor unhaltbaren Hygiene-  
zuständen. Schmutzbetriebe  
sollen keine „rote Ampel“ oder ein  
trauriges Smiley bekommen, son-  
dern müssen geschlossen werden.

### Falsch!

Eine Betriebsschließung stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die Grundrechte eines Unternehmers und die Freiheit der Berufsausübung dar, deswegen muss es sehr dringende und gute Gründe dafür geben. Wann Kontrolleure einen Betrieb schließen, ist Ermessenssache. Für manche sind Maden im Suppenpulver oder eine fehlende Warmwasserversorgung in der Küche ein Grund, für andere nicht. In jedem Fall ist die Schließung nur vorübergehend. Sind die Mängel behoben, geht der Betrieb weiter. Warum ein Imbiss oder Restaurant aber kurzzeitig geschlossen waren, erfahren Verbraucher nicht. Genau das aber wäre für den Betreiber der größte Anreiz, in Zukunft sauber zu arbeiten.

Die Veröffentlichung der Lebensmittelkontrollergebnisse hat nicht primär den Zweck, Verbraucher unmittelbar vor akuten Gesundheitsgefahren zu schützen. Sie soll vor allem auch den Qualitätswettbewerb unter den Betrieben fördern und insgesamt das Niveau von Hygiene, Lebensmittelsicherheit und -qualität verbessern. Selbstverständlich kann die Tatsache, dass Verbraucher beispielsweise darüber informiert werden, wenn ein Restaurant kein Waschbecken auf der Personaltoilette hat, nicht die Anordnung durch die Behörde ersetzen, ein solches Waschbecken einzubauen. Sie kann auch keine Bußgelder oder Strafverfahren, die eröffnet werden, wenn eine Pizzeria beispielsweise in großem Stil ihre Kunden mit Imitaten täuscht, ersetzen.

Die Veröffentlichung von Kontrollergebnissen ist aber eine wichtige Entscheidungshilfe für Verbraucher sowie ein Anreiz für die Betriebe, korrekt zu arbeiten, und sie verschafft jenen einen Wettbewerbsvorteil, die sich an alle Regeln halten.

### Behauptung der Lebensmittelindustrie

Das Smiley-System ist unfair  
und existenzbedrohend. Betriebe  
werden wegen Bagatellschäden wie  
einem falsch aufgehängten Hand-  
tuch in den Ruin getrieben.

### Falsch!

Kleinere Mängel wie ein falsch aufgehängtes Handtuch haben nicht zur Folge, dass der Betrieb eine rote Ampel oder ein trauriges Smiley erhält. In der Regel würde es in so einem Fall immer noch mindestens ein lächelndes, wenn auch kein lachendes Smiley mehr geben. Die Gäste eines Restaurants könnten sich im Kontrollbericht an der Tür zusätzlich darüber informieren, wie es zur Einordnung in die Kategorie kam.

Das Smiley-System hat vier, mit dem Elite-Smiley sogar fünf Bewertungsstufen. Das Hygienebarometer hat drei Bewertungsstufen und zusätzlich einen Pfeil, der anzeigt, an welchem Ende der Farbstufe der Betrieb eingeordnet wurde. Das lachende, lächelnde, ernste oder traurige Smiley beziehungsweise eine grüne, gelbe oder rote Ampel zeigen Verbrauchern auf einen Blick, wie gut das Unternehmen bei der jüngsten Lebensmittelkontrolle abgeschnitten hat. Haben die Kontrolleure keine Beanstandungen, erhält der Betrieb die Bestnote. Werden Mängel festgestellt, führt das zur Abwertung und ab einer bestimmten Häufung oder Schwere zur Einordnung in die zweite, dritte oder vierte Bewertungskategorie.

In Dänemark erhalten Betriebe ein trauriges Smiley, wenn die Kontrolleure Strafverfügungen erlassen haben. Die festgestellten Mängel müssen also erheblich sein. In den Berliner Bezirken Pankow und Lichtenberg, die die Ergebnisse der Hygienekontrollen mithilfe eines Smiley-Systems im Internet veröffentlichen, erfolgt die Bewertung auf Basis von Minuspunkten, die für die einzelnen Mängel vergeben werden. Summieren sich die Minuspunkte, wird entsprechend die Bewertung schlechter. Das ist nur fair.

## Behauptung der Lebensmittelindustrie

**Die Kontrollergebnisse dürfen nur dann veröffentlicht werden, wenn den Betrieben eine zeitnahe erneute Kontrolle garantiert wird, um ein schlechtes Ergebnis wieder ausbügeln zu können. Dafür gibt es allerdings zu wenige Kontrolleure. In Dänemark funktioniert das Smiley-System nur, weil es viel mehr Kontrolleure gebe, in Deutschland ist ein solches Transparenzsystem gar nicht umsetzbar.**

**Falsch!**

Wenn es zu wenige Kontrolleure für ein Smiley-System oder ein Hygienebarometer gibt, so fehlen die Kontrolleure auch jetzt schon. Denn der Aushang eines Kontrollergebnisses an der Eingangstür und seine parallele Veröffentlichung im Internet stellen keinen nennenswerten Mehraufwand für die Behörden dar, sobald die technischen Voraussetzungen dafür einmal geschaffen sind.

Offenbar können viele Lebensmittelüberwachungsbehörden ihren Aufgaben heutzutage nicht ausreichend nachkommen und Betriebe nicht häufig genug besuchen oder nach einer Kontrolle mit zahlreichen Beanstandungen nicht zeitnah überprüfen, ob das Unternehmen die Mängel abgestellt hat. Sie können die geforderte Kontrollfrequenz also nicht einhalten. Das scheint die Lebensmittelwirtschaft allerdings nur zu stören, wenn sie fürchten muss, dass die Kontrollergebnisse veröffentlicht werden und für Verbraucher jederzeit nachzulesen sind. Gleiches gilt für viele Landes- und Lokalpolitiker: Solange es an Transparenz mangelt, müssen sie nicht öffentlich eingestehen, dass sie die Lebensmittelüberwachung seit Jahren nicht ausreichend finanziell, personell und strukturell ausgestattet haben.

Die Erfahrungen aus Dänemark zeigen, dass die Zahl der beanstandeten Betriebe seit Einführung des Smiley-Systems deutlich zurückgegangen ist. Dadurch werden enorme Kontrollkapazitäten frei. EU-weit gilt nämlich ein risikoorientierter Überwachungsansatz. Fleischereien werden häufiger kontrolliert als Supermärkte, weil potenzielle Hygieneverstöße in der Fleischerei sehr viel schwerwiegendere Folgen für die Gesundheit von Verbrauchern haben können als Verstöße im Supermarkt. Zum risikoorientierten Ansatz gehört auch, dass Betriebe ohne Beanstandungen in eine niedrigere Risikokategorie eingruppiert werden und deshalb seltener kontrolliert werden. Wenn durch die Veröffentlichungspflicht der Großteil der Betriebe folglich so sauber arbeitet, dass es kaum etwas oder gar nichts zu beanstanden gibt, haben die Kontrolleure mehr Zeit, sich auf weniger saubere und besonders risikobehaftete Betriebe zu konzentrieren. Transparenz ist deshalb nicht nur ein Anreiz für die Lebensmittelwirtschaft, ihr Hygienemanagement zu verbessern. Transparenz sorgt somit auch für mehr Effizienz bei den amtlichen Kontrollen.

Jede Kontrolle muss aus Sicht von foodwatch unangemeldet erfolgen. Kontrolliert werden sollte dabei nicht nur, ob die Mängel aus der letzten Überprüfung abgestellt wurden. Vielmehr sollten darüber hinaus auch stichprobenartig weitere Aspekte der Betriebshygiene oder der Produktzusammensetzung geprüft werden. Dies ist notwendig, damit die Betreiber einen Anreiz haben, in jeder Hinsicht und zu jeder Zeit vorschriftsmäßig zu arbeiten anstatt lediglich die bei der letzten Kontrolle beanstandeten Mängel auszubessern.

Die Unternehmen sollten jedoch keineswegs jederzeit eine solche Kontrolle einfordern können, um eine schlechte Bewertung sofort wieder ausbügeln zu können, auch nicht, wenn sie die Kontrolle selbst bezahlen. Denn eine „vorgezogene Regelkontrolle“, die eventuell sogar „auf Bestellung“ des zu kontrollierenden Unternehmens stattfindet, verringert zum einen, dass die Veröffentlichung ein effektiver Anreiz ist, zu jeder Zeit sauber zu arbeiten. Zum anderen könnten sich finanziell gut ausgestattete Unternehmen „sauber kaufen“, während andere Betriebe länger mit einer schlechten Bewertung leben müssten.

## Behauptung der Lebensmittelindustrie

**Die bestehenden Gesetze und Sanktionsmittel der amtlichen Lebensmittelüberwachung reichen aus und müssen nur konsequenter angewendet werden. Außerdem muss einfach mehr kontrolliert werden.**

**Falsch!**

Jedes Jahr wird in Deutschland rund ein Viertel aller Lebensmittelbetriebe beanstandet. Manche wegen Bagatellen, manche wegen schwerwiegender Mängel. Der Lebensmittelüberwachung ist es mit den Mitteln, die ihr zur Verfügung stehen – also Belehrungen, Verwarnungen, Bußgelder und Strafverfahren – bisher nicht gelungen, diese Quote zu senken. Das ist ein gravierender Unterschied zur Situation in Dänemark, wo die Zahl der Beanstandungen seit Einführung des Smiley-Systems deutlich zurückgegangen ist!

Auch mit mehr Kontrolleuren wird es der deutschen Lebensmittelüberwachung nicht gelingen, den Trend umzukehren. Denn auch mit mehr Personal können Kontrollen nur stichprobenartig stattfinden. Und solange niemand von den Beanstandungen erfährt, ist es meist billiger, einige Euro Bußgeld zu zahlen, als in ein besseres Hygienemanagement zu investieren. Die Lebensmittelüberwachung braucht effektive, präventiv wirksame Instrumente, um die Unternehmen zur Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zu zwingen. Für die Betriebe muss es lohnenswerter sein, in Eigenkontrollsysteme, Schadstoffanalysen oder Personalschulungen zu investieren, als ein Bußgeld für das Nichteinhalten von Vorschriften zu zahlen. Die drohende Veröffentlichung der Kontrollergebnisse erhöht nachweislich das Eigeninteresse der Hersteller, Gastwirte, Bäcker und Fleischer, zu jeder Zeit alle lebensmittelrechtlichen Vorgaben einzuhalten.

Dass das funktioniert, zeigen Beispiele aus anderen Ländern. Dänemark ebenso wie die Städte Toronto und New York konnten die Beanstandungsquoten mithilfe der Veröffentlichung von Kontrollergebnissen deutlich senken.

## WAS PASSIEREN MUSS

### Forderungen von foodwatch

#### ALLE BEHÖRDLICHEN KONTROLLERGEBNISSE VERÖFFENTLICHEN

- >> Der Paragraph 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches muss alle Lebensmittelüberwachungsbehörden zur Veröffentlichung aller Kontrollergebnisse verpflichten. Das schließt nicht nur die Ergebnisse der Hygienekontrollen in Form eines Smileys oder Hygienebarometers ein, sondern bezieht sich auch auf das Schadstoffmonitoring, die Futtermittel- und veterinärmedizinischen Kontrollen in Betrieben, in denen Tiere gehalten werden usw. Die Veröffentlichung darf nicht mehr an bestimmte Bußgeldgrenzen oder Grenzwertüberschreitungen geknüpft werden.
- >> Ein Großteil aller Anfragen, die mithilfe des Verbraucherinformationsgesetzes gestellt werden könnten, hätte sich mit der umfassenden Veröffentlichung ohnehin erledigt. Für alle weiteren Fragen, die auf Basis des Verbraucherinformationsgesetzes an die Behörden gerichtet werden, dürfen die Ämter nicht länger kostendeckende Gebühren verlangen. Stattdessen sollten Informationen zu Gesetzesverstößen kostenfrei sein und alle anderen Informationen maximal 250 Euro kosten.

#### ZEITGEMÄSSE ÜBERWACHUNGSSTRUKTUREN

- >> Es bedarf einheitlicher gesetzlicher Vorgaben für die Kontrollen, Probenentnahmen und Beurteilungen sowie für die zu verhängenden Bußgelder und die Dokumentationsform der Kontrollen.
- >> Die Behördenkommunikation muss gestrafft werden. Die Behörden müssen mit EDV ausgestattet werden, die eine schnelle Auswertung und Bearbeitung auch über Ländergrenzen hinweg ermöglicht.
- >> Es müssen gesetzlich verpflichtende Grenzwerte für mikrobiologische Sicherheits- und Qualitätskriterien wie die maximal erlaubte Menge z.B. bestimmter E. coli-Bakterien oder Campylobacter-Bakterien eingeführt werden. Momentan gelten für die meisten Keime nur Richt- und Warnwerte, die nicht bindend sind.
- >> Die Struktur der Lebensmittelüberwachung muss politischer Einflussnahme entzogen und die konsequente Veröffentlichungspflicht über sämtliche Tätigkeiten und Erkenntnisse vorgeschrieben werden. Dazu muss die Fach- und Dienstaufsicht für sämtliche Überwachungstätigkeiten auf Landesebene zusammengefasst werden. Die Behörden dürfen nur dem Parlament rechenschaftspflichtig sein. Länderübergreifende Spezialeinheiten müssen sich um besonders risikobehaftete Teilbranchen oder global agierende Konzerne kümmern, damit die Überwachung endlich den globalen Warenströmen im Lebensmittelmarkt angepasst werden kann.

## ZUSAMMENFASSUNG

### WAS IST DAS PROBLEM? LEBENSMITTELSKANDALE UND KEIN ENDE IN SICHT

Gammelfleisch, illegale Schlachtabfälle, Dioxin in Eiern und Fleisch, tödliche Listerien im Käse, massenhafter Betrug mit Schinkenimitat und falschem Käse und zuletzt tonnenweise nicht deklariertes Pferdefleisch in Fertigliefersnacks – seit Jahren jagt ein Lebensmittelkandal den nächsten. Jedes Jahr werden zudem etwa ein Viertel aller Lebensmittelbetriebe und 16 bis 19 Prozent aller Fleischproben von der Lebensmittelüberwachung beanstandet.

Welche Produkte betroffen sind und welche Anbieter verantwortlich sind, wer seine Kunden betrügt, ihnen Gammelfleisch serviert oder ihre Gesundheit in Gefahr bringt, erfahren Verbraucher fast nie.

Nach jedem neuen Skandal versprechen Politiker zwar schnellere Aufklärung, höhere Strafen, schärfere Kontrollen, neue Melde- und Testpflichten für Unternehmen oder bessere Gesetze, die die Behörden künftig verpflichten sollen, „schwarze Schafe“ beim Namen zu nennen. Doch fast immer erweisen sich die Versprechungen als Luftnummern, spätestens wenn es an die Umsetzung der Ankündigungen und „Aktionspläne“ geht.

Das gilt auch für die im Gefolge des Dioxin-Skandals 2011 durchgeführte Novelle des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG) und des Paragraphen 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB). Mit den Gesetzesänderungen, die im September 2012 in Kraft traten, sollten Verbraucher schneller und unkomplizierter über beanstandete Lebensmittel und Hygieneverstöße informiert werden können – nicht nur auf Antrag beim Amt, sondern auch aktiv von den Behörden selbst, zum Beispiel über neue Info-Portale im Internet.

Doch die Praxis strafe die Politiker seither gleich mehrfach Lügen. Der Pferdefleischskandal und der massenhafte Eierbetrug in Niedersachsen Anfang 2013, die komplett gescheiterte Umsetzung der neuen aktiven Informationspflichten in den Ländern, die jahrelange, ergebnislose Debatte um ein Smiley-System für amtliche Hygienekontrollen, wie es in Dänemark seit 2001 erfolgreich praktiziert wird sowie Erfahrungen mit Behördenanfragen nach dem Verbraucherinformationsgesetz – allein diese Beispiele zeigen: Die Gesetze, die in Deutschland für Transparenz und damit für mehr Lebensmittelsicherheit, Wahlfreiheit und fairen Wettbewerb sorgen sollen, funktionieren nicht.

Die Bundesregierung hat vor dem Dioxinskandal behauptet, die Gesetze zur Verbraucherinformation funktionierten hervorragend, die Lebensmittelüberwachung sei ausreichend transparent und effektiv, die Informationsgesetze seien bürgerfreundlich. Als im Zuge der Dioxinvorfälle 2011 mehr als offensichtlich wurde, dass dies definitiv nicht der Fall war und der öffentliche Druck massiv stieg, novellierte die Regierung das Verbraucherinformations- sowie das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch. Diese Novellierung stellte aber keine Abhilfe für weitere Dioxinkrisen dar, sondern hatte offenbar nur den Zweck, der damaligen Bundesverbraucherministerin Ilse Aigner den Posten zu retten. Sie konnte schließlich einen vermeintlich eindrucksvollen Aktionsplan vorlegen. De facto sind die Verbraucher jedoch wieder einmal durch eine Schein- und Symbolpolitik ruhig gestellt worden. Geändert hat sich an der Geheimniskrämerei der Lebensmittelindustrie und der Behörden ebenso wenig wie an der Futterpanscherei, den Hygienezuständen in deutschen Imbissküchen, Betrügereien, Schummeleien und der Tatsache, dass Schmutzbetriebe auf Kosten von ehrlichen Anbietern und Verbrauchern unverständlicherweise in Schutz genommen werden. Die Regierung hat ein Gesetz mit so vielen Mängeln und Schwächen vorgelegt, dass der Vollzug dieses Gesetzes bereits kurz nach Inkrafttreten in weiten Teilen wieder ausgesetzt wurde. Es drängt sich der Eindruck auf, dass gar keine funktionierenden Regeln gemacht werden sollten. Das ist nicht nur ein Problem für die Verbraucher, sondern auch eines für die Demokratie. Denn es erschüttert das Vertrauen der Bürger in die Politik und die Funktionsweise staatlicher Organe.

Längst hat dieses Politikversagen es verdient, selbst als Skandal bezeichnet zu werden.

### WARUM IST DAS SO? INTRANSPARENTER LEBENSMITTELMARKT, INTRANSPARENTE LEBENSMITTELÜBERWACHUNG, INTRANSPARENTE POLITIK

Momentan stellt in Deutschland in den meisten Fällen weder ein potenziell schmerzhaftes Bußgeld noch eine drohende Veröffentlichung einen besonderen Anreiz für die Unternehmen dar, Verstöße gegen Gesetze zu vermeiden und alles dafür zu tun, sauber und korrekt zu arbeiten. Im Gegenteil: Betrügen lohnt sich. Die Wahrscheinlichkeit, erwischt zu werden ist gering und die möglichen Folgen sind nicht sonderlich bedrohlich. Damit werden all jene Betriebe benachteiligt, die tatsächlich alles daran setzen, korrekt zu arbeiten und hochwertige, ehrliche Produkte abzuliefern. Wer nicht betrügt, aber aufwändige Eigenkontrollsysteme entwickelt, in Mitarbeiterschulungen investiert oder Rohstoffe und Produkte selbst regelmäßig auf potenzielle Schadstoffbelastungen testet, hat höhere Produktionskosten als ein Konkurrent, der sich all das spart. Einen höheren Preis kann er trotz der höheren Produktionskosten oft nicht

verlangen, weil der Wettbewerb im Lebensmittelmarkt sehr hart ist. Die Folge: Es findet kein Qualitäts-, sondern ein gnadenloser Preiswettbewerb statt, der jenen einen Wettbewerbsvorteil verschafft, die lügen, betrügen und unsauber arbeiten. Und der immer wieder zu Lebensmittelskandalen führen wird.

Transparenz über die Ergebnisse der Lebensmittelüberwachung ist das entscheidende Instrument, Gesetzesverstöße und Betrug präventiv zu verhindern. Muss ein Fleischer damit rechnen, dass seine Kunden in jedem Fall erfahren, dass er seine Wurst mit zu viel Wasser streckt, wird er sich sehr genau überlegen, ob er das Risiko eingeht, erwischt zu werden. Der Ärger der Kunden schreckt noch mehr ab als eine drohende Geldbuße.

Doch der Widerstand gegen mehr Transparenz in der Lebensmittelüberwachung ist enorm. Er kommt aus der Wirtschaft, aber auch aus Behörden und Politik. An echter Transparenz haben nämlich alle drei Gruppen kein Interesse:

- Unternehmen wollen nicht, dass die Verbraucher erfahren, wo und wie sie tricksen, schummeln, betrügen oder schmuddeln.
- Behörden wollen nicht, dass ihre Arbeit von der Öffentlichkeit nachvollzogen und überprüft werden kann, denn das bedeutet immer auch ein Stück Machtverlust und Rechenschaftspflicht. Die Angst davor, von Unternehmen verklagt zu werden oder wegen der Veröffentlichung von Kontrollergebnissen mit der Wirtschaft vor Ort in Konflikt zu geraten, ist groß. Die Lebensmittelüberwachung ist in Deutschland auf Landkreisebene organisiert und untersteht den Landräten. Sie ist damit weder globalen Konzernen und Warenströmen gewachsen noch ist sie politisch unabhängig. Auch deshalb wehren sich die Überwachungsbehörden mitunter gegen mehr Transparenz.
- Politiker reden zwar gern über Transparenz, weil das bei Verbrauchern (also Wählern) gut ankommt; diese Transparenz möglich zu machen, davor scheuen sie aber zurück, da sie sich meist ebenfalls nicht mit der Wirtschaft anlegen wollen. Sie wollen auch nicht, dass möglicherweise eigene Versäumnisse aufgedeckt werden. Zum Beispiel, wenn trotz anders lautender öffentlicher Beteuerungen weder die Strukturen der Lebensmittelüberwachung noch die Ausstattung oder das Personal den gesetzlichen Anforderungen entsprechen.

All das trifft selbstverständlich nicht auf alle Unternehmen, Behörden und Politiker zu. Aber offensichtlich auf die Mehrzahl. Die Folge: Die Gesetze, die nach jedem neuen Skandal versprochen werden und die die Transparenz und Überwachung verbessern sollen, bieten meist so viele Ausnahmen, Schlupflöcher und unklare Begriffe, dass sich praktisch nichts ändert. Hier und da wird scheinbar für ein bisschen mehr Transpa-

renz gesorgt, um die – zu Recht – aufgebrachte Öffentlichkeit zu beruhigen. Tatsächlich aber wird passgenau am Ziel vorbeireguliert. Und die Behörden schweigen weiter.

Das schadet nicht nur Verbrauchern, die nach wie vor nicht erfahren, wer ihnen vergammelte Speisen auftischt, Maden in der Küche hat oder sie skrupellos Gesundheitsgefahren aussetzt, nur um den Profit zu erhöhen; das schadet auch ehrlich arbeitenden Unternehmen.

### **WAS MUSS SICH ÄNDERN? DIE ERGEBNISSE DER AMTLICHEN LEBENSMITTEL- ÜBERWACHUNG MÜSSEN UMFASSEND VERÖFFENTLICHT WERDEN**

Die Lebensmittelgesetze müssen so beschaffen und die Lebensmittelüberwachung muss so organisiert sein, dass alle Unternehmen sich gezwungen sehen, präventiv in mehr Lebensmittelsicherheit und die Einhaltung aller lebensmittelrechtlichen Vorgaben zu investieren. Betrügen und unsauberes Arbeiten darf sich nicht mehr lohnen. Das wird erst der Fall sein, wenn es vollumfängliche Veröffentlichungspflichten gibt. Das heißt:

**Die Behörden müssen verpflichtet werden, ausnahmslos alle Ergebnisse der Lebensmittelüberwachung aktiv, unmittelbar und für jedermann leicht einsehbar zu veröffentlichen, egal ob positiv oder negativ, egal ob Laborergebnisse zu Probenentnahmen oder Hygienekontrollen in Betrieben.**

Zudem muss die Lebensmittelüberwachung so organisiert werden, dass sie politisch unabhängig arbeiten kann. Die Fach- und Dienstaufsicht muss auf Landesebene zusammengefasst und politischer Einflussnahme entzogen sein, die Behörden dürfen nur dem Parlament rechenschaftspflichtig sein. Es bedarf einheitlicher Vorgaben für die Kontrollen, Probenentnahmen und Beurteilungen sowie für die zu verhängenden Bußgelder. Die Behördenkommunikation muss gestrafft werden. Die Behörden müssen mit EDV ausgestattet werden, die eine schnelle Auswertung und Bearbeitung auch über Ländergrenzen hinweg ermöglicht. Ohne umfassende Transparenz wird eine Neuorganisation der Lebensmittelüberwachung nicht erfolgreich sein.

Ein konsequent auf Transparenz setzendes System der Lebensmittelüberwachung würde Hersteller und Behörden zwingen, vorsorgend zu handeln.

- Dies bringt für Teile der Lebensmittelwirtschaft zunächst Aufwand, Investitionen und Kosten mit sich. Wenn die Beteuerungen der Lebensmittelwirtschaft jedoch zutreffen, wird dies vor allem die angeblich wenigen Schmuddelbetriebe betreffen.

- Zudem wird mehr Transparenz einen massiven Kulturwandel in deutschen Behörden erzwingen. Veröffentlichung, nicht Geheimhaltung wird zum Normalfall werden. Die Arbeit der Beamten und der Lebensmittelkontrolleure wird endlich transparent, nachvollziehbar und vergleichbar.

All das wird dazu führen, dass Lebensmittel sicherer, Betrugsfälle seltener, Imbiss- und Restaurantküchen sauberer und – nicht zuletzt – der Wettbewerb fairer wird.

## WIE ES WURDE, WAS ES IST

### Eine kurze Geschichte des Verbraucherinformationsgesetzes und seines Versagens

#### DER ERSTE VERSUCH, EIN UMFASSENDES VERBRAUCHERINFORMATIONSGESETZ ZU SCHAFFEN, SCHEITERT (2001 BIS 2005)

2001 kündigt die damalige Verbraucherschutzministerin Renate Künast (Bündnis 90/ Die Grünen) ein Verbraucherinformationsgesetz an. Ein erster Entwurf wird 2002 vom Kabinett verabschiedet, scheitert aber am Bundesrat.<sup>110</sup>

2004 will die rot-grüne Bundesregierung das Lebensmittel- und Futtermittelrecht neu ordnen, denn Deutschland muss seine Gesetze der neuen EU-Basis-Verordnung (EG 178/2002) anpassen, in der Vorgaben zur Lebensmittelsicherheit und -überwachung festgelegt sind. Im neu geschaffenen sogenannten „Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch“ (LFGB) sollen nun auch Informationsrechte für Verbraucher sowie Informationspflichten für die Behörden verankert werden. Verbrauchern soll das Recht eingeräumt werden, bei Behörden Informationen über Lebensmittel und Lebensmittelhersteller zu erfragen. Gleichzeitig sollen die Behörden die Öffentlichkeit aktiv über gesundheitsschädliche oder ekelerregende Produkte informieren können. Verpflichtet werden sie dazu aber nicht.<sup>111</sup>

Der Bundesrat stimmt dem Gesetz nicht zu, der angerufene Vermittlungsausschuss schlägt grundlegende Änderungen vor. Am Ende werden die Passagen, die Verbrauchern ein Informationsrecht oder das Recht auf Akteneinsicht gegenüber Behörden gewährt hätten, gestrichen. Die aktive Information der Öffentlichkeit durch die Behörden – also unabhängig von einer konkreten Verbraucheranfrage – wird in einem neu eingefügten Paragraphen, dem Paragraf 40, im Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch geregelt. Von einer Verpflichtung, bei Gammelfleisch-Funden oder Täuschung und Irreführung zu informieren ist jedoch nach wie vor nicht die Rede. Selbst bei Gesundheitsgefahren kann eine Behörde informieren, sie muss aber nicht.<sup>112</sup> Im September 2005 tritt das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch in Kraft.

Ein Gesetz, das Verbrauchern ein Auskunftsrecht gegenüber Behörden einräumt und jene auch zur Herausgabe der Information verpflichtet, existiert nach wie vor nicht.

<sup>110</sup> Vgl. Deutscher Bundestag Dokumentations- und Informationssystem: Vorgang 14019915, Verbraucherinformationsgesetz (VerbIG). <http://dip.bundestag.de/extrakt/14/019/14019915.html> Abruf: 14.11.2013.

<sup>111</sup> Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (10. Ausschuss) zu dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung – Drucksache 15/3647 – Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts vom 22.11.2004. Deutscher Bundestag, Drucksache 15/4244, S. 66. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/15/042/1504244.pdf> Abruf: 14.11.2013.

<sup>112</sup> Vgl. Beschlussempfehlung des Vermittlungsausschusses zu dem Gesetz zur Neuordnung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts vom 15.06.2005. Deutscher Bundestag, Drucksache 15/5733. <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/15/057/1505733.pdf> Abruf: 14.11.2013.

## DIE GROSSE KOALITION VERABSCHIEDET EIN VERBRAUCHERINFORMATIONSGESETZ VOLLER MÄNGEL (2005 BIS 2007)

In ihrem Koalitionsvertrag kündigt die Große Koalition 2005 an, ein Verbraucherinformationsgesetz auf den Weg bringen zu wollen.<sup>113</sup> Nachdem sich 2005 und 2006 ein Gammelfleisch-Skandal an den nächsten reiht, legt der damalige Verbraucherminister Horst Seehofer (CSU) im Mai 2006 schließlich einen Entwurf vor. Es soll ein „zentraler Baustein zur Vorbeugung und raschen Eindämmung von Lebensmittelskandalen“<sup>114</sup> sein. Außerdem sollen „Verbraucherinnen und Verbraucher sich als Marktteilnehmerinnen und Marktteilnehmer begreifen können und besser befähigt werden, Kaufentscheidungen eigenverantwortlich zu treffen“, wie es im Abschnitt zu den Zielen des Gesetzes heißt.<sup>115</sup>

foodwatch kritisiert, dass Seehofers Gesetz weder die Missstände in der Fleischwirtschaft beseitigen noch zu mehr Verbraucherinformation über umetikettiertes Fleisch oder Hygieneverstöße in der Gastronomie führen wird, und legt einen eigenen Gesetzesentwurf vor.<sup>116</sup> Auch davon, Verbraucher zu besser informierten Entscheidungen zu befähigen, ist das Gesetz weit entfernt. Umfassende und aktuelle Informationen sind jedoch Voraussetzung für eigenverantwortliche Kaufentscheidungen. Die zahllosen Ausnahmeregelungen des VIG sind eine Anleitung für die Behörden, Verbraucheranfragen abzuwehren. Den Unternehmen ermöglichen sie, unerwünschte behördliche Auskünfte zu verhindern oder zu verzögern. Dazu kommt, dass die Behörden nach wie vor nicht verpflichtet sind, von sich aus umfassend zu informieren. Das Gesetz ist in dieser Form wert- und wirkungslos.

Gemeinsam mit 18 weiteren Organisationen, die insgesamt 2,6 Millionen Mitglieder vertreten (darunter der Bund für Umwelt- und Naturschutz, Greenpeace, Transparency International und der Deutsche Tierschutzbund) fordert foodwatch den Bundesrat im Juni 2006 in einem offenen Brief auf, den Gesetzesentwurf entscheidend nachzubessern.<sup>117</sup> Obwohl einige Länder Zweifel an der Wirksamkeit des Gesetzes haben, verabschiedet der Bundesrat es dennoch.<sup>118</sup>

Weil der damalige Bundespräsident Horst Köhler das Gesetz wegen verfassungsrechtlicher Bedenken nicht unterzeichnet, muss es mit einigen Änderungen erneut in den Bundestag eingebracht werden. Köhlers Bedenken bezogen sich allerdings nicht auf die Regelungen zur Verbraucherinformation, sondern auf Fragen der Kompetenz- und Aufgabenübertragung zwischen Bund und Kommunen.<sup>119</sup> Schließlich verabschiedeten Bundestag und Bundesrat das Gesetz mit geringfügigen Änderungen.

Auch der Paragraph 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches wird geändert. Die Behörden „können“ nun nicht mehr nur, sie „sollen“ die Öffentlichkeit über gesundheitsschädliche Produkte oder ekelregen-

de Lebensmittel informieren. Horst Seehofer sagt in einem Interview mit der Süddeutschen Zeitung, „sollen“ heiße in diesem Fall „müssen“.<sup>120</sup> Juristisch räumt jedoch auch diese Formulierung den Behörden Ermessensspielräume ein. Eine ausnahmslose Verpflichtung, beispielsweise über Gammelfleisch oder zu hohe Pestizidwerte zu informieren, besteht nach wie vor nicht.

## DAS VERBRAUCHERINFORMATIONSGESETZ TRITT IN KRAFT UND VERSAGT (2008 BIS 2010)

Am 1. Mai 2008 tritt das Verbraucherinformationsgesetz in Kraft. Der damalige Bundesverbraucherminister Horst Seehofer (CSU) preist es als Meilenstein an:

*„Jetzt kann man mit Fug und Recht von einem Durchbruch hin zu mehr Information und Markttransparenz sprechen. [...] Die zuständigen Behörden haben durch neue Regelungen ein noch effizienteres Instrument an die Hand bekommen, schwarzen Schafen unter den Anbietern durch öffentliche Namensnennung das Handwerk zu legen. [...] Alles in allem: Ein rundes Gesetz, dem eine echte Chance gegeben werden sollte.“<sup>121</sup>*

foodwatch gibt dem Gesetz diese Chance und prüft sechseinhalb Monate lang, ob Bundes-, Länder- und Kommunalbehörden Auskünfte zu Gammelfleisch, gesundheitsgefährdenden Fleischproben und der Verwendung von Schlachtabfällen gaben. Auch Auskünfte zu in Lebensmittelproben gemessenen Werte des als krebserregend geltenden Acrylamids und in Mineralwässern gemessenen Werten des Schwermetalls Uran wurden bei Behörden abgefragt. Im Dezember 2008 veröffentlicht foodwatch die Ergebnisse. Sie sind mehr als ernüchternd:<sup>122</sup> Die Behörden lehnen eine Auskunft in den meisten Fällen ab. Informierten sie doch, passierte das viel zu spät und war mit hohen Kosten verbunden. Die „schwarzen Schafe“ wurden, anders als Seehofer versprochen hatte, fast nie genannt, schon gar nicht zeitnah und auch nicht einmal dann, wenn es um gesundheitsgefährdende oder gesundheitsschädliche Lebensmittel ging. Ein „Durchbruch hin zu mehr Markttransparenz“ war das Gesetz in der Praxis nicht. Womöglich sollte es das auch gar nicht sein, denn Wirtschaftsinteressen werden im Gesetzestext konsequent über Verbraucherinteressen gestellt.

<sup>113</sup> Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005, S. 129. [http://beck-aktuell.beck.de/sites/default/files/rsw/upload/Beck\\_Aktuell/111105\\_Koalitionsvertrag.pdf](http://beck-aktuell.beck.de/sites/default/files/rsw/upload/Beck_Aktuell/111105_Koalitionsvertrag.pdf) Abruf: 14.11.2013.

<sup>114</sup> Vgl. Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD: Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts der Verbraucherinformation vom 09.05.2006. Deutscher Bundestag, Drucksache 16/1408. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/014/1601408.pdf> Abruf: 14.11.2013.

<sup>115</sup> ebd. S. 1

<sup>116</sup> Vgl. foodwatch: Informationsrechte: foodwatch stellt Gesetzesentwurf vor. <http://www.foodwatch.org/de/informieren/informationsgesetz/aktuelle-nachrichten/informationsrechte-foodwatch-stellt-gesetzesentwurf-vor/> Abruf: 14.11.2013.

<sup>117</sup> Vgl. foodwatch: Offener Brief: 19 Organisationen fordern Nachbesserungen. <http://www.foodwatch.org/de/informieren/informationsgesetz/aktuelle-nachrichten/offener-brief-19-organisationen-fordern-nachbesserungen/> Abruf: 14.11.2013.

<sup>118</sup> Vgl. foodwatch: Bundesrat beschließt wirkungsloses Gesetz. 22.09.2006. <http://www.foodwatch.org/de/informieren/informationsgesetz/aktuelle-nachrichten/bundesrat-beschliesst-wirkungsloses-gesetz/> Abruf: 14.11.2013.

<sup>119</sup> Vgl. foodwatch: VIG tritt nicht in Kraft: Köhler verweigert Unterschrift. 10.12.2006. <http://www.foodwatch.org/de/informieren/informationsgesetz/aktuelle-nachrichten/vig-tritt-nicht-in-kraft-koehler-verweigert-unterschrift/> Abruf: 14.11.2013.

<sup>120</sup> Vgl. „Die Behörden müssen offener werden“ – Verbraucherminister Seehofer im Gespräch. Süddeutsche.de vom 17.05.2010. <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/verbraucherminister-seehofer-im-gespraech-die-behoerden-muessen-offener-werden-1.198527-2> Abruf: 14.11.2013.

<sup>121</sup> Vgl. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Mehr Information – mehr Transparenz. Das neue Verbraucherinformationsgesetz (Broschüre). S.4. [http://www.vzbv.de/mediapics/verbraucherinformationsgesetz\\_broschue-re\\_bmelv.pdf](http://www.vzbv.de/mediapics/verbraucherinformationsgesetz_broschue-re_bmelv.pdf) Abruf: 14.11.2013.

<sup>122</sup> Vgl. foodwatch: Praxistest zeigt: VIG ist reine Symbolpolitik. 05.12.2008 <http://www.foodwatch.org/de/informieren/informationsgesetz/aktuelle-nachrichten/praxistest-zeigt-vig-ist-reine-symbolpolitik/> Abruf: 14.11.2013.

## TROTZ OFFENSICHTLICHER WIRKUNGSLOSIGKEIT UND MASSIVER KRITIK WILL DIE BUNDESREGIERUNG DAS VERBRAUCHERINFORMATIONSGESETZ NICHT NOVELLIEREN (2010)

2010 lässt die Bundesregierung ihr Gesetz durch die Universität Marburg evaluieren. Die zieht das Fazit, das VIG habe sich „bewährt“, Anfragen seien „ganz überwiegend bürgerfreundlich, kostengünstig und fristgerecht“ beantwortet worden.<sup>123</sup> Doch nicht nur foodwatch, auch andere Organisationen wie Greenpeace,<sup>124</sup> die Deutsche Umwelthilfe<sup>125</sup> und die Verbraucherzentralen<sup>126</sup> hatten das VIG seit seinem Inkrafttreten überprüft und waren zu einem ganz anderen Ergebnis gekommen: Der Großteil der Anfragen ist eben nicht beantwortet worden und das Gesetz stellt keinerlei Fortschritt für die Verbraucher dar. Änderungsanträge der Opposition,<sup>127</sup> zum Beispiel zur Neuregelung der Ermessens- und Abwägungsspielräume der Behörden oder einer klaren Verpflichtung der Behörden, bei Gammelfleisch aktiv zu informieren, lehnt die schwarz-gelbe Regierung jedoch ab.

Von einer umfassenden aktiven Veröffentlichung aller Ergebnisse der Lebensmittelüberwachung ist Deutschland weit entfernt. In Berlin Pankow aber gibt es einen ersten Versuch, das zu ändern. Zudem zeigt ein Konzept aus Dänemark seit 2001, wie die Lebensmittelüberwachung transparent werden kann und die Hygienestandards im ganzen Land sich daraufhin verbessern.

## DIE VERÖFFENTLICHUNG ALLER ERGEBNISSE DER LEBENSMITTELÜBERWACHUNG IN FORM EINES SMILEY-SYSTEMS WIRD DISKUTIERT (2009/ 2010)

Der Berliner Bezirk Pankow veröffentlicht unter Berufung auf das Verbraucherinformationsgesetz im März 2009 im Internet eine Liste mit Restaurants, Imbissen und Bäckereien, die bei den Lebensmittelkontrollen beanstandet worden waren. Zum ersten Mal überhaupt werden in Deutschland negative Ergebnisse von Lebensmittelkontrollen veröffentlicht und Hygienesünder beim Namen genannt.

In Dänemark werden die Ergebnisse der Lebensmittelüberwachung – positive wie negative – bereits seit 2001 veröffentlicht. Im Internet, aber auch an der Tür eines jeden Betriebes, Restaurants oder Imbisses. Ausgehängt werden nicht nur Details darüber, was die Kontrolleure beanstandeten, sondern auch eine zusammenfassende Gesamtbewertung in Form eines Smiley-Symbols. Das gibt auf den ersten Blick Auskunft darüber, wie es um die Hygiene bestellt ist. Lacht das Gesicht, ist alles in Ordnung, schaut es traurig; gab es viele Mängel – jedoch noch nicht so gravierende, dass der Betrieb sofort geschlossen wurde. Das Smiley-System hat vier Stufen und ist in Dänemark außerordentlich erfolgreich. Für die Verbraucher stellt es eine nützliche Entscheidungshilfe dar, für die

Gastronomie einen enormen Anreiz, sauber und korrekt zu arbeiten. Seit Einführung ist die Quote der Betriebe mit dem besten Smiley in Dänemark um etwa 20 Prozent gestiegen.<sup>128</sup>

foodwatch fordert seit 2005, das Smiley-System auch in Deutschland einzuführen. Damit das rechtssicher möglich ist, müssten entweder das Verbraucherinformationsgesetz oder der Paragraf 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches nachgebessert werden. Im Zuge der Debatte um die Evaluation des Verbraucherinformationsgesetzes beantragen Linke, SPD und Grüne 2010 mehrfach, das Smiley-System einzuführen.<sup>129</sup> Die Anträge werden vom Bundestag jedoch abgelehnt. Die Verbraucherschutzministerkonferenz der Länder (VSMK) beschließt im Herbst 2010, ein „bundesweit verbindliches Modell zur Transparentmachung von Ergebnissen der amtlichen Lebensmittelkontrollen mit einheitlichen Bewertungsmaßstäben“<sup>130</sup> auf den Weg zu bringen. Noch ist das Vorhaben unkonkret. Die Lebensmittelüberwachung ist Ländersache, jedes Land könnte also auch unabhängig von anderen ein Smiley-System oder Hygienebarometer einführen. Eine gemeinsame, bundesweit gültige Gesetzesgrundlage wäre von Vorteil, aber nicht zwingend notwendig.

## ALS FOLGE DES DIOXINSKANDALS WERDEN VERBRAUCHERINFORMATIONSGESETZ UND LEBENSMITTEL- UND FUTTERMITTELGESETZBUCH SCHLIESSLICH DOCH NOVELLIERT (2011 BIS 2013)

Nachdem im Januar bundesweit mehr als 4.700 landwirtschaftliche Betriebe geschlossen werden müssen, weil hunderte Tonnen dioxinbelastetes Futter in Umlauf geraten sind,<sup>131</sup> kündigt Verbraucherministerin Ilse Aigner unter anderem an, das Verbraucherinformationsgesetz zu novellieren. Sie will die Behörden ohne Ermessensspielräume zu Veröffentlichung von Rechtsverstößen zwingen, allerdings nur, wenn es sich um Grenzwertüberschreitungen handelt. Gleichzeitig verspricht Aigner, man wolle „auch bei sonstigen Mess- und Überwachungsergebnissen [...] für eine zügige und unbürokratische Veröffentlichung“<sup>132</sup> sorgen.

Im Herbst 2011 wird der Entwurf für ein reformiertes VIG im Bundestag debattiert.<sup>133</sup> Einige langjährige Forderungen von foodwatch und anderen Organisationen sind in dem neuen Gesetzestext tatsächlich umgesetzt worden. Informationen sollen zum Beispiel während laufender Verfahren herausgegeben werden dürfen und die Mitteilung von Messwerten oder Grenzwertüberschreitungen soll nicht mehr mit dem Verweis auf Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse abgelehnt werden können. Auch sollen die Behörden künftig abwägen können, ob sie Informationen auch bei Vorliegen eines Betriebsgeheimnisses herausgeben. Das Problem: Ob und wie die Behörden diese neuen Abwägungsmöglichkeiten nutzen, steht auf einem ganz anderen Blatt.

123 Vgl. Bericht der Bundesregierung über die Ergebnisse der Evaluation des Verbraucherinformationsgesetzes vom 14.05.2010. Deutscher Bundestag. Drucksache 17/1800. S. 9. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/018/1701800.pdf> Abruf: 14.11.2013.

124 Greenpeace: Verbraucherinformationsgesetz getestet – Auskünfte der Behörden bisher mangelhaft. 29.07.2008. [http://www.greenpeace.de/themen/chemie/presseerklarungen/artikel/verbraucherinformationsgesetz\\_getestet/](http://www.greenpeace.de/themen/chemie/presseerklarungen/artikel/verbraucherinformationsgesetz_getestet/) Abruf: 14.11.2013.

125 Vgl. Deutsche Umwelthilfe: Zwei Jahre VIG – ein DUH-Erfahrungsbericht. April 2010. [http://www.duh.de/uploads/tx\\_duhdownloads/VIG\\_Erfahrungsbericht\\_01.pdf](http://www.duh.de/uploads/tx_duhdownloads/VIG_Erfahrungsbericht_01.pdf) Abruf: 14.11.2013.

126 Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband: Verbraucherinformationsgesetz versagt im Alltag. 14.01.2009. <http://www.vzbv.de/6007.htm> Abruf: 14.11.2013.

127 Vgl. Antrag [...] der Fraktion DIE LINKE: Verbraucherinformationsgesetz jetzt verbraucherfreundlich ausgestalten. Deutscher Bundestag. Drucksache 17/1576. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/015/1701576.pdf> Abruf: 14.11.2013; Antrag [...] der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: Verbraucherinformationsgesetz jetzt novellieren. Deutscher Bundestag. Drucksache 17/1983. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/019/1701983.pdf> Abruf: 14.11.2013; Antrag [...] der Fraktion der SPD: Verbraucherinformationsgesetz zügig reformieren. Deutscher Bundestag. Drucksache 17/2116. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/021/1702116.pdf> Abruf: 14.11.2013.

128 Vgl. Ministry of Food, Agriculture and Fisheries, Danish Veterinary and Food Administration: Smileys keep food safety high in Denmark. <http://www.findsmiley.dk/en-US/Forside.htm> Abruf: 08.11.2013; Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri: Resultater 2008 – 2013, detailvirksomheder. <http://www.findsmiley.dk/NR/exeres/6A8CF6D4-0EAE-43DD-8132-8352D7B86CC7.htm>. Abruf : 08.11.2013.

129 Vgl. Fußnote 125

130 Vgl. Ergebnisprotokoll der 6. Verbraucherschutzministerkonferenz am 17. September 2010 in Potsdam. S.11. [https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/documents/Ergebnisprotokoll\\_6\\_ca3.pdf](https://www.verbraucherschutzministerkonferenz.de/documents/Ergebnisprotokoll_6_ca3.pdf) Abruf: 25.09.2013.

131 Vgl. foodwatch: Chronisch vergiftet. Ein Jahr nach dem Dioxinskandal: Ein foodwatch-Report über organisiertes Politikversagen. [http://www.foodwatch.org/uploads/media/Chronischvergiftet\\_foodwatch-Report2011-12-12\\_02.pdf](http://www.foodwatch.org/uploads/media/Chronischvergiftet_foodwatch-Report2011-12-12_02.pdf) Abruf: 14.11.2013.

132 Vgl. Gemeinsame Erklärung der Sonderkonferenz der VSMK und AMK vom 18. Januar 2011 in Berlin. S.7. [http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Tier/Futtermittel/Aktionsplan-BundLaender.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/Tier/Futtermittel/Aktionsplan-BundLaender.pdf?__blob=publicationFile) Abruf: 14.11.2013.

133 Vgl. Gesetzesentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation vom 12.08.2011. Bundesrat. Drucksache 454/11. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/brd/2011/0454-11.pdf> Abruf: 14.11.2013.



foodwatch kritisiert, dass das Verbraucherinformationsgesetz nach wie vor jede Menge Schwachstellen hat. Konkret könnte zum Beispiel die neue Kostenregelung dazu führen, dass Bürger abgeschreckt werden, tatsächlich Anfragen zu stellen. Damit wäre das Gesetz noch nutzloser als zuvor.<sup>134</sup>

Nicht nur das Verbraucherinformationsgesetz, auch die Vorschriften zur aktiven Veröffentlichung von Informationen durch die Behörden im Paragraf 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches werden geändert und um den Absatz 1a ergänzt. Grenzwertüberschreitungen sollen nun zwingend veröffentlicht werden, Fälle von Täuschung, Irreführung oder Hygienemängeln immer dann, wenn diese Fälle von Behörden als „nicht unerheblich“ eingestuft werden und dafür ein Bußgeld von mindestens 350 Euro zu erwarten ist. Ein großer Teil der Hygienesünder wird damit jedoch nach wie vor unerkannt davon kommen, Gammelfleischverkäufer werden weiter geschützt und die Behörden nach wie vor nicht verpflichtet, den Verbrauchern umfassend mitzuteilen, welche Informationen ihnen vorliegen. Eine gesetzliche Grundlage für ein Smiley-System oder das Hygienebarometer werden mit den Änderungen nicht geschaffen.

Die Regierungsmehrheit im Bundestag lässt das Gesetz jedoch ohne weitere Verbesserungen passieren, 2012 stimmt der Bundesrat zu.

Anfang 2013 wird der Paragraf 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches nochmals geändert. Als im Februar 2013 massenweise nicht deklariertes Pferdefleisch in Tiefkühlgerichten gefunden wird und nicht alle Hersteller von sich aus Rückrufe starten, können selbst die Behörden, die informieren wollen, keine Produkt- und Herstellernamen veröffentlichen.<sup>135</sup> Da mangels konkreter gesetzlich vorgeschriebener Untersuchungspflichten für die Supermarkt-Eigenmarken nicht die Handelsunternehmen sondern die Zulieferer als verantwortlich für die Täuschung gelten, werden gegenüber dem Handel auch keine Bußgelder von mehr als 350 Euro verhängt. Die wären jedoch notwendig für eine Veröffentlichung. Die Bundesregierung reaktiviert kurzer Hand einen im Zuge der Novellierung aus dem Gesetz gestrichenen Absatz: Jetzt heißt es wieder, dass die Behörden bei Täuschung informieren „sollen“, aber nicht „müssen“.<sup>136</sup> Genau diese Regel hatte aber schon vor der Streichung kaum zu Veröffentlichungen geführt, da den Behörden hiermit Ermessensspielräume und den Unternehmen damit Möglichkeiten zur Klage gegen die Veröffentlichung eingeräumt werden. Es ist also zu erwarten, dass der wieder eingefügte Satz wenig ändern wird.

<sup>134</sup> Vgl. foodwatch: Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation vom 20.07.2011. [http://www.foodwatch.org/uploads/media/foodwatch-Stellungnahme\\_VIG-AEnderung\\_Anhoerung\\_Bundestag\\_31.10.2011.pdf](http://www.foodwatch.org/uploads/media/foodwatch-Stellungnahme_VIG-AEnderung_Anhoerung_Bundestag_31.10.2011.pdf) Abruf: 25.09.2013.

<sup>135</sup> Vgl. Weitere Lebensmittel positiv auf Pferdefleisch getestet – bisher kein Nachweis von Medikamenten. Pressemitteilung des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen vom 26.02.2013. [https://www.umwelt.nrw.de/ministerium/presse/presse\\_aktuell/presse130226\\_a.php](https://www.umwelt.nrw.de/ministerium/presse/presse_aktuell/presse130226_a.php) Abruf: 14.11.2013.

<sup>136</sup> Vgl. Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz a) zu dem Gesetzesentwurf der Fraktionen CDU/CSU und FDP (Drucksache 17/11818) Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches sowie anderer Vorschriften b) zu dem Gesetzesentwurf der Bundesregierung (Drucksache 17/12299) Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches sowie anderer Vorschriften vom 27.02.2013. Deutscher Bundestag. Drucksache 17/12527. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/125/1712527.pdf> Abruf: 14.11.2013.

## „LEBENSMITTELWARNUNG.DE“ – EINE INTERNET-SAMMELSTELLE FÜR PRODUKTRÜCKRUFTE, ABER KEINE UMFASSENDE TRANSPARENZ

Im Oktober 2011 geht die Internetseite „lebensmittelwarnung.de“<sup>137</sup> online, in der die Bundesländer ihre Produktwarnungen und -rückrufe einstellen. Bundesverbraucherministerin Aigner (CSU) feiert das Portal als Transparenzoffensive.<sup>138</sup> An den immer noch nicht ausreichenden Veröffentlichungspflichten der Behörden ändert es allerdings gar nichts. Nach wie vor müssen die Behörden nicht zwingend über Gammelfleisch, Täuschung oder Hygieneverstöße informieren.

## DAS RINGEN UM DAS SMILEY-SYSTEM/DAS HYGIENE BAROMETER

Das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch enthält nach der Novellierung einen neuen Paragrafen, der die Behörden zu mehr aktiven Veröffentlichungen verpflichtet. Die ausnahmslose Veröffentlichung aller Ergebnisse der Lebensmittelüberwachung wird aber nicht vorgeschrieben, auch von Informationen direkt vor Ort an der Tür des Betriebes ist nicht die Rede. In den Ländern – und in den Medien – wird nach wie vor über das Smiley-System diskutiert. Schon 2010 hatte foodwatch in einer repräsentativen Umfrage ermittelt, dass 93 Prozent der Bundesbürger sich ein Smiley-System nach dänischem Vorbild wünschen.<sup>139</sup>

2011 beschließt die Verbraucherschutzministerkonferenz der Länder (VSMK) die Einführung eines „Hygienebarometers“, das mit Farbbalken statt mit Smiley-Gesichtern arbeitet. Die Wirtschaftsminister der Länder blockieren das Vorhaben jedoch, Mitte 2012 steht das Hygienebarometer wieder vor dem Aus. Nach der Tagung der Verbraucherminister 2012 ist klar, dass es keine bundesweite Verpflichtung geben wird, die Länder fordern von der damaligen Bundesverbraucherministerin Aigner(CSU) zumindest eine einheitliche Gesetzesgrundlage. Die hätte Frau Aigner im Zuge der VIG-Novellierung längst schaffen können. Zunächst schiebt die Ministerin die Verantwortung den Ländern zu und betont, jedes Land könne jetzt schon ein Hygienebarometer einführen, wenn es denn wolle. Schließlich legt sie doch einen Entwurf vor, scheitert damit aber im Kabinett. Der Bundesrat fordert Aigner im März 2013 auf, gemeinsam mit den Ländern ein einheitliches Transparenzmodell zu schaffen. Aigner lässt verlauten, so lange sich die Länder nicht über die konkrete Ausgestaltung einig wären, könne sie nicht tätig werden.<sup>140</sup>

Bis Oktober 2013 gibt es in der Sache keinerlei weitere Bewegung.

<sup>137</sup> Vgl. Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit. Lebensmittelwarnung.de Das Portal der Bundesländer und des BVL. <http://www.lebensmittelwarnung.de/> Abruf: 14.11.2013.

<sup>138</sup> Vgl. Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz: Alle Lebensmittelwarnungen auf einen Blick. Pressemitteilung Nr.222 vom 21.10.11. [http://www.bmelv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2011/222\\_BVL\\_All\\_Lebensmittelwarnung\\_Punkt\\_De.html](http://www.bmelv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/2011/222_BVL_All_Lebensmittelwarnung_Punkt_De.html) Abruf: 14.11.2013.

<sup>139</sup> Vgl. foodwatch: Riesen-Mehrheit für Smileys in Deutschland. Zuletzt geändert am 28.04.2010. [http://www.foodwatch.org/de/informieren/smile-system/mehr-zum-thema/emnid-umfrage/?s-word\\_list\[0\]=smiley&s-word\\_list\[1\]=umfrage](http://www.foodwatch.org/de/informieren/smile-system/mehr-zum-thema/emnid-umfrage/?s-word_list[0]=smiley&s-word_list[1]=umfrage) Abruf: 14.11.2013.

<sup>140</sup> Quellen siehe Kapitel 4, Das Ringen um das Smiley-System, S. 71.

