

Hintergrundpapier – Juni 2017

Argumente gegen mehr Transparenz – und warum diese nicht stichhaltig sind

Jahr für Jahr wird in Deutschland jeder vierte kontrollierte Betrieb bei den amtlichen Lebensmittelkontrollen beanstandet. Doch die Verbraucherinnen und Verbraucher erfahren nicht, wer die „Schmuddelbetriebe“ sind. Anders in Dänemark. Hier hat sich seit mehr als 15 Jahren das „Smiley-System“ bewährt: Im Eingangsbereich eines jeden Betriebes informiert ein Aushang über die Ergebnisse der letzten Lebensmittelkontrollen. Eines von vier Smiley-Symbolen, von lachend bis traurig, erklärt auf einen Blick, ob alles in Ordnung war. Die Transparenz durch das Smiley-System hat die Beanstandungsquoten deutlich gesenkt. In Deutschland hingegen wehrt sich die Lebensmittelwirtschaft gegen die Einführung eines solchen Systems – mit den immer gleichen, wenig stichhaltigen Argumenten:

Argument 1:

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

Falsch!

Das Smiley-System ist kein „Pranger“, sondern eine Auszeichnung für korrekt arbeitende Unternehmen, die in Lebensmittelsicherheit investieren, hohe Hygienestandards sicherstellen und ihre Kunden nicht betrügen. Ohne Smiley-System haben die ehrlich und sauber arbeitenden Betriebe einen Wettbewerbsnachteil gegenüber den Unternehmen, die es mit der Hygiene nicht genau nehmen und bei der Sauberkeit sparen.

In Dänemark erhielten 2015 84,7 Prozent das fröhlichste Smiley, 12,9 Prozent das etwas schwächer lächelnde, 0,4 Prozent das ernste und 1,9 Prozent das traurige Smiley. Seit der Einführung des Smiley-Systems 2001 hat sich die Quote der Betriebe mit Beanstandungen halbiert. Die Veröffentlichung der Kontrollergebnisse hat nachweislich dazu geführt, dass immer weniger Betriebe beanstandet wurden.¹

¹ Zahlen zum Smiley-System unter: <http://www.foodwatch.org/de/informieren/smiley-system/mehr-zum-thema/vorbild-daenemark/>

Ja, ein trauriges Smiley ist schlecht fürs Geschäft. Jeder Betrieb wird sich daher bemühen, kein trauriges Smiley zu erhalten. In Dänemark gelingt das den meisten auch. Den fairen Wettbewerb unterstützt ein Smiley-System allerdings nur dann, wenn die Lebensmittelüberwachung verpflichtet ist, *alle* Kontrollergebnisse zu veröffentlichen und die Betriebe diese aushängen müssen. Freiwillige Smiley-Systeme oder die ausschließliche Vergabe von Positiv-Smileys können diese Wirkung nicht entfalten.

Argument 2:

„Das Smiley ist nur eine Momentaufnahme. Es gibt keine Auskunft darüber, wie sauber oder schmutzig es aktuell in der Küche oder in der Backstube ist. Deshalb verunsichert es Verbraucherinnen und Verbraucher eher, als brauchbare Informationen zu liefern.“

Falsch!

Alle Lebensmittelbetriebe sind dazu 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 Lebensmittelunternehmerin oder -unternehmer 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 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. Der Gast kann sich daraufhin selbst ein Urteil bilden, ob ihn der dokumentierte Zustand beim letzten Kontrollbesuch stört oder nicht. Das Datum der Kontrolle muss selbstverständlich auf dem Prüfbericht veröffentlicht werden.

In Dänemark können die Verbraucherinnen und Verbraucher sehr gut mit den Informationen umgehen und vertrauen dem Smiley. Und: Auch die Lebensmittelwirtschaft findet das System gut und fair. 88 Prozent der Unternehmen sagen, die Smiley-Regelung sei eine „gute“ oder „sehr gute“ Idee, 86 Prozent meinen, dass sie ein faires (gerechtes) Smiley erhalten haben.²

² https://www.foodwatch.org/fileadmin/migrated/content/uploads/A-Drs_207-E_ger.pdf

Argument 3:

„Die Veröffentlichung von Kontrollergebnissen schützt die Verbraucherinnen und Verbraucher nicht vor unhaltbaren Hygienezuständen. Schmutzbetriebe sollten kein trauriges Smiley bekommen, sondern müssen geschlossen werden.“

Falsch!

Eine Betriebsschließung stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die Grundrechte eines Unternehmers oder einer Unternehmerin und in die Freiheit der Berufsausübung dar. Deswegen muss es sehr dringende und gute Gründe dafür geben. Wann Kontrolleurinnen und Kontrolleure einen Betrieb schließen, ist Ermessenssache. In jedem Fall ist die Schließung nur vorübergehend. Sind die Mängel behoben, geht der Betrieb weiter. Warum eine Bäckerei oder ein Restaurant aber kurzzeitig geschlossen waren, erfahren Verbraucherinnen und Verbraucher nicht. Genau das wäre für das Unternehmen aber der größte Anreiz, in Zukunft sauber zu arbeiten.

Die Veröffentlichung der Lebensmittelkontrollergebnisse hat nicht primär den Zweck, Verbraucherinnen und 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 das Smiley-System nicht Anordnungen, Bußgelder oder Strafverfahren der Behörden ersetzen. Die Veröffentlichung von Kontrollergebnissen ist aber eine wichtige Entscheidungshilfe für Verbraucherinnen und Verbraucher sowie ein Anreiz für die Betriebe, korrekt zu arbeiten, und sie verschafft jenen einen Wettbewerbsvorteil, die sich an alle Regeln halten.

Argument 4:

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

Falsch!

Kleinere Mängel wie ein falsch aufgehängtes Handtuch haben nicht zur Folge, dass Betriebe ein trauriges Smiley erhalten. Das dänische Smiley-System hat vier Bewertungsstufen. Das lachende, lächelnde, ernste oder traurige Smiley zeigt Verbraucherinnen und Verbrauchern auf

einen Blick, wie gut das Unternehmen bei der jüngsten Lebensmittelkontrolle abgeschnitten hat. Die Gäste eines Restaurants könnten sich im Kontrollbericht an der Tür zusätzlich darüber informieren, wie es zur Einordnung in die Kategorie kam. Hatten die Kontrolleurinnen und 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 oder dritte Bewertungskategorie. Betriebe erhalten nur dann ein trauriges Smiley, wenn die Kontrolleurinnen und Kontrolleure Strafverfügungen erlassen haben. Die festgestellten Mängel müssen also erheblich sein.

Argument 5:

„Das Smiley-System funktioniert nur, weil es in Dänemark viel mehr Kontrolleure gibt. In Deutschland ist ein solches Transparenzsystem gar nicht umsetzbar.“

Falsch!

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. Wenn Lebensmittelüberwachungsbehörden aus Personalmangel ihren Aufgaben nicht ausreichend nachkommen können, besteht diese Problem unabhängig von der Frage, ob Kontrollergebnisse veröffentlicht werden oder nicht, und muss politisch gelöst werden.

Fehlendes Personal in der Lebensmittelüberwachung scheint die Lebensmittelwirtschaft allerdings nur dann zu stören, wenn sie fürchten muss, dass die Kontrollergebnisse veröffentlicht werden. Gleiches gilt für viele politische Akteure: Solange es an Transparenz mangelt, gelangt es auch nicht an die Öffentlichkeit, wenn die Lebensmittelüberwachung finanziell, personell und strukturell nicht ausreichend ausgestattet ist.

Die Erfahrungen aus Dänemark zeigen, dass die Zahl der beanstandeten Betriebe seit Einführung des Smiley-Systems deutlich zurückgegangen ist. Dadurch werden enorme Kontrollkapazitäten frei. Denn EU-weit gilt ein risikoorientierter Überwachungsansatz. Dazu 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 so sauber arbeitet, dass es nichts zu

beanstanden gibt, haben die Kontrolleurinnen und Kontrolleure mehr Zeit, sich auf die weniger sauberen und besonders risikobehafteten Betriebe zu konzentrieren.

Transparenz ist deshalb nicht nur ein Anreiz für die Lebensmittelwirtschaft, ihr Hygienemanagement zu verbessern. Transparenz sorgt auch für mehr Effizienz bei den amtlichen Kontrollen.

Argument 6:

„Die bestehenden Gesetze und Sanktionsmittel der amtlichen Lebensmittelüberwachung reichen aus und müssen nur konsequenter angewendet werden. Außerdem müsste mehr kontrolliert werden.“

Falsch!

Jedes Jahr wird in Deutschland rund ein Viertel aller Lebensmittelbetriebe beanstandet.³ 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.

Allein mit mehr Kontrolleurinnen und Kontrolleuren wird es nicht gelingen, den Trend umzukehren. Denn auch mit mehr Personal können Kontrollen nur stichprobenartig stattfinden. Und solange niemand von den Beanstandungen erfährt, kann es für die Unternehmen billiger sein, Bußgelder 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 Unternehmen, zu jeder Zeit alle lebensmittelrechtlichen Vorgaben einzuhalten. Dass das funktioniert, zeigt das Beispiel Dänemark.

³ Zahlen zur Lebensmittelüberwachung in Deutschland: <http://www.foodwatch.org/de/informieren/smiley-system/mehr-zum-thema/lebensmittelkontrollen/>