

14.05.2013

Antwort

der Landesregierung

auf die Kleine Anfrage 1022 vom 26. März 2013
der Abgeordneten Kai Abruszat und Henning Höne FDP
Drucksache 16/2500

Verwaltungsgerichte besiegeln das vorläufige „Aus“ für den „Internetpranger“ – welche Konsequenzen zieht die Landesregierung für die Hygiene-Ampel in NRW?

Der Minister für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz hat die Kleine Anfrage 1022 mit Schreiben vom 14. Mai 2013 namens der Landesregierung im Einvernehmen mit dem Justizminister beantwortet.

Vorbemerkung der Kleinen Anfrage

In den letzten Wochen haben die Verwaltungsgerichte in mehreren Bundesländern, darunter auch in Nordrhein-Westfalen, wegen rechtlicher Unsicherheiten vorerst die Veröffentlichung von Verstößen gegen Lebensmittel-Vorschriften gestoppt.

Mit dem Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (VGH) vom 18.03.2013 liegt erstmals eine letztinstanzliche und damit rechtskräftige Entscheidung vor. Der VGH bezweifelt, dass Veröffentlichungen auf Grundlage von § 40 Abs. 1a Nr. 2 Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch (LFBG) mit europäischem Recht und mit dem Grundgesetz vereinbar seien.

Eine Veröffentlichung ist danach vorgesehen, wenn die Verhängung eines Bußgeldes von mindestens 350 Euro zu erwarten ist. Die Gerichte haben hierzu entschieden, dass angesichts der zu erwartenden wirtschaftlichen Folgen für die Betroffenen der gesetzlich vorgesehene Schwellenwert von nur 350 Euro für das prognostizierte Bußgeld unverhältnismäßig gering erscheine, zumal bundesweit erhebliche Spannweiten bei der Bemessung von Bußgeldern bestehen. Fraglich sei auch die Erforderlichkeit der Veröffentlichung im Internet. Denn die Mängel seien zum Veröffentlichungszeitpunkt häufig bereits behoben.

Zudem ist noch unklar, welche Reichweite die Informationspflicht der Behörden haben soll. Es bestehen Zweifel, ob die Vorschrift die umfassende Information über allgemeine Hygienemängel in den Betrieben (z.B. gesprungene Fliesen) beinhaltet, oder ob lediglich (als

Datum des Originals: 14.05.2013/Ausgegeben: 17.05.2013

Die Veröffentlichungen des Landtags Nordrhein-Westfalen sind einzeln gegen eine Schutzgebühr beim Archiv des Landtags Nordrhein-Westfalen, 40002 Düsseldorf, Postfach 10 11 43, Telefon (0211) 884 - 2439, zu beziehen. Der kostenfreie Abruf ist auch möglich über das Internet-Angebot des Landtags Nordrhein-Westfalen unter www.landtag.nrw.de

Produktwarnung) über konkrete Lebensmittel, die unter Verstoß gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften hergestellt wurden, informiert werden darf.

Diese Bedenken werden von vielen nordrhein-westfälischen Kommunen geteilt. Es besteht große Unsicherheit, ob und welche Informationen seitens der Kontrollbehörden in die Internetdatenbank, den sog. „Internetpranger“, einzustellen sind. Die Vollzugspraxis in NRW erweist sich als sehr uneinheitlich.

Im Februar 2013 hat das zuständige Umweltministerium zu diesen Problemen im Ausschuss für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz Bericht erstattet. Seitens des Ministeriums wurde erklärt, dass die Vollzugsunsicherheit bereits im damaligen Bundesratsverfahren erkannt wurde. Im Bundesrat wurde eine „bundesweit gleichmäßige Ausgestaltung der behördlichen Informationserteilung“ als nicht gewährleistet angesehen. Auf die Möglichkeit der Länder, abweichende Verfahrensvorschriften zu erlassen, wurde damals verwiesen (BR-Drucks. 454/1/11).

Indes hat die Landesregierung trotz der steigenden Anzahl von Gerichtsentscheidungen noch immer keine Maßnahmen ergriffen, um bestehende Rechtsunsicherheiten zu beseitigen und die unterschiedliche Vollzugspraxis in rechtskonformer Weise zu vereinheitlichen.

Ungeachtet dieser Rechtsunsicherheiten prescht Verbraucherschutzminister Remmel vor und beabsichtigt, die sog. Hygiene-Ampel im Wege eines Pilotprojekts in Duisburg und Bielefeld einzuführen.

Als Basis hierfür sollen Berichten zufolge die Hygiene-Informationen nach § 40 Abs. 1a Nr. 2 LFGB dienen. Bei dieser Vorgehensweise werden die rechtlichen Risiken in prominenter Weise auf die Pilotprojektkommunen übergewälzt. Dies kann dazu führen, dass entsprechende Informationsveröffentlichung seitens der Pilotstädte Bielefeld und Duisburg zumindest teilweise rechtswidrig wären und daher mit erheblichen Schadenersatzforderungen der Betroffenen zu rechnen ist.

Vorbemerkung der Landesregierung

Die einleitenden Ausführungen der Kleinen Anfrage 1022 gebieten folgende klarstellende Anmerkungen:

Es trifft zu, dass der Vollzug der mit den Stimmen von CDU, CSU und FDP im Bundestag verabschiedeten Transparenzvorschrift des § 40 Absatz 1a des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs (LFGB) seit dem In-Kraft-Treten der Regelung am 01.09.2012 den zuständigen Behörden in NRW und in anderen Bundesländern erhebliche Probleme bereitet hat. Ursächlich dafür sind die zum Teil unklaren und schwer vollziehbaren Tatbestandsvoraussetzungen der Norm. Auch liegen mittlerweile bundesweit zahlreiche, teilweise divergierende Entscheidungen zu verwaltungsgerichtlichen Eilverfahren vor. Das Oberverwaltungsgericht Münster (OVG NRW) hat jüngst in drei Beschlüssen vom 24. April 2013 (Az. 13 B 192/12, 13 B 215/13 und 13 B 238/13) den zuständigen Behörden der Lebensmittelüberwachung wegen verfassungsrechtlicher Mängel des zugrunde liegenden Bundesgesetzes untersagt, die bei Betriebskontrollen festgestellten lebensmittel- und hygienerechtlichen Mängel im Internet auf der dafür vorgesehenen Plattform www.lebensmitteltransparenz-nrw.de zu veröffentlichen. Die Plattform wurde daraufhin vorläufig bis zu einer verbindlichen Klärung der Rechtslage geschlossen.

Der Bundesrat hat die Problematik der Rechtsgrundlage des § 40 Absatz 1a LFGB bereits in seinen Stellungnahmen in den BR-Drs. 789/12 (B) und 151/13 (B) aufgegriffen. Die Länder

halten eine Überarbeitung der Vorschrift durch den Bundesgesetzgeber zur Schaffung von mehr Rechtsklarheit und besseren Vollziehbarkeit in dem vom Bundesrat angemahnten Umfang für dringend geboten. Eine Arbeitsgruppe der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz (LAV) hat inzwischen einen Erfahrungsbericht zu Umsetzung und Vollzug des § 40 Absatz 1a LFGB erstellt, der dem Bundesgesetzgeber als Erkenntnisquelle für notwendige Änderungen des § 40 Absatz 1a LFGB dienen kann.

Allerdings ist der Befund der Abgeordneten Abruszat und Höne unzutreffend, dass die Landesregierung keine Maßnahmen ergriffen habe, um angesichts der bestehenden Rechtsunsicherheiten den Vollzug in rechtskonformer Weise zu vereinheitlichen. Das Verbraucherschutzministerium hat vielmehr sehr frühzeitig und nachhaltig dazu beigetragen, den Vollzug des § 40 Absatz 1a LFGB in NRW fristgerecht und ordnungsgemäß sicherzustellen. So hat das Ministerium bereits vor In-Kraft-Treten der Vorschrift maßgeblich an den auf der Ebene der LAV erfolgten Beratungen zur Auslegung der Vorschrift und zur Vereinheitlichung des Vollzugs mitgewirkt. Das Verbraucherschutzministerium hat – weitgehend in Abstimmung mit dem Landkreistag NRW und dem Städtetag NRW – kontinuierlich durch Erlasse den Vollzug gesteuert und koordiniert. NRW war das erste Bundesland, das den Kommunen eine landesweite Internetplattform zur Veröffentlichung zur Verfügung gestellt hat. Soweit gegen die beabsichtigten Veröffentlichungen in einzelnen Fällen verwaltungsgerichtlicher Eilrechtsschutz mit grundsätzlichen Bedenken gegen die Europarechts- und Verfassungskonformität der Vorschrift beantragt wurde, hat das Ministerium die betroffenen zuständigen Behörden in den Verfahren unterstützt.

Ferner ist die Annahme der Abgeordneten Abruszat und Höne unzutreffend, wonach die Information der Verbraucherinnen und Verbraucher im Rahmen des Pilotprojekts in den Städten Bielefeld und Duisburg auf Grundlage des § 40 Absatz 1a Nummer 2 LFGB erfolgen soll.

§ 40 Absatz 1a LFGB ist für die Durchführung des Pilotprojekts nicht einschlägig. Eine aktive Information der Öffentlichkeit durch die zuständige Behörde erfolgt im Rahmen des Pilotprojekts nicht.

Das Pilotprojekt wird vielmehr unter Nutzung des Verbraucherinformationsgesetzes durchgeführt. Auf diese Rechtsgrundlage wurde bereits bei der Beantwortung der Kleinen Anfrage 946 hingewiesen (siehe Antworten zu Fragen 2 und 5; LT-Drs. 16/2513 vom 27.03.2013). Hauptakteur bei dem Pilotprojekt ist die Verbraucherzentrale NRW. Die Verbraucherzentrale NRW hat im Januar diesen Jahres in den Städten Bielefeld und Duisburg einen Antrag nach § 4 Absatz 1 i.V.m. § 2 Absatz 1 Nummer 7 Verbraucherinformationsgesetz gestellt. Sie begehrt die Nennung der von der amtlichen Lebensmittelüberwachung der Städte kontrollierten, näher aufgeführten, gastronomischen Betriebe sowie die von der Behörde im Rahmen der Risikobeurteilung zu dem Betrieb vorgenommene Punktbewertung zu den Hauptmerkmalen II bis IV (Verhalten des Unternehmers; Verlässlichkeit der Eigenkontrollen; Hygienemanagement).

Zur Erklärung: Nach der amtlichen Kontrolle ermittelt die Behörde auf der Grundlage des Überwachungsergebnisses durch eine standardisierte Punktbewertung eine Risikoeinstufung des Betriebes. Dies erfolgt nach der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift über Grundsätze zur Durchführung der amtlichen Überwachung der Einhaltung lebensmittelrechtlicher, futtermittelrechtlicher und tabakrechtlicher Vorschriften (AVV Rahmen-Überwachung - AVV RÜb).

Die abgefragte Punktbewertung der Behörde zu den Hauptmerkmalen II bis IV der Risikobeurteilung eines Betriebes soll künftig – nach Schaffung entsprechender bundesgesetzlicher Grundlagen – die Basis für die Umrechnung in ein „Kontrollbarometer“

sein. Auf ein entsprechendes Modell hatte sich die Verbraucherschutzministerkonferenz nach intensiven Vorberatungen in der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz nahezu einstimmig verständigt.

Die Verbraucherzentrale NRW beabsichtigt, die mitgeteilten Punktbewertungen nach den Vorgaben des Vorschlags der Verbraucherschutzministerkonferenz umzurechnen und das Ergebnis auf einer Internetseite in Form eines „Kontrollbarometers“ zu veröffentlichen.

Konkrete, im Betrieb festgestellte Verstöße gegen lebensmittelrechtliche Vorschriften werden weder von der Verbraucherzentrale NRW abgefragt, noch von den Behörden mitgeteilt und deshalb im Rahmen des Pilotprojekts auch nicht veröffentlicht.

Insofern ist auch die Einschätzung der Abgeordneten Abruszat und Höne, das Pilotprojekt in den Städten Bielefeld und Duisburg sei den rechtlichen Risiken im Zusammenhang mit der Diskussion und den ergangenen Gerichtsentscheidungen zu § 40 Absatz 1a LFGB ausgesetzt, unzutreffend.

- 1. Wird die Landesregierung die Kommunen beim Vollzug des § 40 Abs. 1a Nr. 2 LFGB unterstützen und einheitliche und rechtskonforme Vollzugsanforderungen festlegen?**

- 2. Wie will die Landesregierung einen einheitlichen und rechtskonformen Vollzug des § 40 Abs. 1a Nr. 2 LFGB durch die zuständigen Behörden sicherstellen?**

Die Fragen 1 und 2 lassen sich dahingehend zusammengefasst beantworten, dass die Landesregierung – namentlich das Verbraucherschutzministerium – seit In-Kraft-Treten der Vorschrift kontinuierlich durch Erlasse den Vollzug gesteuert und koordiniert sowie bei gerichtlichen Streitverfahren den zuständigen Behörden Unterstützung geleistet hat. Mit einem ersten, mit dem Landkreistag NRW und dem Städtetag NRW abgestimmten, ausführlichen Erlass vom 24.08.2012 hat das Ministerium den zuständigen Behörden umfangreiche Vollzugshinweise an die Hand gegeben. Durch die Einrichtung des Internetportals www.lebensmitteltransparenz.nrw.de zum 01.09.2012 hat das Land NRW für die Kreisordnungsbehörden und das Landesamt für Natur, Umwelt und Verbraucherschutz die technischen Voraussetzungen für eine landesweite zentrale Veröffentlichung geschaffen. Als Reaktion auf erste Berichte zuständiger Behörden über Vollzugsprobleme sowie erste verwaltungsgerichtliche Entscheidungen in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes hat das Verbraucherschutzministerium sechs weitere, ergänzende Erlasse zwischen dem 31.10.2012 und dem 12.02.2013 herausgegeben, um den Vollzug an aktuelle Erkenntnisse anzupassen und zu optimieren.

Das Verbraucherschutzministerium hat Behörden, deren geplante Veröffentlichungen auf Basis von § 40 Absatz 1a LFGB zum Gegenstand gerichtlicher Verfahren gemacht wurden, im Hinblick auf die Verfahrensführung Unterstützung geleistet.

In den drei in der Vorbemerkung aufgeführten, im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes ergangenen Beschlüssen vom 24.04.2013 hat das OVG NRW die Auffassung vertreten, dass die bundesgesetzliche Rechtsgrundlage des § 40 Absatz 1a LFGB verfassungswidrig sei, da sie die Dauer der Veröffentlichungen zeitlich nicht begrenze. Die Information der Öffentlichkeit unter Nennung der Bezeichnung des Lebensmittels oder Futtermittels sowie des Lebensmittel- oder Futtermittelunternehmers stelle angesichts ihrer weitreichenden Verbreitung über das Internet und ihrer potentiell gewichtigen wirtschaftlichen Auswirkungen eine besonders weitgehende Form eines Eingriffs in die Rechte der betroffenen

Unternehmen dar. Deshalb müsse der Gesetzgeber die zeitliche Wirkung dieser Veröffentlichung durch Aufnahme einer Lösungsfrist einschränken.

Das nordrhein-westfälische Verbraucherschutzministerium hatte zwar auf dem Erlasswege eine automatische Löschung der Daten nach Ablauf eines Jahres vorgesehen. Eine derartige Regelung unterhalb des Gesetzesrangs hielt das OVG NRW jedoch nicht für ausreichend. Infolgedessen hat das Verbraucherschutzministerium die vorläufige Schließung der Internetplattform per Erlass vom 25.04.2013 veranlasst und folgt damit anderen Ländern wie Bayern oder Baden-Württemberg, die bereits im Februar und im März 2013 nach entsprechenden Entscheidungen ihrer Verwaltungsgerichtshöfe Veröffentlichungen gemäß § 40 Absatz 1a LFGB einstweilen gestoppt hatten. Abgesehen davon, dass neue Veröffentlichungen auf der Internetplattform einstweilen unterbleiben, sind auch die bisher eingestellten Datensätze über Verstöße oder Überschreitungen nicht mehr abrufbar. Eine Fortsetzung der Veröffentlichungspraxis erscheint, insbesondere auch im Hinblick auf künftige, absehbar ablehnende Gerichtsentscheidungen, derzeit nicht vertretbar.

Ungeachtet dessen beabsichtigt das Verbraucherschutzministerium jedoch, an der Internetplattform www.lebensmitteltransparenz-nrw.de grundsätzlich festzuhalten und nach einer Anpassung der Rechtslage durch den Bundesgesetzgeber die Veröffentlichungen wiederaufzunehmen. Die laufenden verwaltungsgerichtlichen Verfahren werden im Hauptsacheverfahren bis zu einer rechtsverbindlichen Klärung weitergeführt, sofern die jeweiligen Antragsteller ein Hauptsacheverfahren einleiten.

3. Inwieweit berücksichtigt die Landesregierung die Gerichtsentscheidungen zu § 40 Abs. 1a Nr. 2 LFGB bei der Ausgestaltung des Pilotprojektes in Duisburg und Bielefeld?

Wie einleitend bemerkt, ist die Annahme der Abgeordneten Abruszat und Höne unzutreffend, wonach die Information der Verbraucherinnen und Verbraucher im Rahmen des Pilotprojektes in den Städten Bielefeld und Duisburg auf Basis des § 40 Absatz 1a Nummer 2 LFGB erfolgen soll. Grundlage ist das Verbraucherinformationsgesetz und ein Tätigwerden der Verbraucherzentrale NRW. Für die Landesregierung ergibt sich daher aus den Gerichtsentscheidungen zu § 40 Absatz 1a Nummer 2 LFGB für die Ausgestaltung des Pilotprojektes in Duisburg und Bielefeld weder Handlungsbedarf noch ein Erkenntnisgewinn.

4. In welchem konkreten Umfang soll über Hygieneverstöße im Internet im Rahmen des Pilotprojekts informiert werden?

Auf diese Frage wurde bereits im Rahmen der Beantwortung der Kleinen Anfrage 946 geantwortet (s. Antwort zu Frage 2/LT-Drs. 16/2513):

„Die Verbraucherzentrale NRW hat mit Schreiben vom 17. Januar 2013 gemäß § 4 Absatz 1 Verbraucherinformationsgesetz bei den Städten Bielefeld und Duisburg beantragt, Zugang zu Informationen über Ergebnisse der amtlichen Lebensmittelüberwachung im Gastronomiebereich zu erhalten. (...)“

Die Verbraucherzentrale NRW hat nicht beantragt, Zugang zu konkreten Überwachungsfeststellungen zu erlangen. Beantragt wurde lediglich die Mitteilung der von der amtlichen Lebensmittelüberwachung nach den Vorgaben der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift Rahmen-Überwachung für die Risikobeurteilung des einzelnen Betriebes ermittelten Punktbewertungen zu den Hauptmerkmalen II bis IV (Verhalten des

Unternehmers; Verlässlichkeit der Eigenkontrollen; Hygienemanagement). Die Verbraucherzentrale NRW beabsichtigt, die Punktbewertung für den einzelnen Betrieb in die Darstellung eines „Kontrollbarometers“ zu überführen und dies im Internet für Verbraucherinnen und Verbraucher zugänglich zu machen.

Bei der Art und Weise der Überführung und hinsichtlich der graphischen Darstellung des Kontrollbarometers orientiert sich die Verbraucherzentrale NRW an dem von der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz erarbeiteten Vorschlag zur Einführung eines Kontrollbarometers.“

5. *Inwieweit kann die Landesregierung garantieren, dass die zuvor geschilderten rechtlichen Risiken bis zum Start des Pilotprojekts verlässlich geklärt sind?*

Die zuvor geschilderten rechtlichen Risiken betreffen § 40 Absatz 1a LFGB. Wie dargelegt ist das Pilotprojekt auf Grund der Anknüpfung an das Verbraucherinformationsgesetz von diesen Risiken nicht betroffen.