



## **Gesetzentwurf**

der Landesregierung

**Entwurf eines Gesetzes über die Pflicht zur Offenlegung transparenter  
Kontrollergebnisse (POTKG)**

**Federführend ist das Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz  
und Gleichstellung.**

## **Gesetzentwurf der Landesregierung**

### Gesetz über die Pflicht zur Offenlegung transparenter Kontrollergebnisse (POTKG)

#### **A. Problem**

Schon seit langem wird in der Bevölkerung der Ruf nach mehr Transparenz in der Lebensmittelüberwachung laut, ohne dass bislang eine spürbare Veränderung eingetreten wäre. Welch große Bedeutung das Anliegen in der Gesellschaft hat, wurde jüngst eindrucksvoll unter Beweis gestellt: Die Internetplattform „Topf Secret“ eröffnete am 14. Januar 2019 die Möglichkeit, anhand weniger Klicks standardisierte Anträge nach dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG) zu lebensmittelrechtlichen Betriebsprüfungen zu erzeugen. Bereits einen Monat nach Beginn der Aktion waren bundesweit über 19.000 Anfragen eingegangen, davon allein in Schleswig-Holstein mehr als 800. Die enorme Resonanz verdeutlichte einmal mehr das gewachsene Bedürfnis an einem transparenten Umgang mit den Ergebnissen lebensmittelrechtlicher Kontrollen. Die Verbraucherschutzministerinnen und -minister der Länder haben den Bund seit 2011 mehrfach vergeblich aufgefordert, ein bundeseinheitliches System für mehr Transparenz zu schaffen. Deshalb wird das Land Schleswig-Holstein jetzt tätig. Dabei dürfen jedoch auch die schutzwürdigen Interessen der Lebensmittelunternehmerinnen und Lebensmittelunternehmer nicht aus dem Auge verloren werden. Insofern muss auch der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur verfassungswidrigen Pranger-Wirkung gebührend Rechnung getragen werden.

#### **B. Lösung**

Das vorliegende Gesetz begründet obligatorisch eine vollständige, differenzierte, ungefilterte und leicht zugängliche Transparenz im gesundheitlichen Verbraucherschutz, ohne zugleich Unternehmen an den Pranger zu stellen. Erreicht wird dies durch folgende Kernpunkte:

- Wer Lebensmittel in einer festen Betriebsstätte unmittelbar an Verbraucherinnen und Verbraucher abgibt, wird verpflichtet, den letzten amtlichen Kontrollbericht gegenüber der Verbraucherin oder dem Verbraucher offenzulegen.
- Die Einsichtnahme ist an die persönliche Anwesenheit der Verbraucherin oder des Verbrauchers vor Ort geknüpft.
- Eine Vervielfältigung oder Veröffentlichung des amtlichen Kontrollberichts ohne Zustimmung der betroffenen Lebensmittelunternehmerin oder des betroffenen Lebensmittelunternehmers ist verboten und bußgeldbewehrt.

#### **C. Alternativen**

In der öffentlichen Debatte gibt es eine Reihe von Vorschlägen, die unter Begriffen wie „Hygiene-Ampel“, „Barometern“, „Smileys“, „Siegeln“ oder ähnlichem diskutiert werden. Zum Teil sind diese Vorschläge auch bereits erprobt worden. Auch der aktuelle Koalitionsvertrag auf Bundesebene enthält derartige Überlegungen.

Die bisherigen Erfahrungen anderer Länder lassen an der Wirksamkeit der bisherigen Modelle solcher Instrumente aber zweifeln. Das hat auch – aber nicht nur – etwas mit deren Freiwilligkeit zu tun. Wenn nur ein jedes zehnte Unternehmen (oder weniger) sich freiwillig einer besonderen Art von Lebensmittelkontrolle unterzieht, die zudem von Land zu Land unterschiedlich aussieht, ist dies nicht nur wenig aussagekräftig, sondern bindet auch zusätzlich knappe Ressourcen bei den Überwachungsbehörden. Zudem ist die Häufigkeit von – nicht anzukündigenden – planmäßigen Lebensmittelkontrollen nach EU-Recht an Risikofaktoren geknüpft, die aufgrund von fachlichen Einschätzungen durch die zuständigen Überwachungsbehörden ausgefüllt werden müssen und daher nicht von individuellen Kontrollwünschen einzelner Lebensmittelunternehmer abhängig gemacht werden dürfen.

Gegen derartige Instrumente spricht vor allem, dass sie die vielschichtigen Überwachungsbefunde zwangsläufig nur wenig differenziert wiedergeben können. Ein roter Ampelstatus wäre gleichbedeutend mit einer behördlich angeordneten Schließung des Betriebs, so dass der Mehrwert einer Ampel bereits insoweit begrenzt wäre. Der Gelbstatus einer Ampel könnte im Einzelfall sowohl mit verdorbenen Lebensmitteln begründet sein, aber auch mit mangelnden lebensmittelrechtlichen Schulungen von Beschäftigten, schlecht verlegten Kabeln, einem verstopften Abfluss oder einer nicht optimal arbeitenden Dunstabzugshaube. Im Übrigen fällt der Staat bei derartigen Systemen über bloße Feststellungen hinaus ein Werturteil. Die Kriterien, die diesem Werturteil zugrunde liegen, sind für Verbraucherinnen und Verbraucher indes nicht nachvollziehbar. Dadurch wird nicht mehr Transparenz geschaffen, im Gegenteil. Zahlen aus Dänemark, wo ein Smiley-System verwendet wird, verdeutlichen dies: Nach Informationen des dänischen Ministeriums für Ernährung entscheiden sich 8 von 10 Verbraucherinnen und Verbrauchern gegen ein Restaurant, das mit einem traurigen Smiley beurteilt wurde. Ob verdorbene Lebensmittel oder schlecht verlegte Kabel der Grund für den traurigen Smiley waren, werden sie in den allermeisten Fällen also gar nicht hinterfragen. Das kann nicht Ziel einer Transparenzoffensive sein.

Erfahrungen aus der Vergangenheit und überzeugende praktische Erwägungen sprechen also gegen anderweitige Vorschläge. Es existiert mithin keine Alternative, die gleichermaßen schnell, vollständig und ressourcensparend Transparenz für Verbraucherinnen und Verbraucher schaffen kann.

## **D. Finanzielle Auswirkungen und Verwaltungsaufwand**

### **1. Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte**

Es sind weder für die Kommunen noch für das Land nennenswerte negativen Auswirkungen zu erwarten, da die offenzulegenden Kontrollberichte ohnehin erstellt werden müssen. Es könnten lediglich zusätzliche Personalkosten für die Durchführung etwaiger Bußgeldverfahren entstehen, welche jedoch durch eben jene Verfahren mehr als kompensiert werden. Gegebenenfalls aus der Durchführung von Bußgeldverfahren entstehende zusätzliche Personalkosten werden im Rahmen des vorhandenen Personalbudgets gedeckt.

## **2. Verwaltungsaufwand**

Es ist weder für die Kommunen noch für das Land ein nennenswerter Mehraufwand zu erwarten, da die auszuhändigenden Kontrollberichte ohnehin erstellt werden müssen. Der Mehraufwand beschränkt sich überwiegend auf etwaige Bußgeldverfahren. Mit Ausnahme dieser Bußgeldverfahren, die sich selbst finanzieren, werden den Kommunen auch keine neuen Aufgaben übertragen.

## **3. Auswirkungen auf die private Wirtschaft**

Unmittelbare finanzielle Auswirkungen auf Lebensmittelunternehmen sind durch das Gesetz kaum zu erwarten. Die Pflicht zur Transparentmachung schlechter Kontrollergebnisse kann zwar zum Fernbleiben von Kunden mit der Folge von Umsatz- und Gewinneinbußen führen. Allerdings haben es die Lebensmittelunternehmen selbst in der Hand, ihren Betrieb im Einklang mit den lebensmittel- und hygienerechtlichen Anforderungen zu führen. Darüber hinaus kann sich ein gezieltes Marketing mit positiven Kontrollergebnissen sogar umsatzsteigernd auswirken. Im Übrigen verfolgt die Verpflichtung zur Transparentmachung überwiegende öffentliche Interessen von erheblicher Bedeutung, die stärker zu gewichten sind als die Interessen einzelner Betroffener, die lebensmittel- und hygienerechtliche Anforderungen in ihrem Betrieb stetig nur teilweise oder unzureichend erfüllen.

## **E. Länderübergreifende Zusammenarbeit**

Die Verbraucherschutzministerkonferenz befasst sich bereits seit 2010 mit dem Thema „Transparenz im Lebensmittelbereich“ – ohne dass es bisher zu einer länderübergreifenden Lösung gekommen ist. Eine länderübergreifende Zusammenarbeit ist für die durch den Gesetzentwurf vorgesehenen Aufgabenerledigung überdies nicht erforderlich. Den Ländern – und im Übrigen auch dem Bund – steht es indes frei, sich das Gesetz zum Anlass zu nehmen, äquivalente Lösungen zu entwickeln.

## **F. Information des Landtages nach Artikel 28 der Landesverfassung**

Der erste Gesetzesentwurf wurde dem Präsidenten des Landtages am 17.06.2019 infolge des entsprechenden Beschlusses der ersten Kabinettsbefassung übermittelt.

## **G. Federführung**

Federführend ist das Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung.

# Gesetz über die Pflicht zur Offenlegung transparenter Kontrollergebnisse (**POTKG**)

Vom XX.XX.XXXX

Der Landtag hat das folgende Gesetz beschlossen:

## § 1 – Ziel des Gesetzes und Zuständigkeit

- (1) Ziel dieses Gesetzes ist die Schaffung von mehr Transparenz für Verbraucherinnen und Verbraucher im Zusammenhang mit amtlichen lebensmittelrechtlichen Kontrollen durch die Verpflichtung zur Offenlegung entsprechender Kontrollergebnisse. Dadurch soll auch die Lebensmittelüberwachung insgesamt verbessert werden.
- (2) Zuständige Behörde im Sinne von § 2 Absatz 2 Satz 2, § 3 Absatz 1 Satz 3 und § 5 Absatz 3 Nummer 1 dieses Gesetzes ist die für die Lebensmittelüberwachung zuständige Ordnungsbehörde nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 der Lebensmittel-, Wein- und Futtermittel-Zuständigkeitsverordnung vom 20. Juni 2006 (GVOBl. Schl.-H. S. 152), zuletzt geändert durch Verordnung vom 6. Juni 2017 (GVOBl. Schl.-H. S. 389), Zuständigkeiten und Ressortbezeichnungen ersetzt durch Verordnung vom 16. Januar 2019 (GVOBl. Schl.-H. S. 30).

## § 2 – Adressat und Umfang der Offenlegungspflicht

- (1) Offenlegungspflichtig ist jeder Lebensmittelunternehmer im Sinne von Artikel 3 Nummer 3 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002<sup>1</sup>, in dessen fester Betriebsstätte Lebensmittel im Sinne von Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 unmittelbar an Verbraucherinnen und Verbraucher abgegeben werden (offenlegungspflichtige Person).
- (2) Offenzulegen ist der letzte amtliche Kontrollbericht im Sinne von Artikel 13 der Verordnung (EU) Nr. 2017/625<sup>2</sup>, soweit er sich auf die aktuelle Betriebsinhaberin oder den aktuellen Betriebsinhaber und den jeweiligen konkreten Betrieb bezieht (Kontrollbericht). Der Kontrollbericht wird durch die zuständige Behörde erstellt und ausgehändigt. Etwaige personenbezogene Daten sind dabei zu schwärzen.
- (3) Der Kontrollbericht ist spätestens eine Woche nach Aushändigung offenzulegen.
- (4) Ein Bericht, der sich nicht auf die aktuelle Betriebsinhaberin oder den aktuellen Betriebsinhaber des jeweiligen Betriebes oder nicht auf die letzte amtliche Kontrolle bezieht (Altbericht), darf nur zusammen mit einem Kontrollbericht im Sinne von Absatz 2 Satz 1 offengelegt werden. Satz 1 gilt nicht
  1. für den Zeitraum der Offenlegungsfrist nach Absatz 3 und
  2. für einen Zeitraum von einer Woche nach Betriebsinhaberwechsel.

---

<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 (ABl. L 31 S. 1), zuletzt geändert durch Verordnung Nummer 2017/745 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2017 (ABl. L 117 S. 1).

<sup>2</sup>Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 999/2001, (EG) Nr. 396/2005, (EG) Nr. 1069/2009, (EG) Nr. 1107/2009, (EU) Nr. 1151/2012, (EU) Nr. 652/2014, (EU) 2016/429 und (EU) 2016/2031 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Verordnungen (EG) Nr. 1/2005 und (EG) Nr. 1099/2009 des Rates sowie der Richtlinien 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG und 2008/120/EG des Rates und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 854/2004 und (EG) Nr. 882/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG und 97/78/EG des Rates und des Beschlusses 92/438/EWG des Rates (Verordnung über amtliche Kontrollen) (ABl. L 95 S. 1, zuletzt ber. 2018 ABl. L 322 S. 85).

### § 3 – Form der Offenlegung

- (1) Verbraucherinnen und Verbraucher sind durch einen deutlich sichtbaren Aushang im Eingangsbereich der jeweiligen Betriebsstätte auf die Offenlegung hinzuweisen. Hierfür ist ein Formblatt zu verwenden, das auch den Termin der letzten amtlichen Kontrolle sowie einen Hinweis auf § 4 Absatz 2 und § 5 enthält. Das Formblatt wird durch die zuständige Behörde erstellt und ausgehändigt. Die offenlegungspflichtige Person muss das Formblatt unverzüglich aushängen.
- (2) Der Kontrollbericht ist entweder
  1. auf Nachfrage einer Verbraucherin oder eines Verbrauchers vorzulegen,
  2. deutlich sichtbar im Eingangsbereich der Betriebsstätte auszuhängen oder
  3. in sonstiger Weise deutlich wahrnehmbar innerhalb der Betriebsstätte offenzulegen, insbesondere im Rahmen der Speisekarte.
- (3) Der offenlegungspflichtigen Person steht es frei, den Kontrollbericht zusätzlich in anderer Form offenzulegen, insbesondere ihn im Internet zu veröffentlichen.

### § 4 – Voraussetzungen und Einschränkungen der Einsichtnahme

- (1) Jede Verbraucherin und jeder Verbraucher darf den Kontrollbericht im Sinne des § 2 Absatz 2 Satz 1 einsehen. Die Einsichtnahme eines nach § 3 Absatz 2 offengelegten Kontrollberichts setzt die persönliche Anwesenheit der Verbraucherin oder des Verbrauchers vor Ort voraus.
- (2) Es ist nicht gestattet,
  1. einen Kontrollbericht ohne Zustimmung der offenlegungspflichtigen Person mitzunehmen, zu fotografieren oder auf sonstige Art zu vervielfältigen oder
  2. einen Kontrollbericht ohne Zustimmung der offenlegungspflichtigen Person zu veröffentlichen oder eine Veröffentlichung ohne Zustimmung der offenlegungspflichtigen Person zu ermöglichen.

### § 5 – Bußgeldvorschriften

- (1) Ordnungswidrig handelt, wer
  1. als offenlegungspflichtige Person vorsätzlich oder fahrlässig einen Kontrollbericht nach Ablauf der Frist aus § 2 Absatz 3 nicht offenlegt,
  2. als offenlegungspflichtige Person vorsätzlich oder fahrlässig ausschließlich einen Altbericht offenlegt, es sei denn, es liegt ein Fall des § 2 Absatz 4 Satz 2 vor,
  3. als offenlegungspflichtige Person vorsätzlich oder fahrlässig einen unvollständigen oder verfälschten Kontrollbericht offenlegt,
  4. als offenlegungspflichtige Person vorsätzlich oder fahrlässig gegen die vorgeschriebene Form der Offenlegung nach § 3 Absatz 1 und 2 verstößt,
  5. vorsätzlich entgegen § 4 Absatz 2 Nummer 1 einen Kontrollbericht mitnimmt, fotografiert oder auf sonstige Art vervielfältigt oder
  6. vorsätzlich entgegen § 4 Absatz 2 Nummer 2 einen Kontrollbericht veröffentlicht oder eine Veröffentlichung ermöglicht.
- (2) Die Ordnungswidrigkeit kann
  1. in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1 bis 5 mit einer Geldbuße bis zu 500 Euro,
  2. in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 6 mit einer Geldbuße bis zu 1.000 Euro,geahndet werden.

- (3) Sachlich zuständig zur Verfolgung und Ahndung von Ordnungswidrigkeiten ist
1. in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1 bis 4 die nach § 1 Absatz 2 zuständige Behörde und
  2. in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 5 und 6 die fachlich zuständige oberste Landesbehörde.

#### § 6 – Verhältnis zu anderen Gesetzen

Ansprüche von Verbraucherinnen und Verbrauchern auf Auskünfte nach dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Oktober 2012 (BGBl. I S. 2166, ber. S. 2725), geändert durch Gesetz vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154), oder nach dem Informationszugangsgesetz für das Land Schleswig-Holstein vom 19. Januar 2012 (GVOBl. Schl.-H. S. 89, ber. S. 279), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Dezember 2018 (GVOBl. Schl.-H. S. 773), bleiben durch dieses Gesetz unberührt. Insbesondere erfüllt die Möglichkeit zur Einsichtnahme nach diesem Gesetz nicht den in § 4 Absatz 5 VIG vorgesehenen Ablehnungstatbestand.

#### § 7 – Evaluation

Dieses Gesetz ist zwei Jahre nach seinem Inkrafttreten zu evaluieren.

#### § 8 – Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am 1. Juli 2021 in Kraft.

Das vorstehende Gesetz wird hiermit ausgefertigt und ist zu verkünden.

Kiel, XX.YY.ZZZZ

Daniel Günther  
Ministerpräsident

Dr. Sabine Sütterlin-Waack  
Ministerin für Justiz, Europa,  
Verbraucherschutz und Gleichstellung

**Begründung:****A Allgemeiner Teil****I. Gründe für das Gesetzesvorhaben**

Am 14. Januar 2019 haben Vertreter der Internetplattform „fragdenstaat.de“ und foodwatch im Rahmen einer gemeinsamen Pressekonferenz ein neues „Mitmach-Portal“ namens „Topf Secret“ bundesweit vorgestellt. Die Plattform eröffnete die Möglichkeit, anhand weniger Klicks standardisierte Anträge nach dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG) zu lebensmittelrechtlichen Betriebsprüfungen zu erzeugen. Bereits einen Monat nach Beginn der Aktion waren bundesweit über 19.000 Anfragen eingegangen, davon allein in Schleswig-Holstein mehr als 800. Die enorme Resonanz verdeutlichte einmal mehr das gewachsene Bedürfnis an einem transparenten Umgang mit den Ergebnissen lebensmittelrechtlicher Kontrollen. Das Thema „Transparenz“ wird im Lebensmittelbereich seit Jahren in verschiedenen Facetten diskutiert. Die Verbraucherschutzministerkonferenz beispielsweise befasst sich bereits seit 2010 damit – ohne, dass es bisher zu einer bundesweit einheitlichen Lösung gekommen ist. Eine solche Lösung ist auch heute nicht in Sicht. Die Landesregierung ist sich mit den Kreisen und kreisfreien Städten – und insoweit auch mit den Initiatoren der Aktion „Topf Secret“ – einig in dem Ziel, dass ein Höchstmaß an Transparenz in der Lebensmittelüberwachung anzustreben ist. Gleichzeitig hat der Staat in seinem Handeln auch geschützte Interessen Dritter und damit die Schranken zu berücksichtigen, die von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Abwägung der unterschiedlichen Belange definiert worden sind. Konkret bedeutet dies, dass verfassungsrechtlich geschützten Interessen von Lebensmittelunternehmerinnen und Lebensmittelunternehmern bei der Offenlegung von Kontrollergebnissen in der Lebensmittelüberwachung zu beachten sind. So hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 21. März 2018 (Az. 1 BvF 1/13) insbesondere klargestellt, dass eine zeitlich unbegrenzte Veröffentlichung von Kontrollergebnissen unabhängig von der Qualität etwaiger Verstöße zu einem erheblichen Verlust des Ansehens führen kann, der bei zunehmendem zeitlichen Abstand nicht mehr von einem legitimen Informationsinteresse gedeckt wird (Pranger-Wirkung).

Mit dem vorliegenden Gesetz wird ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Informationsinteresse von Verbraucherinnen und Verbrauchern einerseits und den schutzwürdigen Interessen von Lebensmittelunternehmerinnen und Lebensmittelunternehmen andererseits hergestellt. Ein verbindliches Transparenzsystem ohne Pranger-Wirkung festigt nicht nur das Leitbild mündiger Verbraucherinnen und Verbraucher, die ihre Konsumententscheidung auf der Basis vollständiger Information treffen können. Es motiviert darüber hinaus Lebensmittelunternehmen noch intensiver und kontinuierlicher dazu, ihre Betriebe im Einklang mit den lebensmittel- und hygienerechtlichen Vorschriften zu betreiben. Daneben stärkt mehr Transparenz auch das Vertrauen von Verbraucherinnen und Verbrauchern in die Tätigkeit der amtlichen Lebensmittelkontrolle einerseits und in die Lebensmittelunternehmen andererseits. Kurzum: Alle Beteiligten werden davon profitieren.

## II. Wesentlicher Inhalt

Ziel des Gesetzes ist eine Regelung, die obligatorisch eine vollständige, differenzierte und leicht zugängliche Transparenz im gesundheitlichen Verbraucherschutz gewährleistet, ohne zugleich Lebensmittelunternehmen pauschal an den Pranger zu stellen. Erreicht wird dies in dem vorliegenden Gesetz durch folgende Kernpunkte:

1. Wer Lebensmittel in seinem Betrieb unmittelbar an Verbraucherinnen und Verbraucher abgibt – dies betrifft Gastronomen genauso wie Supermärkte –, wird verpflichtet, den jeweils letzten Kontrollbericht der Lebensmittelüberwachungsbehörde gegenüber der Verbraucherin oder dem Verbraucher offenzulegen. Dazu werden keine gesonderten Kontrollberichte erstellt, sondern die nach Maßgabe der einschlägigen EU-Kontrollverordnung ohnehin zu fertigenden aussagekräftigen Kontrollberichte – ohne personenbezogene Daten – verwendet.
2. Die Einsichtnahme ist an die persönliche Anwesenheit der Verbraucherin oder des Verbrauchers geknüpft. An die Stelle unvollständiger und undifferenzierter Transparenz für eine abstrakte Öffentlichkeit stellt dieses Gesetz vollständige, differenzierte und ungefilterte Transparenz für konkrete Verbraucherinnen und Verbraucher.
3. Eine Vervielfältigung oder Veröffentlichung des Kontrollberichts ohne Zustimmung des betroffenen Lebensmittelunternehmens ist verboten und bußgeldbewehrt. Ziel dieses Gesetzes ist es, Verbraucherinnen und Verbraucher umfassend zu informieren, nicht Lebensmittelunternehmen an den Pranger zu stellen.

## III. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Landes ergibt sich sowohl aus Art. 72 Abs. 1 GG als auch aus § 48 LFGB.

Gem. Art. 72 Abs. 1 GG haben die Länder im Bereich konkurrierender Gesetzgebung die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Unter Gebrauchmachen wird eine erschöpfende und damit abschließende Regelung verstanden (Maunz/Dürig/Uhle, 85. EL November 2018, GG Art. 72 Rn. 82). Im Hinblick auf die Offenlegung lebensmittelrechtlicher Kontrollergebnisse ist der Bundesgesetzgeber lediglich in § 40 Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) tätig geworden. Die maßgeblichen Regelungen in § 40 Abs. 1 und 1a LFGB zielen auf die Veröffentlichung lebensmittelrechtlicher Verstöße von hinreichendem Gewicht, aus denen regelmäßig eine gewisse Gefahr für die Verbraucherin oder den Verbraucher resultieren kann. Dies ist von einem System der verpflichtenden, umfassenden Veröffentlichung aller amtlichen Kontrollergebnisse durch die Lebensmittelunternehmen selbst klar abgrenzbar. Auch aus der Gesetzesbegründung (BT Drs.7374/17) ergibt sich nicht, dass der Bundesgesetzgeber Veröffentlichungspflichten von Lebensmittelunternehmen, die über die behördlichen Veröffentlichungspflichten mit "Warnfunktion" hinausgehen, ganz bewusst ausschließen wollte. Insofern sind § 40 Abs. 1 und Abs. 1a LFGB als Mindestregelungen zu verstehen, die eine weitergehende Regelung durch das Landesrecht zulassen (so zutreffend LT NRW Drs. 16/12857, S. 31).

Das zuständige Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) hat gegenüber der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz (LAV) bereits Anfang des Jahres bestätigt, dass das LFGB keine Sperrwirkung gegenüber landesrechtlichen Regelungen zur Transparentmachung amtlicher Lebensmittelkontrollergebnisse entfaltet. Auch im Rahmen der jüngsten Verbraucherschutzministerkonferenz am 23./24. Mai 2019 kamen Bund und Länder übereinstimmend zu dem Ergebnis, dass die erforderliche Gesetzgebungskompetenz der Länder gegeben ist.

Darüber hinaus stellt § 48 LFGB ausdrücklich klar, dass die Länder zur Durchführung der lebensmittelrechtlichen Überwachung weitere Vorschriften erlassen können. Wie eingangs bereits ausgeführt, fördert das vorliegende Gesetz nicht allein Informationsinteressen, sondern begründet auch eine Verstärkung der Schutzwirkung der amtlichen Kontrolle, da die Lebensmittelunternehmen zusätzlich motiviert werden, ihre Betriebe im Einklang mit den lebensmittel- und hygienerechtlichen Normen zu betreiben. Gleichzeitig werden die Kontrollbehörden durch die vollständige Transparenz im Hinblick auf ihr Handeln motiviert, noch gründlicher und nachhaltiger zu arbeiten.

## **B      Besonderer Teil**

### **Zu § 1:**

**Absatz 1** bestimmt die Ziele des Gesetzes. Danach steht die Schaffung von mehr Transparenz für Verbraucherinnen und Verbraucher im Vordergrund (**Satz 1**), gleichzeitig sollen die lebensmittelrechtlichen Überwachungsstandards wie soeben dargelegt generell verbessert werden (**Satz 2**).

**Absatz 2** regelt, welche Behörde für den Vollzug des Gesetzes zuständig ist. Anknüpfungspunkt des Gesetzes ist die amtliche Lebensmittelüberwachung. Diese obliegt gem. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 der Landesverordnung über zuständige Behörden auf dem Gebiet des Lebensmittel-, Wein- und Futtermittelrechts den Kreisen und kreisfreien Städten. Insofern ist es sachgerecht, auch für den Vollzug dieses Gesetzes die Zuständigkeit bei den Kreisen und kreisfreien Städten zu begründen.

### **Zu § 2**

**Absatz 1** legt fest, wer von der Pflicht zur Offenlegung erfasst wird. Dies sind solche Unternehmen, die Lebensmittel innerhalb einer festen Betriebsstätte unmittelbar an (End-)Verbraucherinnen und (End-)Verbraucher abgeben, also Restaurants, Bäcker, Supermärkte und dergleichen. Die Pflicht trifft dabei denjenigen oder diejenige, der oder die dafür verantwortlich ist, dass die Anforderungen des Lebensmittelrechts in dem seiner oder ihrer Kontrolle unterstehenden Unternehmen erfüllt werden.

Zur Erfüllung der Pflicht kann sich die offenlegungspflichtige Person dabei selbstverständlich eines Dritten (insbesondere ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) bedienen. Das betrifft sowohl die in § 3 geregelte Form der Offenlegung als solche als auch den Empfang der entsprechenden Kontrollberichte und Formblätter, die durch die zuständige Behörde im Rahmen der Kontrollen ausgehändigt werden.

Ausdrücklich nicht erfasst werden Lebensmittelunternehmen ohne feste Betriebsstätte. Eine Offenlegung in der geplanten Form ist hier praktisch nicht umsetzbar, da in „mobilen“ Betriebsstätten regelmäßig und dauerhaft lediglich eine Verkaufsperson einer Vielzahl von Kunden in einer häufig unübersichtlichen Verkaufssituation gegenübersteht. Auch bestünden im Hinblick auf die örtliche Zuständigkeit Abgrenzungsschwierigkeiten. Im Übrigen können Verbraucherinnen und Verbraucher in der Regel direkt Einblick in die hygienischen Verhältnisse einer mobilen Betriebsstätte nehmen und sind damit auf Kontrollberichte nicht gleichermaßen angewiesen. Ebenfalls nicht erfasst werden Lebensmittelproduzenten und Online-Händler, da eine Offenlegung auch hier praktisch nicht umsetzbar ist. Einerseits mangelt es ihnen an einem öffentlich zugänglichen Geschäftsraum. Andererseits ist ihr Vertrieb nicht auf die Landesgrenzen und damit den Bereich der Gesetzgebungskompetenz begrenzt.

**Absatz 2** regelt den konkreten Umfang der Offenlegungspflicht. **Satz 1** legt diesbezüglich im **ersten Halbsatz** zunächst fest, dass der letzte amtliche Kontrollbericht im Sinne von Artikel 13 der Verordnung (EU) Nr. 2017/625 offenzulegen ist. Es wird also normiert, dass es keine gesonderten Kontrollberichte für die Offenlegung geben wird, sondern die Bürgerin oder der Bürger dieselben Informationen erhält, die auch der Behörde vorliegen. Dies bewirkt einerseits eine maximale Transparenz für mündige Verbraucherinnen und Verbraucher. Andererseits ergibt sich daraus der Vorteil, dass der Mehraufwand für die Behörden – anders als bei anderen diskutierten Transparenzsystemen („Hygiene-Ampel“, „Smileys“ u. Ä.) – verschwindend gering ausfällt. Mit dem Inkrafttreten der Verordnung (EU) Nr. 2017/625 am 14. Dezember 2019 sind (EU-weit) die amtlichen Kontrollberichte den dort, insbesondere in Artikel 13, enthaltenen inhaltlichen Vorgaben anzupassen. In Abstimmung mit der Landesregierung arbeiten die in Schleswig-Holstein für den Vollzug der lebensmittelrechtlichen Kontrollen zuständigen Kreisen und kreisfreien Städten an entsprechenden IT-gestützten Muster-Kontrollberichten. Diese sollen nach Vorstellung der Landesregierung landeseinheitlich verwendet werden und nicht nur für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Kontrollbehörden und Lebensmittelunternehmen, sondern auch für Verbraucherinnen und Verbraucher aussagekräftig und verständlich gestaltet werden.

Nach diesem Gesetz ist vorgesehen, dass Verbraucherinnen und Verbraucher (mit Ausnahme personenbezogener Daten) vollständige und somit differenzierte Informationen zu amtlichen Lebensmittelkontrollen erhalten. Diesem Ziel stünde nicht entgegen, eine vollständige – also nicht differenzierungsbedürftige – Beanstandungsfreiheit einer Betriebskontrolle zusätzlich mit einem auffälligen und einprägsamen Symbol (wie etwa einem lachenden Smiley, einem „Daumen hoch“, einer Kochmütze in Landesfarben oder dergleichen) zu verdeutlichen. In der Praxis wäre ein derartiges Symbol dann auch der Regelfall, da die ganz überwiegende Mehrheit der Kontrollberichte beanstandungsfrei ist. So lag die Quote der Beanstandungen im Jahr 2017 bei lediglich 13,6 % (Quelle: Daten zur Lebensmittelüberwachung 2017 vom BVL). Welches Symbol hierfür am besten geeignet wäre, sollte jedoch nicht einseitig von der Landesregierung vorgegeben werden, sondern gemeinsam mit den Wirtschaftsverbänden entwickelt und mit entsprechenden Marketingstrategien abgestimmt werden.

Im **zweiten Halbsatz** wird klargestellt, dass nur ein solcher Kontrollbericht offengelegt werden muss, der sich auf die aktuelle Betriebsinhaberin oder den aktuellen Betriebsinhaber bezieht. Dadurch wird verhindert, dass etwaige „Altlasten“ früherer Betriebsinhaberinnen oder Betriebsinhaber offengelegt werden, die der aktuellen Betriebsinhaberin oder dem aktuellen Betriebsinhaber nicht zuzurechnen sind. Ferner wird klargestellt, dass nur der Bericht offenzulegen ist, der sich auf den jeweiligen konkreten Betrieb bezieht und nicht etwa alle Berichte einer Unternehmenskette.

**Satz 2** stellt klar, dass die zuständige Behörde den offenzulegenden Kontrollbericht erstellt und aushändigt – und zwar auch und gerade dann, wenn keine Beanstandungen vorlagen. Dadurch wird zudem gewährleistet, dass es sich wirklich um den amtlichen Kontrollbericht handelt. Der Begriff der „Aushändigung“ ist dabei im weiteren Sinne zu verstehen. Sie kann nach Wahl der Behörde etwa auch postalisch oder per Email erfolgen. **Satz 3** dient der Einhaltung des Datenschutzrechts. Die Schwärzung personenbezogener Daten erfolgt dabei nicht durch die Lebensmittelunternehmen, sondern (automatisch) bei Erstellung des Kontrollberichts durch die Behörde.

In **Absatz 3** wird der Offenlegungspflichtigen Person eine Frist von einer Woche ab Erhalt des Kontrollberichtes durch die zuständige Behörde für dessen Offenlegung eingeräumt. Die Frist soll den Lebensmittelunternehmen einerseits die notwendige Zeit zur Umsetzung der Offenlegung einräumen, etwa zur Vervielfältigung und zur Anpassung der Speisekarte oder zur Aktualisierung des Internetauftritts. Andererseits wird so ein klarer Zeitpunkt im Hinblick auf etwaige Bußgeldverfahren definiert.

**Absatz 4** regelt in **Satz 1**, dass Kontrolldaten, die sich nicht auf die aktuelle Betriebsinhaberin oder den aktuellen Betriebsinhaber beziehen, nicht nur nicht offengelegt werden müssen, sondern darüber hinaus auch nicht isoliert offengelegt werden dürfen. Dadurch wird verhindert, dass Lebensmittelunternehmen nur Kontrolldaten offenlegen, deren (positiver) Inhalt nicht der aktuellen Betriebsinhaberin oder dem aktuellen Betriebsinhaber zuzurechnen ist. Ebenso wird untersagt, Kontrollberichte, die sich nicht auf die letzte Überprüfung beziehen, ohne den aktuellen Bericht offenzulegen, da diese nicht den aktuellen Stand der Überwachung wiedergeben. Zulässig ist es hingegen, Altberichte zusammen mit dem aktuellen Bericht offenzulegen, etwa um eine bestimmte Entwicklung darzustellen. **Satz 2** stellt in diesem Zusammenhang klar, dass das Verbot zur isolierten Offenlegung von Altberichten nicht während des einwöchigen Übergangszeitraums nach § 2 Absatz 3 und für einen Zeitraum von einer Woche nach Wechsel der Betriebsinhaberin oder des Betriebsinhabers gilt. Dies spielt nicht zuletzt im Zusammenhang mit etwaigen Bußgeldverfahren eine Rolle.

### Zu § 3

Die Vorschrift regelt die Form der Offenlegung der Kontrollberichte. Zunächst müssen offenlegungspflichtigen Personen durch einen deutlich sichtbaren Aushang auf die Offenlegung der Kontrollberichte hinweisen (**Absatz 1**). Dafür wird ein einheitliches Formblatt verwendet, das der offenlegungspflichtigen Person durch die zuständige Behörde ausgehändigt wird. Die offenlegungspflichtige Person muss dann das Formblatt unverzüglich nach der Aushändigung aushängen.

Das Formblatt enthält auch den Termin der letzten amtlichen Kontrolle. Interessierte Verbraucherinnen und Verbraucher werden so stets an prominenter Stelle über die Möglichkeit zur Einsichtnahme aufgeklärt und können auf Grundlage dessen entscheiden, ob sie über den Termin der letzten Kontrolle hinausgehende Informationen begehren. Es soll neben dem Hinweis auf die Offenlegung des Kontrollberichts auch eine Belehrung darüber enthalten, dass eine Vervielfältigung oder Veröffentlichung des Kontrollberichts verboten und bußgeldbewehrt ist. Ein mögliches „Beanstandungsfrei“-Symbol könnte auch hier Verwendung finden. Das entsprechende Formblatt soll bis zum Inkrafttreten dieses Gesetzes zeitnah gemeinsam mit den Kreisen und kreisfreien Städten erarbeitet werden. Da die zuständige Behörde im Einzelfall regelmäßig nur das Datum der letzten amtlichen Kontrolle eintragen muss, hält sich auch an dieser Stelle der Mehraufwand in Grenzen.

**Absatz 2** normiert, wie die Offenlegung des Kontrollberichts konkret zu erfolgen hat.

Als erste Möglichkeit, der Offenlegungspflicht nachzukommen, wird die Vorlage auf Nachfrage der Verbraucherin oder des Verbrauchers vor Ort genannt (**Nr. 1**). Das Gesetz verfolgt dabei die Intention, einen stärkeren Dialog zwischen Unternehmerin bzw. Unternehmer auf der einen Seite und Verbraucherin bzw. Verbraucher auf der anderen zu ermöglichen. Im direkten Gespräch können etwaige Unklarheiten aus der Welt geschaffen werden und so das Vertrauensverhältnis zwischen den Parteien nachhaltig verbessert werden. Ferner ist der Lebensmittelunternehmerin oder dem Lebensmittelunternehmer – vergleichbar mit der Regelung in § 5 Absatz 2 Satz 4 VIG – aus Gründen der „Waffengleichheit“ die Möglichkeit einzuräumen, zu erfahren, wer Einblick in den Kontrollbericht begehrt.

Soweit der Dialog von Seiten des jeweiligen Lebensmittelunternehmens nicht gewünscht ist, muss es den Kontrollbericht alternativ im Eingangsbereich der Betriebsstätte deutlich sichtbar aushängen (**Nr. 2**) oder in sonstiger Weise innerhalb der Betriebsstätte deutlich wahrnehmbar offenlegen (**Nr. 3**). Die Möglichkeit der Offenlegung im Rahmen der Speisekarte ist nicht abschließend.

**Absatz 3** stellt in Abgrenzung zu der vorgeschriebenen Form in Absatz 2 klar, dass die offenlegungspflichtige Person auf freiwilliger Basis zusätzlich eine andere Form der Offenlegung wie etwa eine Veröffentlichung im Internet wählen kann. So wird den Lebensmittelunternehmen ausdrücklich die Möglichkeit aufgezeigt, aktiv mit einem positiven Kontrollbericht zu werben. Eine Veröffentlichung des Kontrollberichts allein im Internet reicht indes nicht aus, um der Offenlegungspflicht gerecht zu werden („zusätzlich“). Verbraucherschutz nach diesem Gesetz dient vor allem dazu, Verbraucherinnen und Verbraucher im Rahmen des tatsächlichen Verbrauchs zu schützen. Auf der anderen Seite können Lebensmittelunternehmen aufgrund der eingangs dargestellten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes nicht dazu verpflichtet werden, Kontrollberichte unabhängig von der Qualität etwaiger festgestellter Beanstandungen im Internet zu veröffentlichen.

**Zu § 4**

**Absatz 1** regelt Art und Umfang der Einsichtnahme. **Satz 1** stellt diesbezüglich zunächst klar, dass der Möglichkeit zur Einsichtnahme in persönlicher Hinsicht keine Grenzen gesetzt sind. **Satz 2** bestimmt, dass die Einsichtnahme an die persönliche Anwesenheit der Verbraucherin bzw. des Verbrauchers gebunden ist. Dies trägt abermals der Intention des Verbraucherschutzes Rechnung, diejenigen Bürgerinnen und Bürger zu schützen, die tatsächlich verbrauchen (wollen).

**Absatz 2** verbietet die Vervielfältigung oder Veröffentlichung von Kontrollberichten ohne Zustimmung des Lebensmittelunternehmens sowie die Ermöglichung einer entsprechenden Veröffentlichung durch Dritte. Der Tatbestand der Veröffentlichung (Nummer 2 Alternative 1) ist dabei sowohl für die einsichtsnehmende Person als für Dritte bußgeldwehrt. So wird eine Umgehung des Verbotes durch Dritte verhindert. An dieser Stelle wird von gesetzgeberischer Seite gewährleistet, dass das Transparenzsystem nicht mittelbar einen der Rechtsprechung des BVerfG widersprechenden Pranger ermöglicht. Die Vorschrift stellt einen wichtigen Bestandteil dar, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den Informationsinteressen der Verbraucherinnen und Verbraucher einerseits und den schutzwürdigen Interessen der Lebensmittelunternehmerinnen und Lebensmittelunternehmer andererseits zu erreichen.

**Zu § 5**

Diese Vorschrift belegt Verstöße gegen die Pflicht oder Form der Offenlegung sowie gegen das Verbot zur Vervielfältigung oder Veröffentlichung von Kontrollberichten mit Bußgeldern. Für die Lebensmittelunternehmen sind dabei auch fahrlässige Verstöße bußgeldbewehrt. Nur so wird von gesetzgeberischer Seite gewährleistet, dass die Regelungen dieses Gesetzes in der Praxis auch tatsächlich umgesetzt werden und Bußgelder nicht mit dem pauschalen Verweis auf fahrlässiges Handeln umgangen werden. Die Höhe des Bußgeldes bestimmt sich nach dem Unrechtsgehalt des Verstoßes. Dabei wurde berücksichtigt, dass sowohl die Schaffung vollständiger Transparenz als auch die effektive Verhinderung eines mit der Veröffentlichung eingehenden Prangers wichtige Bestandteile dieses Gesetzes sind.

Die Zuständigkeit für das Bußgeldverfahren liegt bei Verstößen auf Seiten der offenkundigspflichtigen Person bei der jeweils örtlich zuständigen Überwachungsbehörde. Dies ist sachgerecht, da eine Verfolgung und Ahndung etwaiger Ordnungswidrigkeiten vor Ort durch die Kreise und kreisfreien Städte hier effizienter umsetzbar ist. Zuständig für Verstöße auf Verbraucherseite ist hingegen das Ministerium für Justiz, Europa, Verbraucherschutz und Gleichstellung des Landes Schleswig-Holstein, um etwaige Probleme im Hinblick auf die örtliche Zuständigkeit zu vermeiden.

**Zu § 6**

Die Vorschrift stellt klar, dass durch dieses Gesetz keiner der bereits nach geltenden Recht bestehenden Informationsansprüche beschnitten werden.

Vielmehr wird durch dieses Gesetz lediglich zusätzliche Transparenz geschaffen, die die Verbraucherin oder den Verbraucher – im Gegensatz zum aktuellen Status Quo – auf einem schnellen und einfachen Weg erreichen kann. So bestimmt **Satz 1**, dass Ansprüche nach dem VIG und dem IZG-SH durch dieses Gesetz unberührt bleiben.

In Bezug auf das VIG normiert **Satz 2**, dass die Möglichkeit der Einsichtnahme nach diesem Gesetz vor allem nicht dazu führen darf, dass ein Antrag nach VIG gem. § 4 Absatz 5 VIG wegen der Möglichkeit, sich die begehrten Informationen in zumutbarer Weise aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen, abgelehnt wird.

In diesem Zusammenhang existieren verschiedene Fallgruppen, in denen VIG-Anfragen trotz des einfacheren und schnelleren Weges, den dieses Gesetz vorsieht, relevant sein können. Namentlich betrifft dies insbesondere

- Verbraucherinnen und Verbraucher, die nicht persönlich in einer Betriebsstätte anwesend sind oder sein können,
- Lebensmittelunternehmen ohne feste Betriebsstätte,
- Lebensmittelproduzenten,
- Online-Händler,
- den Fall, dass ein Lebensmittelunternehmen trotz Bußgeldbewehrung gegen seine Offenlegungspflicht verstößt und keinen Kontrollbericht offenlegt oder
- den Fall, dass ein Lebensmittelunternehmen seine Pflicht zur Offenlegung dadurch umgehen will, dass es die Betriebsinhaberin oder den Betriebsinhaber wechselt.

### **Zu § 7**

§ 7 sieht die Evaluation des Gesetzes zwei Jahren nach seinem Inkrafttreten vor. Dabei soll aus Sicht aller Beteiligten überprüft werden, inwiefern Anpassungs- oder Veränderungsbedarf besteht. Dies betrifft einerseits Inhalt und Gestaltung von Kontrollberichten und Formblättern, andererseits das Verfahren als solche im Hinblick auf Zielerreichung, Praktikabilität, Kosten, Belastung und Mehraufwand.

### **Zu § 8**

Diese Vorschrift regelt das Inkrafttreten. Um der Zielsetzung des Gesetzes gerecht zu werden, ist es sinnvoll, dass bereits bei Inkrafttreten des Gesetzes landeseinheitlich gleiche Kontrollberichte und Formblätter offengelegt werden können. Entwurf, Erstellung und Aushändigung dieser Kontrollberichte und Formblätter an die Betriebe erfordern eine gewisse Zeit, was an dieser Stelle berücksichtigt worden ist. Die Regelung in § 2 Absatz 2 Satz 1 ermöglicht in diesem Zusammenhang eine dynamische Rechtspraxis ohne Gesetzesänderungen erforderlich zu machen. So kann der amtliche Kontrollbericht zukünftig stets evaluiert und noch verbraucherfreundlicher gestaltet werden, um dem Gesetz bestmöglich zur Anwendung zu verhelfen.