



Deutscher Landkreistag · Postfach 11 02 52 · 10832 Berlin

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
Referat 316
Rochusstraße 1
53123 Bonn

Tel.: 030 590097-318
Fax: 030 590097-400

E-Mail:
Nadine.Schartz@Landkreistag.de

AZ: II/22

Datum: 2.5.2025

Per E-Mail: 316@bmel.bund.de

Stellungnahme zum Entwurf einer Leitlinie zur Bußgeldzumessung für lebensmittelrechtliche Verstöße

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrte Herr Dr. Bobbert,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, zum Entwurf einer Leitlinie zur Bußgeldzumessung für lebensmittelrechtliche Verstöße Stellung nehmen zu können. Grundsätzlich begrüßen wir die Zielsetzung, durch eine bundeseinheitliche Orientierungshilfe die Zumessung von Bußgeldern im lebensmittelrechtlichen Vollzug zu harmonisieren und mehr Transparenz zu schaffen. Gleichzeitig möchten wir jedoch auf eine Reihe wesentlicher Punkte hinweisen, die aus unserer Sicht eine Überarbeitung und Ergänzung der vorgelegten Entwurfsfassung erforderlich machen. Diese betreffen u.a. die methodische Herleitung der Bußgeldhöhen, die rechtliche Systematik, die Klarheit und Eindeutigkeit der Fallgruppen als auch die Abgrenzung zwischen kleinen und großen Betrieben.

Grundsätzliche Bewertung

Eine solche Leitlinie kann dabei helfen, den Rechtfertigungsdruck gegenüber betroffenen Unternehmen zu mindern und Argumentationslinien für die Behörden zu vereinfachen. Allerdings bestehen erhebliche Bedenken hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der vorliegenden Leitlinie. Die Mediane vieler Bußgeldhöhen erscheinen zu niedrig, insbesondere im Verhältnis zur gesetzlichen Obergrenze und zur erforderlichen Abschreckungswirkung. Bei vorsätzlichen oder wiederholten Verstößen, bei wirtschaftlich starken Betrieben oder bei systematischer Irreführung reichen diese Ansätze nicht aus, um den gesetzgeberischen Intentionen gerecht zu werden.

Methodische Mängel

Die der Leitlinie zugrunde liegende Studie basiert auf dem Abschlussbericht des vom Bundeslandwirtschaftsministerium geförderten Forschungsprojekts der Philipps-Universität Marburg. Die darin ermittelten Bußgeldhöhen und Mediane wurden nahezu unverändert in den Leitlinienentwurf übernommen. In dieser Form sehen wir die Eignung der Leitlinie als bundeseinheitlicher Maßstab kritisch:

- Die Datengrundlage ist nicht repräsentativ. Von rund 400 Lebensmittelüberwachungsbehörden in Deutschland wurden lediglich 46 einbezogen. Diese geringe Fallzahl wird in der Studie selbst nicht ausreichend begründet und kann mit Blick auf die vielfältige Struktur und Praxis im Bundesgebiet keine hinreichende Repräsentativität beanspruchen.
- In den gewählten Bußgeldrahmen wird ein Mittelwert aus festgelegten Bußgeldern erstellt. Die Auswahl der Tatbestände wirkt exemplarisch, praxistaugliche Konkretisierungen der Zumessungskriterien fehlen und es wurde keine juristische und verwaltungspraktische Bewertung dahingehend vorgenommen, ob die empirisch ermittelten Bußgeldbeträge tatsächlich angemessen sind. Die Berechnung der Bußgeldspannen erscheint nicht durchgängig einheitlich, so dass sich Unterschiede in der Methodik ergeben, was die Vergleichbarkeit erschwert.
- Der Erfassungszeitraum (2019–2021) fällt größtenteils in die Corona-Pandemie, in der viele Lebensmittelunternehmen geschlossen und sowohl Kontrollen als auch betriebliche Abläufe erheblich eingeschränkt waren. Reduzierte Kontrollen, eingeschränkte Betriebstätigkeit und Ausnahmesituationen haben die Datenlage erheblich verzerrt, so dass die Bußgeldbescheide aus dieser Zeit nur bedingt übertragbar sind.
- Vielfach wurden in der Studie Bußgeldbescheide mit mehreren Verstößen im Rahmen von Tateinheit aufgespalten, um Einzelvergehen zu analysieren und Einzelwerte zu generieren. Dies kann zu künstlich reduzierten Durchschnittswerten führen und verzerrt ebenfalls die statistischen Ergebnisse.
- Die seither eingetretene Inflation und allgemeine Preissteigerungen wurde bei der Bemessung der Bußgeldhöhen ebenfalls nicht berücksichtigt. Viele der angegebenen Bußgeldhöhen entfalten deshalb keine abschreckende Wirkung mehr.

Die Studie bildet damit aus unserer Sicht nicht die Realität der heutigen Überwachungspraxis ab. Für einen bundeseinheitlichen Maßstab braucht es verlässlichere, aktuellere und breiter abgestützte Grundlagen.

Pauschale Bußgeldspannen

Diese methodischen Mängel führen dazu, dass die in der Leitlinie vorgeschlagenen Bußgeldspannen – etwa im Bereich von 50 bis 350 Euro – häufig als nicht abschreckend empfunden werden und dem gesetzlichen Rahmen nicht gerecht werden. Die vorgeschlagenen Bußgelder werden fast gänzlich als deutlich zu niedrig angesetzt. Die Spanne bei Art. 14 Abs. 2 b) VO (EG) Nr. 178/2002 für das fahrlässige Inverkehrbringen eines (unsicheren) nicht für den Verzehr geeigneten Lebensmittels liegt etwa bei nur 150 Euro im Median, obwohl es sich dabei um eine schwerwiegende Ordnungswidrigkeit handelt. Auch bei Kennzeichnungsverstößen wie der fehlenden Allergenkennzeichnung oder der Bewerbung mit unzulässigen gesundheitsbezogenen Angaben sind die vorgesehenen Sanktionen zu milde. Die Bußgeldspanne für fehlende Allergenkennzeichnung liegt unterhalb der für fehlende Nährwertkennzeichnung, was in keinem Verhältnis zur tatsächlichen Gefährdungslage für Verbraucher steht.

Im Gegensatz dazu wird etwa für die Lagerung von Reinigungsmitteln (Kapitel I Nr. 10 VO (EG) Nr. 852/2004) ein Median von 800 Euro vorgeschlagen, was überzogen erscheint. Es fehlt eine nachvollziehbare Systematik der Bußgeldhöhen im Verhältnis zur tatsächlichen Schwere der Tat.

Fallgruppe und Rechtsgrundlagen

In vielen Fällen fehlt eine eindeutige Zuordnung zwischen den Tatbeständen und den jeweils einschlägigen Vorschriften. So wird etwa das gesamte Kapitel I der VO (EG) Nr. 852/2004

einem Bußgeldrahmen unter § 2 LMRStV zugeordnet, obwohl diese Verordnung nur bestimmte Teilaspekte wie die Lagerung von Reinigungsmitteln erfasst.

Ebenso ist der Verweis auf §§ 3 und 10 LMHV teilweise widersprüchlich, insbesondere wenn gleichzeitig die LMRStV für die Sanktionierung herangezogen wird. Auch das Beispiel der fehlenden Schlachtier- und Fleischuntersuchung ist nicht der VO (EG) Nr. 853/2004, sondern der VO (EU) 2019/625 zuzuordnen. Diese Ungenauigkeiten erschweren die Anwendung der Leitlinie erheblich.

Berücksichtigung wirtschaftlicher Verhältnisse

Ein zentrales Kriterium bei der Bußgeldzumessung – die wirtschaftlichen Verhältnisse des Betroffenen – wird in der Leitlinie nicht angemessen berücksichtigt. Insbesondere für Großbetriebe ist es erforderlich, den Abschöpfungsgedanken des § 17 Abs. 4 OWiG deutlich zu machen. Die Leitlinie sollte hier nicht nur den Tatbestand an sich, sondern auch den wirtschaftlichen Vorteil in den Blick nehmen.

Darüber hinaus fehlt ein Hinweis auf die sog. „gläsernen Schwellen“ im Gewerberecht: ab 200 Euro Eintragung ins Gewerbezentralregister (§ 149 GewO) und ab 350 Euro Veröffentlichung nach § 40 Abs. 1a LFGB. Diese Schwellen haben in der Praxis erhebliche Auswirkungen.

Großbetriebe und Abweichungen im Einzelfall

Die vorgelegte Leitlinie unterscheidet nicht ausreichend zwischen kleinen und großen Unternehmen. Es wird lediglich auf die Produktverbreitung (regional, landesweit, bundesweit) verwiesen, was nicht ausreicht. Weitere Kriterien wie Umsatzhöhe, Anzahl der Mitarbeiter, Marktbedeutung oder Konzernzugehörigkeit sollten berücksichtigt werden – allerdings ohne starre Kennzahlen, sondern im Rahmen einer Gesamtschau. Die hiesigen Bußgeldspannen und Mediane sollten primär für kleine und mittlere Betriebe gelten, insbesondere da die Studie überwiegend auf kleinere Unternehmen ausgerichtet war. Für Großbetriebe ist eine gesonderte Betrachtung erforderlich – entweder durch Ausklammerung oder durch Angabe von Mindestbußgeldern in Fallgruppen, ergänzt um Beispiele für zulässige Abweichungen. Wir schlagen vor, eine klarere Differenzierung für Großbetriebe einzuführen und ausdrücklich Möglichkeiten für eine Abweichung von den Bußgeldspannen zu benennen, etwa bei vorsätzlichen oder wiederholten Verstößen, erheblichem wirtschaftlichem Vorteil und systematischer Irreführung. Andernfalls entsteht das Risiko, dass Bußgelder gegen große Unternehmen – trotz wirtschaftlich erheblicher Vorteile – faktisch nicht abschreckend wirken.

Auswirkungen auf die Verwaltungspraxis

Die Einführung einer Leitlinie kann den Vorteil bieten, eine einheitliche Handhabung zu fördern. Allerdings wird aus unserer Sicht befürchtet, dass die in der Leitlinie angegebenen Werte als faktisch verbindlich wahrgenommen werden. Besonders kritisch ist dies bei rechtlichen bzw. gerichtlichen Auseinandersetzungen mit juristisch vertretenen Lebensmittelunternehmen. Ein Abweichen von den vorgeschlagenen Mediansätzen würde somit einen erhöhten Begründungsaufwand für die zuständigen Behörden nach sich ziehen. In diesem Zusammenhang wird angeregt, die Leitlinie ausdrücklich als „Orientierungshilfe“ oder „Orientierungsrahmen“ zu benennen und deutlich zu machen, dass ein Abweichen insbesondere bei Großbetrieben, Wiederholungsverstößen oder Vorsatzfällen ausdrücklich vorgesehen ist. Dies ermöglicht den Behörden mehr Spielraum bei der Abweichung von den vorgegebenen Werten.

Weitere Anmerkungen zu einzelnen Regelungsbereichen

Daneben haben uns folgende einzelnen Anmerkungen erreicht:

Teil A – Allgemeiner Teil:

- Es fehlen klare Aussagen zur Berücksichtigung wirtschaftlicher Verhältnisse (§ 17 Abs. 3 OWiG) und zum wirtschaftlichen Vorteil. Bei der Zumessung der Geldbuße sind die wirtschaftlichen Verhältnisse der Lebensmittelunternehmer stets von erheblicher Bedeutung (§ 30, Abs. 4 OWiG) und der wirtschaftliche Vorteil, den der Lebensmittelunternehmer aus der Ordnungswidrigkeit gezogen hat, soll abgeschöpft werden (§ 17 Abs. 4 OWiG).
- Die Anwendung von Verwarnungen mit Verwarngeld (§ 56 OWiG) wird nicht angesprochen.
- Die Einordnung von Dauerordnungswidrigkeiten – etwa durch unterlassene Reinigung („Schmuddelbetrieb“) – sollte durch Beispiele verdeutlicht werden.
- Die ermittelten Standardfälle bleiben unklar und können in der vorliegenden Form nicht als Ausgangspunkt für die Festsetzung eines Bußgelds dienen. Es fehlen gerade konkrete Kriterien, also die Beschreibung der vorausgesetzten Merkmale und die Erläuterung der Anwendung im Standardfall.
- Es wird darauf hingewiesen, dass zumindest im Bereich des Lebensmittelhygienerechts bereits durch die Rechtsprechung die Tateinheit klarer definiert wurde. U.a. aufgrund des gleichen Schutzzwecks der Normen bspw. in Anhang II der VO (EG) Nr. 852/2004 werden mehrere Verstöße gegen verschiedene Kapitel dieses Anhangs II als Tateinheit i.S. von „Hygiene- und Reinigungsverstößen“ angesehen. Verstößt ein Lebensmittelunternehmer bspw. gegen Kapitel I, V, VIII, IX und X des Anhang II der VO (EG) Nr. 852/2004 und wird all dies im Rahmen einer Kontrolle in einem Betrieb festgestellt (= zeitlicher, personeller, sachlicher und örtlicher Zusammenhang), so werden demnach alle Verstöße – gleichgültig ob z.B. ein Verstoß über § 3 Satz 1, § 10 LMHV und der andere Verstoß über § 2 LMRStV sanktionierbar ist – in Tateinheit über diese verschiedenen Vorschriften geahndet, sodass gern. § 19 OWiG nur eine Geldbuße festgelegt wird. Näheres ist z.B. den nachfolgend genannten Quellen zu entnehmen: VG München Beschl. v. 6.12.2021 - M 26a E 21.5986, BeckRS 2021, 39962, Rn. 4, 39; VG München Beschl. v. 6.10.2022 - 26a E 22.4128, BeckRS 2022, 27669, Rn. 55; VG Würzburg Beschl. v. 31.8.2021 - 8 E 21.1045, BeckRS 2021, 24806, Rn. 27, 68 In diesen Beschlüssen wird bzgl. der o. g. Thematik u.a. von „einheitlichem Lebenssachverhalt“ und „gleicher Motivationslage“ bei entsprechenden Verstößen gesprochen. Insofern sollte in der Leitlinie auf aktuelle gerichtliche Entscheidungen hingewiesen werden.

Teil B – Besonderer Teil:

- Die Zuweisung von Tatbeständen zu den Rechtsgrundlagen ist teils inkonsistent (z.B. LMHV vs. LMRStV).
- Die Fallgruppen zu Anhang II Kapitel I, V und IX der VO (EG) Nr. 852/2004 beziehen sich jeweils auf das gesamte Kapitel, obwohl § 2 LMRStV nur einzelne Tatbestände erfasst. Hier sind die Bezugnahmen präzise einzugrenzen (z.B. nur Nr. 10, Nr. 1a, Nr. 2/8 i. V. m. Art. 4 Abs. 2).
- Die Sanktionierung bei fehlender Allergenkennzeichnung fällt zu gering aus und steht in keinem angemessenen Verhältnis zur Nährwertkennzeichnung, deren Unterlassung für Verbraucher keine unmittelbare Gesundheitsgefahr darstellt.
- Der Tatbestand zur unterlassenen Kennzeichnung in deutscher Sprache betrifft primär Hersteller/Importeure nach Art. 8 LMIV – hier ist der aktuelle Bußgeldansatz nur für kleine Unternehmen angemessen. Eine Differenzierung ist erforderlich.

- Bei Verstößen gegen die VO (EG) Nr. 853/2004 fehlt eine differenzierte Betrachtung. Die pauschale Einordnung – etwa bei fehlender Schlachttieruntersuchung – wird der praktischen Relevanz nicht gerecht. Eine Unterscheidung zwischen vorsätzlicher „Schwarzschlachtung“ und einmaligem Versehen ist erforderlich.
- Bei Verstößen nach § 43 IfSG wird nicht zwischen fehlender Erstbelehrung (bis 25.000 €) und fehlender Dokumentation (bis 2.500 €) differenziert – was angesichts der sehr unterschiedlichen Rechtsfolgen dringend geboten ist.
- Dem Verstoß gegen die §§ 4 und 10 LMHV i.V.m. dem Tatbestand § 60 Abs. 2 Nr. 26 a) LFGB wird keine Beachtung geschenkt. Dies stellt einen häufig festgestellten Verstoß dar.
- Es wird der Hinweis angeregt, dass es sich bei den sog. Mischtatbeständen nach § 59 LFGB bei Vorsatz um eine Straftat handeln könnte.
- In der Leitlinie sollten auch die ortsveränderlichen und/oder nichtständigen Betriebsstätten nach Anhang II Kapitel 3 VO (EG) 852/2004 gesonderte Beachtung finden.
- Bei den Hygieneverstößen wird auf §§ 3 und 10 LMHV Bezug genommen. Hier sollte die „Gefahr der nachteiligen Beeinflussung eines Lebensmittels“ ergänzt werden. Weiterhin sollte § 10 Nr. 1 LMHV zum Tatbestand zugeordnet werden und nicht zur Handlung bzw. zum Unterlassen. Auch sollte ergänzt werden, ob es sich bei dem vorgeschlagenen Betrag um einen Gesamtwert von mehreren Verstößen handelt oder ob dieser Betrag additiv anzusehen ist.
- Unterhalb dieses Punktes gibt es spezielle Fallgruppen Nr. 1-3: Diese werden den § 3 und § 10 zugeordnet und sollen laut Tabelle jedoch über die LMRStV geahndet werden. Dies widerspricht sich. Die speziellen Fallgruppen müssen in einzelne Unterpunkte aufgeteilt werden und dürfen nicht dem § 3 i.V.m §10 LMHV zugeordnet werden.
- Zur Fallgruppe 1: Hier wird das komplette Kapitel 1 des Anhangs II der VO (EG) Nr. 852/2004 aufgeführt. Der Bezug zu Art. 4 Abs. 2 fehlt. Es soll das komplette Kapitel über den § 2 LMRStV geahndet werden. Über § 2 LMRStV kann in Kapitel 1 der VO (EG) Nr. 852/2004 jedoch nur ordnungswidrig belangt werden, wer entgegen Art. 4 Abs. 2 in Verbindung mit Anhang II Kapitel I Nummer 10 ein Reinigungs- oder Desinfektionsmittel lagert. Dies müsste entsprechend angepasst werden.
- Zur Fallgruppe 2: Hier wird das komplette Kapitel 5 des Anhangs II der VO (EG) Nr. 852/2004 aufgeführt. Der Bezug zu Art. 4 Abs. 2 fehlt. Es soll das komplette Kapitel über den § 2 LMRStV geahndet werden. Über § 2 der LMRStV kann in Kapitel 5 der VO (EG) Nr. 852/2004 jedoch nur ordnungswidrig belangt werden, wer entgegen Artikel 4 Absatz 2 in Verbindung mit Anhang II Kapitel V Nr. 1 lit. a Gegenstände, Armaturen oder Ausrüstungen, mit denen Lebensmittel in Berührung kommen, nicht oder nicht richtig reinigt. Dies müsste entsprechend angepasst werden.
- Zur Fallgruppe 3: Hier wird das komplette Kapitel 9 des Anhangs II der VO (EG) Nr. 852/2004 aufgeführt. Der Bezug zu Art. 4 Abs. 2 fehlt. Es soll das komplette Kapitel über den § 2 LMRStV geahndet werden. Über § 2 der LMRStV kann in Kapitel 9 der VO (EG) Nr. 852/2004 jedoch nur ordnungswidrig belangt werden, wer entgegen Art. 4 Abs. 2 in Verbindung mit Anhang II Kapitel IX Nr. 2 oder 8 einen Rohstoff, eine Zutat oder einen dort genannten Stoff nicht richtig lagert. Dies müsste entsprechend angepasst werden.
- Letzter Unterpunkt: Die gesamte VO Nr. 853/2004 soll über § 3 i.V.m. § 10 LMHV geahndet werden. Dies ist nicht möglich, der Bezug zur Gefahr der nachteiligen Beeinflussung eines Lebensmittels müsste hergestellt werden.
- Die in § 3 LMRStV genannten Ordnungswidrigkeiten zur VO (EG) Nr. 853/2004 werden komplett außeracht gelassen. Dieser Punkt überschneidet sich mit dem ersten Unterpunkt zu §§ 3, 10 LMHV.
- Angeregt wird auch, die beabsichtigte Eingruppierung der Hygieneverstöße (Seiten 6 bis 8 der Leitlinie) in eine allgemeine Fallgruppe (§§ 3,10 LMHV) und drei spezielle Fallgruppen (Anhang II VO (EG) Nr. 852/2004, § 2 LMRStV) zu verzichten und

stattdessen alle Hygieneverstöße in einer Fallgruppe zusammenzufallen sowie mit einer einheitlichen Bußgeldspanne zu versehen.

- Bezüglich der Geldbußen im Bereich der Lebensmittelhygiene wird darauf aufmerksam gemacht, dass nur sehr wenige Tatbestände des Anhang II der VO (EG) Nr. 852/2004 direkt über § 2 LMRStV geahndet werden können. Allein dieser Umstand erschwert Ahndungen, da bei nicht vorhandenen Ahndungsvorschriften in der LMRStV die nur in diesen Fällen anwendbaren Auffangnormen der §§3, 10 LMHV herangezogen werden müssen und hierbei dann eine Begründung des Kausalverlaufs der Gefahr einer nachteiligen Beeinflussung erforderlich wird. Daher wäre eine Erweiterung der Tatbestände in § 2 LMRStV unter der Betrachtung der Vollzugsorientierung – hier auch insbesondere unter Berücksichtigung der 350 Euro Veröffentlichungsschwelle gemäß der Regelung in § 40 Abs. 1a Satz 1 Nr. 3 LFGB – sinnvoll und wünschenswert. Es ist nur schwer nachvollziehbar, warum einige Tatbestände direkt über die Norm des LMRStV geahndet werden können, während die Sanktionierungen anderer Tatbestände über die Auffangnorm der LMHV hergeleitet werden müssen
- Zum Punkt Täuschungsschutz/ Kennzeichnung, Art. 9 ff. VO (EG) Nr. 1169/2011, fällt auf dass der aufgeführte Verstoßpunkt „unterlassene verpflichtende Informationen über Lebensmittel (allgemein)“ inklusive der Fallgruppen 1 und 2 den Tatbestand nach § 6 LMIDV beschreibt, allerdings wurde § 5 LMIDV nicht berücksichtigt und die Subsumtion demnach nicht korrekt ausgeführt wurde.
- Zu Sondervorschriften, erster Unterpunkt wird darauf hingewiesen, dass als Unionsvorschrift der Handlung „fehlende Kennzeichnung verwendeter Lebensmittelzusatzstoffe“ Art. 21- 23 VO (EG) Nr. 1333/2008 aufgeführt wurden. Es ist anzumerken, dass sich die genannten Artikel auf Lebensmittelzusatzstoffe, die nicht für den Verkauf an Endverbraucher bestimmt sind, beziehen.
- Letzter Unterpunkt: Bei dem Bußgeld zur fehlenden Infektionsschutzrechtlichen Belehrung wird nicht unterschieden zwischen „die Erstbelehrung wurde nicht durchgeführt“ (Bußgeldrahmen bis 25.000 Euro) und die „Dokumentation der Erstbelehrung konnte nicht vorgelegt werden“ (Bußgeldrahmen bis 2.500 Euro). Diese beiden Verstöße werden einheitlich mit einem Median von 75 Euro bepreist (Spanne 50 bis 250 Euro). Die beiden Verstöße müssten aufgeteilt werden und unterschiedlich geahndet werden.
- Fehlende Kriterien am Beispiel „Verkauf nicht sichere Lebensmittel“: Bezieht sich die Bußgeldspanne auf Inverkehrbringen durch einen Kiosk, eine Einzelhandelskette, den Internetversandhandel, als Einzelhändler, als Großhändler, pro Gebinde, pro LKW-Ladung, an 1 Tag, über 8 Wochen etc.
- Fehlende Kriterien am Beispiel „Hygienemängel Ausrüstungen“: Bezieht sich die Bußgeldspanne auf einen Ausrüstungsgegenstand, einen Raum, den gesamten Betrieb, eine Gastronomieküche, eine Großschlachtstätte, einen Abwurfbehälter, eine Verpackungsmaschine etc.

Beispielhaft wurde uns zudem aus einem Landkreis die als **Anlage** beigefügte Tabelle übermittelt. Auch die Region Hannover hat ein Verfahren ausgearbeitet, mittels dessen lebensmittelrechtliche Bußgeldspannen bei Kontroll-Beanstandungen und Proben-Beanstandungen bestimmt werden. Bei den Proben-Beanstandungen wurden alle relevanten Verstöße in einem Katalog erfasst und ihnen Relevanzstufen zugeordnet. Die Kennzeichnungsmängel beispielsweise haben nach den Erkenntnissen in der Regel geringere Relevanz. Diese Einstufung bildet die Grundlage für die „Hilfestellung Opportunitätsprinzip“, in der weitere Faktoren wie Nachtatverhalten, Häufigkeit des Verstoßes und Vertriebsreichweite berücksichtigt werden. Das Ergebnis ist die „Bedeutung der Ordnungswidrigkeit“ (vgl. § 17 Abs. 3 OWiG). Nur wenn die festgelegte Schwelle im Punktesystem überschritten wird, wird überhaupt ein Ordnungswidrigkeitsverfahren eingeleitet. Im nächsten Schritt wird anhand dieser Punktzahl mit der „Hilfestellung Bußgeldhöhe“ eine angemessene Bußgeldspanne festgelegt. Hier fließen

sowohl die Vorwerfbarkeit als auch die wirtschaftlichen Verhältnisse des Täters ein. Durch dieses Verfahren wird eine engere Bußgeldspanne im Vergleich zur Leitlinie erreicht. Zudem kann im Falle einer gerichtlichen Überprüfung transparent dargelegt werden, dass das Bußgeldverfahren nicht willkürlich eingeleitet und die Bußgeldhöhe nach einem einheitlichen und angemessenen Maßstab bestimmt wurde.

Daneben wird auf einen bereits in den Jahren 2018/2019 vom Bundesverband der Lebensmittelkontrolleure (BVLK) zur Festlegung von Geldbußen im Lebensmittelrecht unterbreiteten Vorschlag für einen Bußgeldkatalog hingewiesen, der auch für die Erarbeitung der Orientierungshilfe Berücksichtigung finden könnte.

Interaktive digitale Lösung

Die Zielrichtung des Ministeriums, Erfahrungswissen zur Bußgeldzumessung zu bündeln, ist richtig. Für die Lebensmittelbehörden ist mangels bundeseinheitlichem Tatbestandskatalog, anders als im Bereich der Verkehrsordnungswidrigkeiten, der Austausch von Erfahrungswissen zur Bußgeldzumessung von immenser Bedeutung, wie richtig erkannt wurde. Eine starre Leitlinie wird der dynamischen Rechts- und Vollzugspraxis jedoch kaum gerecht. Wir regen deshalb an, die Leitlinie perspektivisch zu einer digitalen, interaktiven Plattform weiterzuentwickeln. Eine bundesweit durch alle Lebensmittelüberwachungsbehörden freiwillig zu nutzende digitale interaktive Bußgeld-Plattform (z.B. unter Einbindung ins FIS-VL oder mit Schnittstelle zu BALVI iP oder einer anderen zukünftigen Fachanwendung zur Kontrollerfassung) könnte bundesweit anonymisierte Bußgeldentscheidungen Kontext (Tatbestand, Betriebsart, Bußgeldhöhe, Begründung) sammeln und auswerten. Eine intuitive Eingabemaske mit Filter- und Suchfunktionen sowie definierte Checkboxen zu Verstoßmerkmalen, Bezug zu Tatbestandsnummern und Zumessungskriterien würden die praktische Arbeit der Behörden erheblich erleichtern und den Austausch von Erfahrungswissen fördern. So ließe sich eine kontinuierlich wachsende, praxisnahe Sammlung von Fallentscheidungen etablieren.

Festhalten lässt sich, dass die Idee einer einheitlichen Orientierung bei der Bußgeldzumessung im Lebensmittelrecht grundsätzlich zu begrüßen ist. Der vorliegende Entwurf bleibt jedoch in vielen Bereichen hinter den Erwartungen zurück. Die methodische Basis ist unzureichend, viele Bußgeldhöhen erscheinen nicht praxisgerecht, wichtige rechtliche und wirtschaftliche Differenzierungen fehlen. Wir empfehlen deshalb eine grundlegende Überarbeitung, die auf einer besseren Datengrundlage beruht, differenziert zwischen Betriebsgrößen, Abschöpfung und wirtschaftlichen Vorteil berücksichtigt, Rechtsgrundlagen präzise benennt, Mindest- und Schwellenwerte transparent macht und den Begriff „Leitlinie“ in „Orientierungshilfe“ ändert. Eine digitale Plattform mit wachsender Fall-Datenbank wäre zudem eine zukunftsweisende Ergänzung.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Anmerkungen im Weiteren berücksichtigen, und stehen für Rückfragen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag



Schartz, LL.M.

I. Allgemeine Verstöße

Handlung bzw. Unterlassen	Tatbestand	Gesetzlicher Bußgeldrahmen	Sanktionierung in der Praxis	
Art. 14 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 b) VO (EG) Nr. 178/2002 Fahrlässiges Inverkehrbringen eines (unsicheren) nicht für den Verzehr geeigneten Lebensmittels	§§ 60 Abs. 1 Nr. 1, 59 Abs. 2 Nr. 1 a) LFGB	0 – 100.000 Euro	Bußgeldspanne: 50,00 – 350,00 Euro Median: 150,00 Euro	Ab 500€
§ 44 LFGB Duldungs-, - und Mitwirkungspflichten bei Kontrollen	§ 60 Abs. 2 Nr. 19, 20, 21, 22 LFGB	0 – 20.000 Euro	<i>Bußgeldspanne³</i> 50,00 – 300,00 Euro Median: 125,00 Euro	Ab 1000€

II. Hygieneverstöße

§§ 3, 10 LMHV Allgemeine Hygienevorschriften, Unsachgemäßes Herstellen, Behandeln oder Inverkehrbringen von Lebensmitteln <i>-> spezielle Fallgruppen 1-3 beachten, s.u.</i>	§ 60 Abs. 2 Nr. 26 a) LFGB	0 - 50.000 Euro	<i>Bußgeldspanne:</i> 100,00 – 500,00 Euro Median: 200,00 Euro	Ab 300€
---	-------------------------------	-----------------	--	---------

<p>Fallgruppe 1:</p> <p>Anhang II Kap. 1 VO (EG) Nr. 852/2004</p> <p>Verstoß gegen die allgemeinen Vorschriften für Betriebsstätten (Zustand der Betriebsstätten)</p>	<p>§ 60 Abs. 4 Nr. 2 a) LFGB; § 2 LMRStV</p>	<p>0 – 50.000 Euro</p>	<p><i>Bußgeldspanne⁴:</i> 30,00 – 4.000,00 Euro</p> <p>Median: 800,00 Euro</p>	<p><i>Ab 300€</i></p>
<p>Fallgruppe 2:</p> <p>Anhang II Kap. 5 VO (EG) Nr. 852/2004</p> <p>Vorschriften für Ausrüstungen</p>	<p>§ 60 Abs. 4 Nr. 2 a) LFGB; § 2 LMRStV</p>	<p>0 – 50.000 Euro</p>	<p><i>Bußgeldspanne:</i> 150,00 – 500,00 Euro</p> <p>Median: 200,00 Euro</p>	<p><i>Ab 300€</i></p>
<p>Fallgruppe 3:</p> <p>Anhang II Kap. 9 VO (EG) Nr. 852/2004</p> <p>Verstoß gegen die Vorschriften zur Behandlung von Lebensmitteln (Verunreinigung, Keimbelastung und Verderb)</p>	<p>§ 60 Abs. 4 Nr. 2 a) LFGB; § 2 LMRStV</p>	<p>0 – 50.000 Euro</p>	<p><i>Bußgeldspanne:</i> 100,00 – 300,00 Euro</p> <p>Median: 200,00 Euro</p>	<p><i>Ab 500€</i></p>

<p>VO (EG) Nr. 853/2004</p> <p>Verstoß gegen spezifische Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs (Bsp.; Fehlende Schlacht tier und Fleischuntersuchung)</p>	<p>§§ 3 S. 1, 10 LMHV, § 60 Abs. 2 Nr. 26 a) LFGB</p>	<p>0 – 50.000 Euro</p>	<p><i>Bußgeldspanne⁵:</i> 100,00 – 1.000,00 Euro Median: 450,00 Euro</p>	<p><i>Ab 300€</i></p>
---	---	------------------------	--	-----------------------

III. Täuschungsschutz/Kennzeichnung

Handlung bzw. Unterlassen	Tatbestand	Gesetzlicher Bußgeldrahmen	Sanktionierung von Grund- und Regelfall	
§ 12 LFGB Täuschung über den Zustand eines Lebensmittels: ekelerregende Lebensmittel	§§ 60 Abs. 1 Nr. 2, 59 Abs. 1 Nr. 9 LFGB	0 – 50.000 Euro	<i>Bußgeldspanne⁶:</i> 200,00 – 500,00 Euro Median: 325,00 Euro	Ab 500€
§ 11 LFGB i.V.m. Art. 7 VO (EU) 1169/2011 Irreführende Informationen über Lebensmittel, falsche krankheitsbezogene Kennzeichnung und Bewerbung von Lebensmitteln¹	§§ 60 Abs. 1 Nr. 2, 59 Abs. 1 Nr. 7, 8 LFGB	0 – 50.000 Euro	<i>Bußgeldspanne:</i> 100,00 – 300,00 Euro Median: 200,00 Euro	
§ 5 Abs. 1 Nr. 18, § 2 Abs. 1 Nr. 2 LMIDV Verpflichtende Angaben - Unterlassene Kennzeichnung des Lebensmittels in deutscher Sprache²³	§ 60 Abs. 2 Nr. 26 a) LFGB, § 6 Abs. 4 Nr. 2 LMIDV	0 – 50.000 Euro	<i>Bußgeldspanne⁹:</i> 100,00 – 200,00 Euro Median: 200 Euro	