

**MINISTERIUM FÜR ERNÄHRUNG UND LÄNDLICHEN RAUM
BADEN-WÜRTTEMBERG**

Postfach 10 34 44 70029 Stuttgart

E-Mail: poststelle@mlr.bwl.de

FAX: 0711/126-2255 oder 2379 (Presse)

**Ausschuss für
Verbraucherschutz,
Ernährung u. Landwirtschaft**

A.-Drs. 15(10)504D

An die
Vorsitzende des Ausschusses für
Verbraucherschutz, Ernährung und
Landwirtschaft im Bundestag
Frau Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin

Stuttgart, 15.10.2004

Durchwahl (07 11) 1 26- 2196

Name: Dr. Edelhäuser,
Dr. Eckstein
Herr Jesse-Allgöwer

Aktenzeichen: 36-5471.30/109

(Bitte bei Antwort angeben)

vel-ausschuss@bundestag.de

**Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Lebensmittel- und
Futtermittelrechts**

BT-Drucksache 15/3657

Öffentliche Anhörung Mittwoch, dem 20. Oktober 2004

Ihr Schreiben vom 29.09.2004

Anlagen

1 Stellungnahme

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

beiliegend wird die erbetene Stellungnahme des Ministeriums für Ernährung und
Ländlichen Raum Baden-Württemberg zu den Fragen der Fraktionen übersandt. Einer
Veröffentlichung im Internet wird zugestimmt.

Mit freundlichen Grüßen

Jürgen Maier

Fragenkatalog

des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
des Deutschen Bundestages

Öffentliche Anhörung
Mittwoch, dem 20. Oktober 2004,

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Lebensmittel- und
Futtermittelrechts**

BT-Drucksache 15/3657

<p>Stellungnahme des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg</p>
--

Grundsätzliche Ausführungen zum Gesetzentwurf

Nach den vielfältigen Erfahrungen der Vergangenheit war eine lückenlose Anpassung und Abstimmung des Futtermittelrechts mit dem Lebensmittelrecht überfällig. Mit der EU-Basisverordnung zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (VO (EG) Nr. 178/2002) sowie der Kontroll-Verordnung (EG) Nr. 882/2004 wurde es außerdem notwendig, das nationale Lebensmittel- und Futtermittelrecht an das EU-Recht anzupassen. Der Gesetzentwurf trägt diesem Anliegen inhaltlich Rechnung, indem Regelungen des neuen EU-Rechts aus dem alten Lebensmittel- und Futtermittelrecht herausgenommen werden und der verbleibende Teil des nationalen Rechts, der noch nicht EU-harmonisiert ist, angepasst bzw. fortgeführt wird.

Im Gesetzentwurf werden aber nicht nur EU-Recht und nationales Recht einander angepasst, es werden darüber hinaus das Lebensmittelrecht und das Futtermittelrecht in einem Gesetzbuch zusammengeführt. Diese beiden Entwicklungen führen zu einem nur noch schwer überschaubaren Regelwerk, das den praktischen Umgang für den Rechtsanwender in der Lebensmittel- und Futtermittelwirtschaft sowie in der Verwaltung gegenüber dem bisherigen Zustand deutlich erschwert.

Eine grundlegende redaktionelle Überarbeitung des Gesetzentwurfes ist notwendig, um die Rechtsanwendung und damit auch die Rechtssicherheit und die Einhaltung der Normen zu erleichtern. Dieses Ziel wird am ehesten erreicht, wenn - entsprechend den Vorgaben des Weißbuches zum Lebensmittelrecht - die bestehenden nationalen Lebensmittel- bzw. Futtermittelgesetze aufeinander abgestimmt, sie jedoch in zwei eigenständigen Regelungsbereichen beibehalten werden. Dabei wird nicht verkannt, dass die Zusammenführung verschiedener Rechtsvorschriften des Lebensmittelrechts bzw. eine Zusammenführung von Futtermittelgesetz und Verfütterungsverbotsgesetz für sich betrachtet sinnvoll und notwendig sind.

Begründung:

- Lebensmittel- und Futtermittelrecht behandeln zwei Regelungsbereiche, die in ihrer Zielsetzung, dem Kreis der Betroffenen und in ihrer Anwendung in der Praxis deutliche Unterschiede aufweisen.
- Auch wenn durch die sog. EU-Basisverordnung erstmals Futtermittel- und Lebensmittelrecht in einer einheitlichen Kodifikation zusammengeführt werden, muss dies nicht zwingend zur Folge haben, das deutsche Futtermittel- und Lebensmittelrecht in einem Gesetz zusammenzufassen, zumal auch die Europäische Gemeinschaft beispielsweise die Hygieneanforderungen für Futter- und Lebensmittel getrennt regelt.
- Das Gesetz stellt im Bereich des Futtermittelrechts keine Deregulierung dar. Anstelle von bislang 25 Paragraphen des Futtermittelgesetzes, das bei einer Zusammenführung mit dem Verfütterungsverbotsgesetz in 27 Paragraphen geregelt werden kann, sind nach dem Gesetzentwurf nunmehr über 50 Paragraphen für Futtermittel relevant, zum Teil in Verbindung mit anderen Erzeugnissen. Damit werden die zu beachtenden Vorschriften praktisch verdoppelt. Das Verständnis des Futtermittelrechts wird sowohl für die zuständigen Behörden wie auch gerade für die Rechtsunterworfenen wesentlich erschwert. Damit widerspricht das Gesetz – zumindest unter diesem Gesichtspunkt - dem selbst gesteckten Ziel der Deregulierung.
- Durch das Gesetz wird eine Vielzahl bislang nur auf das Lebensmittelrecht bezogener Verordnungsermächtigungen (§§ 32 ff.) nunmehr auf das Futtermittelrecht erweitert. Damit besteht eine nicht mehr absehbare Möglichkeit, durch Rechtsverordnungen das Futtermittelrecht weiter zu regeln. Dies widerspricht der Notwendigkeit und dem Ziel der Deregulierung.
- Durch die Erweiterung der bisher nur für Lebens- oder Futtermittel geltenden Verordnungsermächtigungen auf den "Erzeugnisbegriff" des Gesetzes werden die Verordnungsermächtigungen in Inhalt, Zweck und Ausmaß im Vergleich zu bisher wesentlich weniger bestimmt. Da darüber hinaus der Gesetzentwurf über 150

Verordnungsermächtigungen ausweist, erscheint das Gesamtkonzept der Verordnungsermächtigungen im Hinblick auf das im Artikel 20 Grundgesetz verankerte Gewaltenteilungsprinzip als fragwürdig.

- Bisher enthielt das Futtermittelrecht nur wenige Straftatbestände. Nach dem vorliegenden Entwurf nimmt die Zahl der Verstöße gegen futtermittelrechtliche Bestimmungen, die als Straftaten geahndet werden, zu. Damit werden viele bislang als Verwaltungsunrecht behandelte Verstöße gegen das Futtermittelrecht kriminalisiert, ohne dass hierfür auf belastungsfähigen Zahlen basierende Gründe genannt werden.

Fraktion der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Deutschen Bundestag

1. *Ist die Zusammenführung von Lebensmittelrecht und Futtermittelrecht in einem Gesetz sachgerecht?*

Die Zusammenführung von Lebensmittelrecht und Futtermittelrecht ist nicht sachgerecht, weil so die Anwendung des Rechts unnötig erschwert wird.

Die Zusammenführung von Lebensmittel- und Futtermittelrecht wurde auf europäischer Ebene, insbesondere in den Verordnungen (EG) Nr. 178/2002 sowie (EG) Nr. 882/2004 vorgenommen. Der deutsche Gesetzentwurf folgt diesem Beispiel. Hierzu muss angemerkt werden, dass der europäische Gesetzgeber häufig kein gutes Vorbild darstellt, was klare Regelungen betrifft. Auch die europäischen Verordnungen (EG) Nr. 178/2002 sowie (EG) Nr. 882/2004 sind in der Anwendung nicht einfach, weil viele Bestimmungen nicht prägnant formuliert sind und darüber hinaus sehr unterschiedliche Sachverhalte, die nicht zwingend miteinander geregelt werden müssen (Beispiel: Organisation der europäischen Behörde in der VO (EG) 178/2002), innerhalb einer Verordnung abgehandelt werden.

Notwendig und sachgerecht ist die Abstimmung des Futtermittelrechts mit dem Lebensmittelrecht und die Anpassung des geltenden nationalen Rechts (Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz und Futtermittelgesetz) an die Basisverordnung (EG) Nr. 178/2002 sowie die Kontrollverordnung (EG) Nr. 882/2004.

2. *Wird die Anwenderfreundlichkeit und Übersichtlichkeit des Rechts für Lebensmittelsicherheit dadurch verbessert?*

Die Anwenderfreundlichkeit und Übersichtlichkeit des Rechts verschlechtert sich

durch die Art und Weise, wie die beiden Rechtsbereiche zusammengeführt werden.

In der Praxis überschneiden sich Futtermittelrecht und Lebensmittelrecht nur sehr wenig, da der Rechtsanwender sich entweder mit Futtermitteln oder mit Lebensmitteln auseinandersetzen muss. Die Zusammenführung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts führt zu einem komplexeren, unübersichtlichen und unhandlichen Regelwerk, in dem einzelne Paragraphen sowohl für Lebensmittel als auch für Futtermittel gelten ("Erzeugnisse").

Zusätzlich wird die Rechtsanwendung durch das nach wie vor bestehende Nebeneinander von europäischen und nationalen Bestimmungen erschwert.

3. *Wie beurteilen Sie die Einbeziehung des Futtermittelrechts in das Lebensmittelrecht? Wird damit dem Ansatz einer einheitlichen Betrachtung "Vom Acker bis zum Tisch des Verbrauchers" Rechnung getragen?*

Dem Ansatz des europäischen Weißbuchs zur Lebensmittelsicherheit mit einer einheitlichen Betrachtung "Vom Acker bis zum Tisch des Verbrauchers" wird vorrangig dadurch Rechnung getragen, dass alle Vorschriften des Verbraucherschutzes bei Lebensmitteln bereits im Vorfeld bei der Lebensmittelgewinnung auf der Stufe der landwirtschaftlichen Urproduktion wirksam werden. Mit der vollständigen Angleichung des Futtermittelrechts an das System der verbraucherschützenden Normen des Lebensmittelrechts wird ein wirksamer Schutz innerhalb der gesamten Lebensmittelkette erreicht. Das Zusammenlegen der Bestimmungen für Lebensmittel und Futtermittel in einem Gesetz, mit z. T. Verschmelzungen innerhalb einzelner Paragraphen, ist aus fachlichen Gründen nicht notwendig.

4. *Fügt sich die Systematik des Gesetzentwurfs in die europäische Gesetzgebung zur Lebensmittelsicherheit ein?*

Auf Grund des Vorrangs des europäischen Rechts ist es notwendig, die bisherigen nationalen Vorschriften des Lebensmittel- und Futtermittelrechts anzupassen. Die europäische Gesetzgebung deckt jedoch den bisherigen nationalen Regelungsumfang nur unvollständig ab. Um das bisherige Schutzniveau nicht abzusenken, gibt es nach wie vor zusätzliche bzw. weitergehende nationale Bestimmungen im Lebensmittelrecht.

Da das nationale Futtermittelrecht bereits bisher weitestgehend auf europäischen Verordnungen und Richtlinien aufgebaut war, fügt sich die Übernahme der bisherigen futtermittelrechtlichen Regelungen in die Systematik des EU-Rechts

ein.

Als besonders nachteilig ist bei EU-Verordnungen anzumerken, dass Änderungen nicht in den bestehenden Rechtsakt eingearbeitet werden, sondern als weitere eigenständige EU-Verordnung bestehen bleiben. Eine verbindliche Konsolidierung des Rechts in der Grundverordnung unterbleibt häufig. Dieser Mangel tritt in der traditionellen Systematik der Gesetzgebung in Deutschland nicht auf.

5. *Leistet der Gesetzentwurf einen Beitrag zur Rechtsvereinfachung? Welche weiteren Vereinfachungen zum Schutz der Verbraucher sollten erwogen werden?*

Nein, der Gesetzesentwurf führt gegenüber dem bisherigen Zustand (Trennung von Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz und Futtermittelgesetz) zu einer nicht unerheblichen Erschwernis bei der Rechtsanwendung.

Wie bei den Stellungnahmen zu den Fragen Nr. 1 u. 2 ausgeführt, erschwert die Zusammenlegung von Lebensmittel- und Futtermittelrecht die Rechtsanwendung. Zusätzlich führt das Nebeneinander von europäischem und nationalem Recht in der derzeitigen redaktionellen Form dazu, dass in jedem Einzelfall das europäische und auch das deutsche Gesetz betrachtet werden müssen.

Vereinfachungen, die erwogen werden sollten:

- Vollständige Trennung von Lebensmittel- und Futtermittelrecht unter Beibehaltung einer einheitlichen Terminologie und Struktur.
- Die amtliche Begründung zum Gesetzesentwurf sollte detailliertere Ausführungen zum besseren Verständnis des Willens des Gesetzgebers enthalte .
Durch das Gesetz wird ein komplexer Rechtsbereich neu kodifiziert. Gleichzeitig wird eine Vielzahl von Vorschriften, insbesondere das LMBG und das Futtermittelgesetz, abgelöst. Um dem Rechtsanwender das Verständnis der neuen Vorschriften zu erleichtern, reichen die Verweise in der Begründung auf die alten Vorschriften nicht aus. Vielmehr sollten gerade auch die Begründungen für die übernommenen Vorschriften mit aufgenommen werden. Denn zum Verständnis der Normen ist es nicht ausreichend, wenn sich aus der Begründung ergibt, welche alte Vorschrift durch die neue abgelöst wird. Erforderlich ist es vielmehr zu wissen, womit die alte Regelung selbst begründet worden war.

6. *Schafft der Gesetzentwurf ausreichende Transparenz für den Rechtsanwender?*
 Nein, der Gesetzentwurf vermindert die Transparenz durch die Zusammenführung von Lebensmittel- und Futtermittelrecht. Für den Rechtsanwender, der sich normalerweise meist nur mit einer der beiden Rechtsmaterien vertraut machen muss, wird der praktische Umgang mit dem LFGB oder mit dem FMG und die Orientierung innerhalb dieses umfangreichen Gesetzes durch die Zusammenführung mehr erschwert als erleichtert. Durch die Ausrichtung auf teils unterschiedliche Gesetzesziele (z. B. Gesundheitsschutz von Mensch und/Tier) ergeben sich Abweichungen bzw. Unterschiede, die in einem gemeinsamen Text nicht konsolidiert werden können.

7. *Wie beurteilen Sie den Gesetzentwurf im Hinblick auf den gesundheitlichen Verbraucherschutz? Welche Verbesserungen für die Lebensmittelsicherheit werden erreicht?*

Als Folge der Basis-Verordnung EG 178/2002 wird der Vorsorgegesichtspunkt noch mehr als bisher betont. Der vorliegende Gesetzentwurf verfolgt einen einheitlichen Ansatz in Bezug auf die Lebensmittelsicherheit, der auch den Bereich Futtermittel als Teil der Kette einbezieht.

8. *Wie stehen Sie zu Vorschlägen, bestehende EU-Regelungen in das neue Lebens- und Futtermittelbuch aufzunehmen bzw. an den entsprechenden Stellen zu vermerken? Würde dadurch die Übersichtlichkeit des Gesetzes eher gestärkt oder geschwächt?*

Wenn EU-Regelungen in das neue nationale Lebensmittel- und Futtermittelrecht aufgenommen würden, wäre die Handhabung für den Anwender dadurch verbessert, dass nicht mehrere Rechtstexte parallel gelesen werden müssen. Es sollte deshalb geprüft werden, ob im Interesse ihres inneren Zusammenhanges und ihrer Verständlichkeit bei grundlegenden Vorschriften des Gesetzes, in denen auf Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 oder der Verordnung (EG) Nr. 1831/2003 Bezug genommen wird, diese Gemeinschaftsvorschriften direkt wiedergegeben werden können. Dies hätte jedoch zur Folge, dass eine Aktualisierung nationaler Gesetzestexte auch dann geschehen müsste, wenn sich die zitierte EU-Vorschrift ändert.

Das Nebeneinander von europäischen und nationalen Rechtsakten in der derzeitigen Form führt dazu, dass in bei jeder rechtlichen Prüfung das europäische und das deutsche Gesetz nebeneinander betrachtet werden müssen.

Beispiel 1: "gesundheitsschädliche Lebensmittel"

Durch den Art. 14 Abs. 1 der VO (EG) 178/2002 wird lediglich das

"*Inverkehrbringen*" nicht sicherer Lebensmittel verboten. Im LFGB wird in § 5 Nr. 1 zusätzlich das "*Herstellen* oder *Behandeln*" verboten. Darüber hinaus wird in § 5 Nr. 2 LFGB verboten, gesundheitsschädliche Stoffe, die keine Lebensmittel sind, als Lebensmittel in den Verkehr zu bringen.

Beispiel 2: "Lebensmittel, die nicht zum Verzehr geeignet sind"

1. Nach Art. 14 Abs. 1 Nr. 2b VO der VO (EG) 178/2002 dürfen Lebensmittel, die für den Verzehr durch den Menschen ungeeignet sind, nicht in den Verkehr gebracht werden.
2. Nach § 11 Abs. 2 Nr. 1 LFGB ist es verboten, für den Verzehr durch den Menschen nicht geeignete Lebensmittel gewerbsmäßig in den Verkehr zu bringen.

Das Verbot im Fall der Nr. 1 bezieht sich auf solche Lebensmittel, die auf Grund stofflicher Veränderungen oder Beeinträchtigungen genussuntauglich oder erkennbar von Ekel erregender Beschaffenheit sind. Erfasst vom Verbot der Nr. 2 werden darüber hinaus Fälle des Täuschungsschutzes, z. B. Fälle, in denen ein Lebensmittel ohne äußerlich erkennbare Veränderung Ekel oder Widerwillen bei einem normal empfindenden Verbraucher auslösen würde, wenn er von bestimmten Herstellungs- oder Behandlungsverfahren Kenntnis hätte.

Wenn EU-Regelungen in das neue nationale Lebensmittel- und Futtermittelrecht aufgenommen würden, wäre auf den ersten Blick die Übersichtlichkeit für den Anwender zweifellos verbessert. Allerdings wären damit auch nicht zu verkennende Nachteile verbunden, weil jede Änderung des EU-Rechts stets im nationalen Gesetz nachgeführt werden muss. Unabhängig vom gesetzgeberischen Mehraufwand, kann dies mit nicht übersehbaren Folgen für die Gesamtsystematik verbunden sein.

Grundsätzlich sollte der bisher eingeschlagene Weg konsequent weiterverfolgt werden und eine möglichst umfassende EU-Harmonisierung angestrebt werden.

Anmerkung:

In diesem Zusammenhang ist vielmehr auch darauf hinzuweisen, dass die Bundesrepublik in der EU darauf hinwirken sollte, dass sich die Rechtssystematik in der Rechtssetzung ändert, indem konsolidierte Fassungen oder Neubekanntmachungen erlassen werden. Für den Rechtsanwender würde dies zu deutlichen Erleichterungen führen, da er nicht zusätzlich die nachfolgenden Änderungsverordnungen oder -richtlinien

berücksichtigen muss.

9. *Welche Verbesserungen sehen Sie mit Blick auf mögliche neue Lebens- und Futtermittelskandale? Welche Vorteile bringt in diesem Zusammenhang die Zusammenführung von Futter- und Lebensmitteln in einem Gesetzbuch?*

Mit der Betonung des Vorsorgegedankens im zukünftigen Lebensmittel- und Futtermittelrecht sind die gesetzlichen Anforderungen weit ausgedehnt worden. Die Anforderungen an die Sicherheit von Lebensmitteln und Futtermitteln sind sehr umfassend und weitgehend.

Nach allgemeinen Lebenserfahrungen führt aber ein hohes gesetzliches Schutzniveau nicht zwangsläufig dazu, dass Verstöße nicht mehr stattfinden. Vielmehr muss es der Wirtschaft und der staatlichen Verwaltung möglich sein, bei erkannten Missständen rasch und wirkungsvoll und in enger Kooperation zwischen Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung einschreiten zu können. Die Zusammenlegung von Lebensmittel- und Futtermittelrecht in einem Gesetzbuch bringt in diesem Zusammenhang keine Vorteile.

10. *Sollte das Täuschungsschutz-Verbot bei Bedarfsgegenständen über ein unmittelbar geltendes Verbot im Gesetz oder durch eine gesetzliche Ermächtigung, auf deren Grundlage im Einzelfall entsprechende Vorschriften erlassen werden können, geregelt werden?*

Die Aufnahme eines unmittelbar geltenden Verbots der Irreführung bei Bedarfsgegenständen in das Gesetz wird befürwortet.

Nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzentwurfs zum LFGB ist es ausgewiesener Zweck des Gesetzes, vor Täuschung im Verkehr mit Bedarfsgegenständen zu schützen. § 33 enthält lediglich eine Ermächtigungsgrundlage, um den Täuschungsschutz per Rechtsverordnung zu regeln. Es ist nicht nachvollziehbar, dass Bedarfsgegenstände bezüglich des Täuschungsschutzes anders behandelt werden als die übrigen Erzeugnisse (Lebensmittel, Kosmetische Mittel). Da gerade auch bei Bedarfsgegenständen Verbrauchertäuschungen durch irreführende Deklarationen vorkommen, ist eine einheitliche Regelung im Gesetz wünschenswert.

Beispiele

- Unzutreffende Angaben "frei von ...".
 "Nickelfrei" bei Schmuckstücken,
 "Phosphatfrei" bei Reinigungsmittel,
 "Lösungsmittelfrei" bei Reinigungsmitteln

- Angaben, die für eine Bewertung mitbestimmend sind, jedoch nicht zutreffen:
 "verchromt". Tatsächlich war das Produkt nicht verchromt.
 "Ozonfreundlich" bei Sprays mit halogenhaltigen Treibmitteln.
 "Hautpflegendes Spülmittel -Mit Vitamin E". Ohne jeden Gehalt an Vitamin E.
 "Allergen-getestete Gummihandschuhe" mit allergen wirksamen Bestandteilen

In der amtlichen Begründung zum LFGB wird ausgeführt, dass von einer unmittelbar geltenden Regelung für Bedarfsgegenstände abgesehen wird, da der Bereich der Bedarfsgegenstände eine Vielzahl unterschiedlichster Produkte und Fallgestaltungen erfasst, die es nicht sachgerecht erscheinen lassen, eine für alle Bedarfsgegenstände geltende einheitliche Regelung zu treffen. Diese Begründung ist insofern unverständlich, da die Unterschiedlichkeit und Vielzahl an Fallgestaltungen bei Lebensmitteln oder Kosmetischen Mitteln der von Bedarfsgegenständen in nichts nachstehen dürfte.

11. *Sind die Rechtsverordnungs-Ermächtigungen im Gesetz zu weitgehend? Wenn ja, in welchen Bereichen?*

Die Ermächtigungsnormen lassen durch das Zusammenlegen von Lebensmittel- und Futtermittelrecht heute oft nicht hinreichend erkennen, in welcher Art von der Ermächtigungsnorm Gebrauch gemacht werden wird, da viele Ermächtigungen sich auf den Begriff "*Erzeugnisse*" beziehen, der gem. § 2 Abs. 1 LFGB Lebensmittel, Lebensmittel-Zusatzstoffe, Futtermittel, kosmetische Mittel und Bedarfsgegenstände umfasst.

Dadurch besteht die Gefahr, dass Vorgaben, die sich bisher auf eine bestimmte Gruppe innerhalb der "*Erzeugnisse*" bezogen haben, zukünftig ungerechtfertigt auf weitere oder alle unter diesem Sammelbegriff subsummierten Gruppen beziehen. Dies im Rahmen der Prüfungen der Ermächtigungsentwürfe ausreichend zu würdigen, dürfte im Einzelfall schwierig sein.

Durch die vorgesehene Erweiterung werden die Verordnungsermächtigungen im Hinblick auf Inhalt, Zweck und Ausmaß im Vergleich zu den bisherigen Verordnungsermächtigungen wesentlich weniger bestimmt. Da darüber hinaus der Gesetzentwurf über 150 Verordnungsermächtigungen ausweist, erscheint das Gesamtkonzept der Verordnungsermächtigungen im Hinblick auf Artikel 80 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz als fragwürdig.

12. *Sehen Sie die Rechte des Bundestages durch die Rechtsverordnungs-Ermächti-*

gungen eingeschränkt?

In der Vergangenheit waren die wesentlichen Regelungen des Lebens- und Futtermittelrechts in formellen Gesetzen enthalten. Ergänzend dazu haben je nach Bedarf spezielle Regelungen in Verordnungen bestanden. Nach dem neuen LFGB sollen hingegen künftig fast alle Regelungsbereiche, z. B. das gesamte nationale Fleischhygienerecht, in Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrates, geregelt werden. Die Entscheidungen im Lebens- und Futtermittelrecht werden damit in Zukunft weitgehend ohne Beteiligung des Bundestages und allein durch die Bundesregierung und den Bundesrat getroffen. Ob ein solches "Ermächtigungsgesetz" im Lichte des Artikel 20 GG noch verfassungsgemäß ist, liegt in der Entscheidungsgewalt des Parlaments.

13. *Wie beurteilen Sie die einheitliche Regelung von Lebensmittelzusatzstoffen in dem neuen Gesetzbuch?*

Im LFGB wird die Begriffsbestimmung "*Zusatzstoffe*" an die Definition der europäischen Richtlinie 89/107/EWG angepasst. Über das harmonisierte EU-Recht hinaus, wird das bisherige Verbot mit Erlaubnisvorbehalt für Stoffe, die anderen als technologischen Zwecken dienen, fortgeführt. Diese Regelung wird aus Gründen des vorbeugenden Gesundheitsschutzes unterstützt. Anzustreben ist jedoch eine baldige, vollständige Harmonisierung des Zusatzstoff-Rechts.

14. *Wie beurteilen Sie die Neuregelungen bei den kosmetischen Stoffen und bei den Mitteln zum Tätowieren und anderen Stoffen?*

Die Neufassung der Begriffsbestimmung "*kosmetische Mittel*" passt sich an die Definition der Kosmetik-Richtlinie sinngemäß an, ohne jedoch den exakten Wortlaut zu übernehmen. Es bleibt abzuwarten, ob sich in der Praxis daraus Schwierigkeiten ergeben.

Nach § 4 LFGB gelten die neuen Regelungen des Gesetzes für kosmetische Mittel auch für Tätowierfarben und anderen Stoffen (z.B. Permanent Make-up). Diese Regelung schließt eine von der Überwachung bemängelte Lücke im bisherigen Recht.

15. *Wie beurteilen Sie die Herausnahme von Tabak aus dem Lebensmittelrecht?*

Tabak und Tabakerzeugnisse sollten wie bisher im Lebensmittelrecht und damit im Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) geregelt bleiben.

Begründung:

Die Herausnahme der Tabakerzeugnisse aus dem LFGB ist nicht sachgerecht. Die Begründung ", dass es nicht angezeigt ist, Produkte, deren Verwendung von

vorneherein gesundheitlich bedenklich ist, in einem Verbraucherschutzgesetz zu regeln", erscheint nicht schlüssig. Die durch das Gesetz zur Gesamtreform des Lebensmittelrechts des Jahres 1974 getroffene Regelung der Tabakerzeugnisse hat eine eindeutige gesundheitspolitische Absicht. So wurden die Vorschriften über Tabakerzeugnisse in einem besonderen Abschnitt des LMBG detailliert geregelt. Es handelt sich hier, wie bei den sonstigen Vorschriften des LMBG und des LFGB um Verbraucher schützende Regelungen.

Das bisherige LMBG soll als "Vorläufiges Tabakgesetz" mit insgesamt 26 Textseiten verbleiben, statt der bisherigen vier spezifischen Paragraphen zu Tabakerzeugnissen im LMBG. Dies verkompliziert das Verständnis der Rechtsvorschrift, mindert die Rechtstransparenz und erschwert die Überwachung. Bundesweit werden Tabak und Tabakerzeugnisse überwiegend von den für die Lebensmittelüberwachung zuständigen Institutionen untersucht und beurteilt.

16. *Ist das im Gesetzentwurf bei Verstößen vorgesehene Strafmaß, angesichts der möglichen weitreichenden Folgen für Körper oder Gesundheit einer großen Zahl von Menschen, angemessen?*

Vom Grundsatz her ist dies wohl zu bejahen, zumal der Straf- und Ordnungswidrigkeitsrahmen in der Praxis kaum ausgeschöpft wird. Problematisch erscheint das umfangreiche Nebenstraf- und Ordnungswidrigkeitsrecht auf diesen Rechtsgebieten aus anderen Gründen. Zum einen ist es sehr vielfältig und oftmals recht unbestimmt. Zum anderen ufern die Straf- und Ordnungswidrigkeitsvorschriften durch die Koppelung an die Verordnungsermächtigungen aus (vgl. z. B. § 58 Abs. 1 Nr. 19 LFGB). Außerdem stellt sich die Frage, ob nicht im Ordnungswidrigkeitsbereich hinsichtlich Standardverstößen ein bundeseinheitlicher Bußgeldrahmen vorgegeben werden sollte.

Fraktion der CDU/CSU im Deutschen Bundestag

1. *Wo werden die Vor- und Nachteile des von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzesentwurfes zu den bisherigen für diesen Bereich geltenden Gesetzen gesehen?*

Der Gesetzentwurf ist durch zwei wesentliche Elemente bestimmt.

Einmal wird das nationale Lebensmittel- und Futtermittelrecht an das EU-Recht, insbesondere der EU-Basisverordnung zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (VO (EG) Nr. 178/2002) sowie der Kontrollverordnung (EG) Nr. 882/2004 und der neuen EU-Hygieneverordnungen angepasst. Der Gesetzentwurf trägt dem inhaltlich Rechnung, indem Regelungen des neuen EU-Rechts aus dem alten Lebensmittel- und Futtermittelrecht

herausgenommen werden und der Teil des nationalen Rechts, der noch nicht EU-harmonisiert ist, fortgeführt wird.

Darüber hinaus wird das Lebensmittelrecht und das Futtermittelrecht in einem Gesetzbuch zusammengeführt.

Der Vorteil des Gesetzentwurfs liegt in der (unumgänglichen) Anpassung des bisherigen nationalen Rechts an das EU-Recht

Durch die Art und Weise, wie das Lebensmittelrecht und das Futtermittelrecht zusammengeführt wurden, hat sich die Anwenderfreundlichkeit und Übersichtlichkeit des Rechts verschlechtert .

2. *Was überwiegt bei einer Abwägung der Vor- und Nachteile für die vom Gesetzentwurf Betroffenen?*

Die Nachteile der Zusammenführung von Lebensmittel- und Futtermittelrecht überwiegen.

In der Praxis der Betroffenen überschneiden sich Futtermittelrecht und Lebensmittelrecht nur sehr wenig, da der Rechtsanwender sich entweder mit Futtermitteln oder mit Lebensmitteln auseinandersetzen muss. Die Zusammenführung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts führt zu einem deutlich komplexeren, unübersichtlichen und unhandlichen Regelwerk.

3. *Welche Änderungen ergeben sich aus der Zusammenlegung und Neufassung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches für die vom Gesetzentwurf Betroffenen?*

Speziell beim Futtermittelrecht hat die Zahl der Paragraphen deutlich zugenommen. Anstelle von bislang 25 Paragraphen des Futtermittelgesetzes, das bei einer Zusammenführung mit dem Verfütterungsverbotsgesetz in 27 Paragraphen geregelt werden könnte, sind nach dem Gesetzentwurf nunmehr über 50 Paragraphen für Futtermittel einschlägig, die aber zum Teil für alle Erzeugnisse gelten.

Rechtänderungen ergeben sich aus der Anpassung an das EU-Recht, und nicht als Folge der Neufassung im LFGB.

4. *In welchen Bereichen sieht der Gesetzentwurf über das EU-Recht hinausgehende Regelungen vor?*

Wesentliche Punkte, bei denen der Gesetzesentwurf über das EU-Recht hinausgeht sind:

- die generelle Gleichstellung von Stoffen, die einem Lebensmittel aus anderen als technologischen Gründen zugesetzt werden, mit Zusatzstoffen (§ 2 Abs. 3 LFGB),
- die Anwendung der Vorschriften für kosmetische Mittel für Tätowierungsmittel und anderen Stoffen (§ 4 Abs. 1 Nr. 4 LFGB),
- das Verbot der krankheitsbezogenen Werbung (§ 12 LFGB).
- Das Verbot der Verfütterung von Fetten aus Geweben warmblütiger Landtiere und von Fischen.

5. *Führen die ggf. über das EU-Recht hinausgehenden Regelungen zu Wettbewerbsnachteilen?*

Die Spiegelstriche 1 und 3 zu Frage 4 entsprechen im Prinzip der alten Regelung im LMBG, der Spiegelstrich 4 führt die bisherige nationale Regelung fort. Grundsätzlich sollte im europäischen Binnenmarkt eine Harmonisierung angestrebt werden.

6. *Werden die Belange der Verbraucher verbessert?*

Das bisherige nationale Lebensmittel- und Futtermittelrecht hatte zusammen mit den EU-Regelungen auf vielen Gebieten schon bisher ein durchweg hohes Schutzniveau erreicht. Daran wird sich durch den Gesetzentwurf wenig ändern.

7. *Ist das Verfütterungsverbot von tierischen Fetten in § 18, die für die menschliche Ernährung zugelassen sind, aus Verbraucherschutzgründen noch notwendig und wenn ja, müsste es nicht EU-weit durchgesetzt werden?*

Aus den für die Regelungen des Verfütterungsverbotsgesetzes angeführten Gründen ist die Aufrechterhaltung des nationalen Verfütterungsverbots von tierischen Fetten weiterhin notwendig. Eine derartige einheitliche Regelung auf EU-Ebene ist dringend erforderlich.

8. *Ist es aus der Sicht von Verbrauchern, Wirtschaft und Ländern tragbar, dass in Zukunft noch viele Bereiche über Verordnungen geregelt werden?*

Schon bisher enthielt das Lebensmittel- und Bedarfsgegenstandengesetz nur die wesentlichen Grundsätze der Verbote zum Schutz der Gesundheit und die Verbote zum Schutz vor Täuschung. Detailregelungen bei speziellen Produkten (z.B. Diätetische Lebensmittel, Fruchtsaft usw.) oder Problemen (z.B. Kontaminanten, Einfuhren) wurden in Verordnungen auf der Grundlage von Ermächtigungen im LMBG geregelt.

9. *Wird die Gesetzgebungshoheit des Bundestages in Fragen des Verbraucherschutzes durch die mehr als 150 Verordnungsermächtigungen nicht über Gebühr strapaziert?*

Durch das Gesetz werden eine Vielzahl bislang nur auf das Lebensmittelrecht bezogener Verordnungsermächtigungen (§§ 32 ff.) nunmehr auf das Futtermittelrecht erweitert. Als Folge besteht eine nicht mehr absehbare Möglichkeit, durch Rechtsverordnungen das Futtermittelrecht weiter zu regeln.

Durch die Erweiterung der bisher nur für Lebens- oder Futtermittel geltenden Verordnungsermächtigungen auf den "Erzeugnisbegriff" des Gesetzes werden die Verordnungsermächtigungen im Hinblick auf Inhalt, Zweck und Ausmaß im Vergleich zu den bisherigen Verordnungsermächtigungen wesentlich weniger bestimmt. Da darüber hinaus der Gesetzentwurf über 150 Verordnungsermächtigungen ausweist, erscheint das Gesamtkonzept der Verordnungsermächtigungen im Hinblick auf Artikel 20 Grundgesetz als zumindest problematisch.

10. *Was sollte aus Sicht von Verbrauchern, Wirtschaft und Ländern am vorgelegten Gesetzentwurf verbessert werden?*

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme vom 9.7.2004 eine große Zahl von Änderungen vorgeschlagen, die nach Ansicht der Länder in den Gesetzentwurf eingearbeitet werden sollten.

Als wesentliche Verbesserungen sollen beispielhaft folgende Punkte herausgehoben werden.

- Täuschungsschutzregelungen bei Bedarfsgegenständen.
§ 33 LFGB enthält lediglich eine Ermächtigungsgrundlage, um den Täuschungsschutz per Rechtsverordnung zu regeln. Es ist nicht nachvollziehbar, dass Bedarfsgegenstände bezüglich des Täuschungsschutzes anders behandelt werden als die übrigen Erzeugnisse. Da gerade auch bei den Bedarfsgegenständen irreführende Deklarationen verwendet werden, ist eine einheitliche Regelung wünschenswert.
- Erweiterte gesetzliche Möglichkeiten der zuständigen Behörden, Verbraucher zu informieren (§ 39 LFGB).

11. *Bringt die Zusammen- und Neufassung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzes zusätzliche Bürokratie, Kontrollen und Kosten für die Betroffenen?*
Abgesehen von der aufwändigen Handhabung des Gesetzes ist kein wesentlicher Mehraufwand erkennbar.

Fraktion der FDP im Deutschen Bundestag

1. *Berücksichtigt der Gesetzentwurf in ausreichendem Maße die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben?*
Das EU-Recht ist ausreichend berücksichtigt.
Die europäische Gesetzgebung deckt jedoch den bisherigen nationalen Regelungsumfang nur unvollständig ab. Um das bisherige Schutzniveau nicht abzusenken, gibt es im Lebensmittelrecht nach wie vor zusätzliche bzw. weitergehende nationale Bestimmungen.
2. *In welchen Ländern der Europäischen Union sind die Bestimmungen zum Lebensmittel- und Futtermittelrecht ebenfalls in einem einzigen Gesetzbuch zusammengefasst bzw. in welchen Ländern ist das vorgesehen und welche praktischen Erfahrungen liegen dazu vor?*
Erfahrungen hierzu liegen nicht vor.
3. *Wird der Gesetzentwurf dem Anspruch der Vereinfachung, der Erleichterung der Rechtsanwendung und der verbesserten Transparenz gerecht?*
Nein.
In der praktischen Anwendung überschneiden sich Futtermittelrecht und Lebensmittelrecht nur sehr wenig, da der Rechtsanwender sich entweder mit Futtermitteln oder mit Lebensmitteln auseinandersetzen muss.
Die Anwenderfreundlichkeit und die Übersichtlichkeit des Rechts verschlechtert sich durch die Zusammenführung der beiden Rechtsbereiche. Das LFGB ist in seiner derzeitigen Fassung ein komplexes, unübersichtliches und unhandliches Regelwerk. Bezogen auf den einzelnen Rechtsbereich nimmt die Transparenz gegenüber dem bisherigen Zustand (Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz und Futtermittelgesetz) ab, während die Schwierigkeiten bei der Rechtsanwendung zunehmen.

Zusätzlich wird die Rechtsanwendung durch das nach wie vor bestehende Nebeneinander von europäischen und nationalen Bestimmungen erschwert.

4. *Ist eine solch umfassende Neuordnung des Lebensmittel- und des Futtermittelrechts aus rechtlichen / fachlichen Gründen notwendig?*

Notwendig und sachgerecht ist die Abstimmung des Futtermittelrechts mit dem Lebensmittelrecht und die Anpassung des geltenden nationalen Rechts (Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz und Futtermittelgesetz) an die Basisverordnung (EG) Nr. 178/2002 sowie die Kontrollverordnung (EG) Nr. 882/2004.

5. *Welche Argumente sprechen für und welche gegen eine Zusammenfassung des Lebensmittel- und Futtermittelrechtes in einem einzigen Gesetzbuch?*

Es ist notwendig, in beiden Rechtsbereichen übereinstimmende und aufeinander abgestimmte Regelungen zu treffen.

Gegen eine Zusammenfassung spricht die schwierige Handhabung des komplexen Regelwerks.

Für eine Zusammenfassung dürften hauptsächlich gesetzestechnische Vereinfachungen sprechen.

6. *Welche Probleme ergeben sich für das Zusammenwirken von Bundestag und Bundesrat bei der Verabschiedung von Gesetzen aus dem Umstand, dass der Gesetzentwurf mehr als 150 Verordnungsermächtigungen enthält, die ohne Beteiligung des Bundestages erlassen werden?*

Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum Gesetzesentwurf vom 09.07.2004 ausgeführt, dass nach dem neuen LFGB künftig fast alle Regelungsbereiche, z. B. das gesamte Fleischhygienerecht, in Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrates, geregelt werden sollen. Die Entscheidungen im Lebens- und Futtermittelrecht werden damit in Zukunft weitgehend ohne Beteiligung des Bundestages und allein von Bundesregierung und Bundesrat getroffen. Hinzu kommt, dass die Ermächtigungsnormen heute nicht hinreichend erkennen lassen, in welcher Art von der Ermächtigungsnorm Gebrauch gemacht werden wird. Der Bundesrat wirkt nach dem Grundgesetz bei der Gesetzgebung des Bundes mit. Deshalb weist er auf diese neue Struktur hin, auch wenn die Ermächtigungen weitgehend die Beteiligung des Bundesrates vorsehen.

7. *Welche wesentlichen Verbesserungen und welche zentralen Probleme resultieren aus dem vorliegenden Gesetzentwurf eines Lebensmittel- und*

Futtermittelgesetzes?

Wie in der Basis-Verordnung EG/178/2002 vorgegeben, wird der Vorsorgegedanke im Gesetzeszweck stärker betont. Da es sich aber hauptsächlich um eine EU-harmonisierte Fortschreibung bestehender Gesetze handelt, sind gravierende Verbesserungen für die Verbraucher oder die Wirtschaft nicht zu erwarten.

8. *Ist das gewählte System der Strafbewehrung mit den von der Bundesregierung angesetzten Maßstäben der Rechtsvereinfachung und der Transparenz vereinbar?*

Die vorliegende Normierung kann, insbesondere im Hinblick auf § 58 Abs. 1 Nr. 19 LFGB, nicht als transparent bezeichnet werden.