



**BLL – Stellungnahme
zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des
Lebensmittel- und des Futtermittelrechts
(Bundestags-Drucksache 15/3657 vom 24. August 2004)**

Der Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Lebensmittel- und des Futtermittelrechts sieht die Anpassung des nationalen Lebensmittel- und des Futtermittelrechts an die Verordnung (EG) Nr. 178/2002 (sog. Basis-Verordnung) vor und wählt dazu einen „einheitlichen Regelungsansatz“, der sowohl eine Reihe von bisher in gesonderten Gesetzen geregelte lebensmittelrechtliche Vorschriften erfasst als auch erstmals ein gemeinsames Gesetzbuch für Lebensmittel und Futtermittel schafft. Dieses umfassende und komplexe Gesetzeswerk wird mit der besseren Handhabbarkeit und der höheren Transparenz begründet. So heißt es auf Seite 2, oben des Vorblattes zum Gesetzentwurf wörtlich:

„Für die Verbraucherinnen und Verbraucher, die Wirtschaftsbeteiligten und die Verwaltung wird es einfacher, die geltenden Vorschriften im Lebensmittelbereich zu ermitteln; die Rechtsanwendung wird so erleichtert“.

Auch soll damit ein Beitrag zum Bürokratieabbau geleistet werden. Diese, vom Gesetzgeber gewählten und von der Lebensmittelwirtschaft stets befürworteten Regelungsziele bilden für den BLL daher auch den Maßstab, nach dem der vorgelegte Gesetzentwurf von Seiten der Rechtsanwender zu beurteilen ist.

Diesen selbst auferlegten Anforderungen wird der vorgelegte Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Lebensmittel- und des Futtermittelrechts aber nicht in ausreichendem Maße gerecht. Dies gilt sowohl für einige grundsätzliche Aspekte wie auch für eine Reihe von wichtigen Einzelpunkten, die nachfolgend angesprochen werden. In seiner Stellungnahme beschränkt sich der BLL im Hinblick auf die angesprochenen Einzelfragen auf Punkte, die den lebensmittelrechtlichen Teil betreffen. Zu den die Futtermittel betreffenden spezifischen Fragen wird auf die Stellungnahmen der entsprechenden Fachverbände verwiesen.

A. Grundsätzliche Anmerkungen

1. Einheitliche Regelung für Lebens- und Futtermittel

Obwohl man sich mit der Zusammenführung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts an die Vorgehensweise der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 anlehnt, ist dieser Ansatz im Hinblick auf das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) zu hinterfragen. So stellt sich insbesondere die grundsätzli-

che Frage, ob eine solche Zusammenführung zweier bisher eigenständiger und zum Teil sehr spezifischer Regelungsbereiche, die in ihrer Zielsetzung, dem Kreis der Akteure und der seit Jahrzehnten bewährten täglichen Praxis (in Rechtsvollzug, Überwachung, Rechtsprechung, Rechtsberatung) deutliche Unterschiede aufweisen, in einem komplexen Regelungswerk wirklich als nützlich, für den Rechtsanwender hilfreich oder mit Blick auf das Regelungsziel eher als kontraproduktiv anzusehen ist.

Völlig unbestritten ist, dass die beiden Rechtsmaterien gerade mit Blick auf die Gewährleistung der Lebensmittelsicherheit zusammen betrachtet werden müssen, um dem gemeinschaftlichen Konzept „vom Acker bis zum Teller“ Rechnung zu tragen. Es ist jedoch schon heute so, dass in den derzeit eigenständig geregelten Vorschriften des Futtermittelrechts, die einen Bezug zur menschlichen Gesundheit haben, Querverbindungen zum Lebensmittelrecht hergestellt werden (vgl. §§ 1, 3, 4 Futtermittelgesetz). Eine Zusammenführung von Lebensmittel- und Futtermittelrecht in einem einheitlichen Regelungswerk ist daher keinesfalls zwingend notwendig, um den Anforderungen und dem Ziel der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 zu genügen. Dies zeigt im übrigen sehr anschaulich das Beispiel Österreich, wo das dortige Lebensmittelgesetz (LMG) lediglich punktuell und sehr gezielt an die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben angepasst worden ist, ohne das gemeinschaftliche Konzept „vom Acker bis zum Teller“ damit in Frage zu stellen.

Für den Rechtsanwender, der bisher meist nur mit einer der beiden Rechtsmaterien vertraut ist, werden der praktische Umgang mit dem LFGB und die Orientierung innerhalb dieses umfangreichen Regelungswerkes durch die Zusammenführung aus Sicht des BLL eher erschwert als –wie vom Gesetzgeber beabsichtigt– erleichtert.

2. Reichweite der Ermächtigungen

Im Bereich der Ermächtigungsgrundlagen wird in vielen Fällen entweder auf den allgemeinen Begriff „Erzeugnis“ im Sinne von § 2 Abs. 1 oder auf den eingeschränkten Begriff „bestimmte Erzeugnisse“ zurückgegriffen, der die ganze Breite der vom Anwendungsbereich erfassten Produkte abdeckt. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das LFGB sehr viele, inhaltlich äußerst weitreichende Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen enthält. So sind im Text des LFGB bei einer Gesamtbetrachtung nach unserer Zählung allein über 150 Einzelermächtigungen auszumachen, wobei eine nach Erzeugnisbereichen, Schutzgütern oder Regelungszielen gewichtete Gesamtstruktur nicht immer erkennbar ist. Dieser Umfang ist vielfach nicht mehr mit der Notwendigkeit zu rechtfertigen, dass bisherige gesetzliche Regelungen, die aufgehoben werden, künftig durch Verordnung geregelt werden sollen.

Vielmehr ist offensichtlich, dass in zahlreichen Fällen Vorschriften, die im bisher geltenden Recht nur für eine Produktgruppe (bspw. im Futtermittelrecht) galten, durch Verwendung des Begriffs „Erzeugnisse“ im Sinne von § 2 Abs. 1 oder „bestimmte Erzeugnisse“ undifferenziert auf sämtliche oder zu-

mindest einen größeren Teil der Erzeugnisse des Anwendungsbereiches ausgedehnt werden (vergleiche insbesondere §§ 35 Abs. 2; 36; 45 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1). Eine derartige Ausdehnung der Ermächtigungsgrundlagen ermöglicht sachlich ebenso ungerechtfertigte wie unangemessene Regelungen und fördert damit Überreglementierungen. Auch der im Vergleich zu früheren Entwürfen begrüßenswerte Versuch der Eingrenzung der Anwendungsbreite durch die Beschränkung auf „bestimmte Erzeugnisse“ ändert nichts an der grundlegenden Problematik dieser Vorgehensweise, die auf deutliche Bedenken stößt.

Die darin ebenfalls zum Ausdruck kommende Tendenz einer schleichenden Verlagerung von Regulierungskompetenzen von der Legislative hin zur Exekutive wird von der Lebensmittelwirtschaft kritisch gesehen.

Eine gemeinschaftswidrige Überdehnung einer Ermächtigungsnorm kommt auch darin zum Ausdruck, dass § 45 Abs. 3 LFGB in rechtswidriger Weise zu einer Fortschreibung und sogar Ausweitung des bisherigen § 40a LMBG führt. So wird das BMVEL in § 45 Abs. 3 LFGB ermächtigt, Mitteilungspflichten für **jeden** zu statuieren, der Grund zu der Annahme hat, dass „ein von ihm hergestelltes, behandeltes, eingeführtes oder in den Verkehr gebrachtes Erzeugnis oder mit einem Lebensmittel verwechselbares Erzeugnis ... diesem Gesetz oder den aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen nicht entspricht.“ Mit der Ausweitung der Mitteilungspflicht auf jedermann (nicht nur Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer) und die weite Fassung des Begriffes „behandeln“ in Art. 3 Abs. 1 Ziffer 3 können nicht nur Lebensmittelunternehmer, sondern auch Untersuchungsinstitute oder sonstige Dritte in die Meldepflicht mit einbezogen werden. Die Meldepflicht bezieht sich außerdem nicht nur auf Lebens- und Futtermittel wie in Art. 19 Abs. 3 bzw. 20 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002, sondern schließt sämtliche Erzeugnisse im Anwendungsbereich des LFGB ein. Diesbezüglich schießt die Bundesregierung in bedenklicher Weise über die vom Gemeinschaftsrecht gezogenen Grenzen hinaus.

3. Herausnahme der Tabakerzeugnisse

Des Weiteren erscheint die Herausnahme der Tabakerzeugnisse aus dem LFGB nicht sachgerecht. Die durch das Gesetz zur Gesamtreform des Lebensmittelrechts des Jahres 1974 getroffene Regelung der Tabakerzeugnisse war eindeutig gesundheitspolitisch orientiert. So wurden die Vorschriften über Tabakerzeugnisse in einem besonderen Abschnitt des LMBG detailliert geregelt. Es besteht somit kein Zweifel darüber, dass es sich hierbei wie bei den sonstigen Vorschriften des LMBG um Verbraucher schützende Regelungen handelt. Der Bruch mit der bisherigen Rechtstradition einer Einbeziehung der Tabakerzeugnisse in das deutsche Dachgesetz des Lebensmittelrechts unter Berufung auf die fehlende Verbraucher schützende Qualität dieser Regelungen erscheint daher nicht überzeugend.

Selbst wenn sich dieser politische Ansatz durchsetzen sollte, bleibt in jedem Falle fraglich, warum nicht ein originäres Gesetz über Tabakerzeugnisse entwickelt wird, sondern das bisherige LMBG als „entkernte Hülle“ bzw. Torso für Tabakerzeugnisse zurück bleibt. So erscheint es schon aus dem von Seiten des Gesetzgebers geltend gemachten Regelungsziel der „Entbürokratisierung“ wenig zielführend, statt der bisherigen vier spezifischen Paragraphen zu Tabakerzeugnissen einen LMBG – Torso von ca. 26 Seiten Gesetzestext und vierzig Paragraphen aufrecht zu erhalten. Der BLL plädiert deshalb dafür, die Tabakerzeugnisse –wie bisher- im Lebensmittelrecht, d. h. im LFGB zu regeln. Dies setzt eine Einarbeitung der Tabakerzeugnisse an den entsprechenden Stellen des LFGB voraus.

4. Anpassung innerstaatlichen Rechts an gemeinschaftsrechtliche Vorschriften

Des Weiteren muss aus Sicht des BLL der vorliegende Gesetzentwurf generell dazu genutzt werden, das nationale Lebensmittelrecht **möglichst wortwörtlich** an die gemeinschaftsrechtlich in Richtlinien enthaltenen Vorschriften anzupassen. Dies gilt zum einen für die Übernahme von gemeinschaftsrechtlichen Begriffsdefinitionen (bspw. „Lebensmittel-Zusatzstoffe“, „Verarbeitungshilfsstoffe“ und „kosmetische Mittel“), zum anderen für materielle Regelungen (bspw. im Bereich der Vorschriften zum Schutz vor Täuschung und zum Verbot der krankheitsbezogenen Werbung).

Jede Abweichung von den entsprechenden Wortlauten des Gemeinschaftsrechts, beispielsweise durch abweichende Verbotsformulierungen, kann aus Sicht des BLL zu Schwierigkeiten in der praktischen Rechtsanwendung führen. Aus diesem Grunde ist eine enge Bindung des nationalen Lebensmittelrechts an die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben unerlässlich. Nur dies trägt dem vom Gemeinschaftsgesetzgeber gewünschten Ziel einer gemeinschaftsweit einheitlichen Auslegung und Anwendung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften Rechnung. Vor diesem Hintergrund wird eine Anpassung der im Folgenden näher bezeichneten Begrifflichkeiten und Verbotsvorschriften an die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für zwingend notwendig gehalten.

5. Strafbewehrung über Blankett mit Rückverweisungsklausel

Zur Bewehrung von Zuwiderhandlungen gegen unmittelbar geltende Vorschriften in Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft oder gegen Vorschriften in Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft, die inhaltlich einer Regelung entsprechen, zu der Verordnungen nach dem LFGB ermächtigen, wird vom Gesetzgeber von einem Blankett Gebrauch gemacht, das von einer so genannten Rückverweisungsklausel abhängt. Danach genügt es für die Anwendung der Strafnorm, dass aufgrund einer dort genannten Ermächtigung entsprechendes nationales Recht gesetzt werden könnte, wenn entsprechendes Gemeinschaftsrecht nicht vorhanden wäre. Schon die Erläute-

rung dieser Gesetzgebungstechnik zeigt die Problematik für den Rechtsanwender deutlich auf. Es wird nämlich nicht direkt auf die Verbotsnorm des Gemeinschaftsrechts Bezug genommen, sondern über den Umweg mit mehreren Verweisungen und Verordnungsermächtigungen eine Sanktionsmöglichkeit geschaffen.

Im Hinblick auf die Sanktionierung eines Verstoßes gegen Art. 14 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 a) Verordnung (EG) Nr. 178/2002 (Inverkehrbringen eines gesundheitsschädlichen Lebensmittels) wird beispielsweise die Möglichkeit zur Strafbewehrung über § 57 Abs. 2 Nr. 2 in Verbindung mit § 57 Abs. 1 Nr. 16 LFGB und die dortige Verweisung auf die (für diesen Fall aufgrund der unmittelbar geltenden Gemeinschaftsregelung nur theoretisch anwendbare) Ermächtigung des § 34 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 a LFGB gerechtfertigt. Die eigentliche Strafbewehrung erfolgt dann über eine Rechtsverordnung nach § 61 Abs. 1 Nr. 1 LFGB.

Es ist dem BLL nicht ersichtlich, wie dieses System der Strafbewehrung mit den vom Gesetzgeber selbst angelegten Maßstäbe der Rechtsvereinfachung, der Anwenderfreundlichkeit und der Transparenz des Lebens- und Futtermittelgesetzbuches vereinbar sein soll, selbst dann, wenn diese Regelung verfassungsrechtlichen und gemeinschaftsrechtlichen Maßstäben genügen sollte. Auch der deutsche Gesetz- und Ordnungsgeber hat in §§ 11, 12 des Öko-Landbaugesetzes und in §§ 5, 6 des Entwurfes eines Gesetzes zur Durchführung von Verordnungen der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet der Gentechnik und zur Änderung der Neuartige Lebensmittel- und Lebensmittelzutaten-Verordnung (EG-Gentechnik-Durchführungsgesetz – EGGenTDurchfG) durch **unmittelbare Bezugnahme** auf die Verbotsnorm des Gemeinschaftsrechts einen anderen, für den Rechtsanwender deutlich transparenteren Weg gewählt.

Der Weg einer unmittelbaren Bezugnahme sollte zumindest für die Kernvorschriften der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 gewählt werden.

B. Einzelfragen

Vor allem in den folgenden Kernpunkten des LFGB - Entwurfes besteht aus Sicht des BLL dringender Änderungsbedarf:

1. Generelle Gleichstellung von Stoffen, die einem Lebensmittel aus anderen als technologischen Gründen zugesetzt werden, mit Zusatzstoffen (§ 2 Abs. 3)

Das grundsätzliche, für Lebensmittel-Zusatzstoffe geltende Verbot mit Erlaubnisvorbehalt soll nach dem Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch im Wege einer **generellen** Gleichstellung der in § 2 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 – 4 genannten Stoffe, die aus anderen als technologischen Gründen zugesetzt werden, mit den Zusatzstoffen deutlich erweitert werden. Diese Stoffe werden danach pauschal und ohne vorherige Einzelfallprüfung verboten.

Wegen der bestehenden europäischen Vorgaben zu diätetischen Lebensmitteln in der Richtlinie 2001/15/EG kollidiert eine solche **generelle** (d. h. undifferenzierte) Gleichstellung dieser Stoffe mit den Zusatzstoffen mit dem Gemeinschaftsrecht. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass bereits weitere Regelungen in den betroffenen Rechtsbereichen auf Gemeinschaftsebene existieren oder in Vorbereitung sind (siehe: Richtlinie 2002/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Juni 2002 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Nahrungsergänzungsmittel sowie Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Zusatz von Vitaminen und Mineralien sowie bestimmten anderen Stoffen zu Lebensmitteln (KOMM(2003) 671 endgültig)), die auf kurze Sicht eine weitere Einschränkung der **generellen** Gleichstellung notwendig machen werden.

Bereits heute lässt Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 2001/15/EG ausdrücklich den Einsatz sonstiger Stoffe, die nicht zu den im Richtlinienanhang aufgeführten Kategorien gehören, in diätetischen Lebensmitteln zu, soweit deren Verwendung lebensmittelrechtlichen Vorschriften genügt. Im Anhang der Richtlinie 2001/15/EG werden die Kategorien Vitamine, Mineralstoffe, Aminosäuren, Carnitin und Taurin, Nucleotide sowie Cholin und Inositol abschließend geregelt. Alle sonstigen Stoffe im Sinne des Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 2001/15/EG unterliegen nicht dem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, sondern dürfen bereits heute unter Beachtung der allgemeinen lebensmittelrechtlichen Vorgaben ohne eine behördliche Zulassungsentscheidung verwendet werden. Diesem ausdrücklich eingeräumten Recht zur grundsätzlich freien Verwendung „sonstiger Stoffe“ im Sinne des Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 2001/15/EG läuft die **generelle** Gleichstellung in § 2 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 eindeutig zuwider. Eine Korrektur des § 2 Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 im Sinne einer Einschränkung, d.h. einer Ausnahme der „sonstigen Stoffe“ vom Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, ist daher zur Vermeidung einer gemeinschaftswidrigen Regelung zwingend erforderlich.

Des Weiteren sind die **Vorgaben des EuGH zur Auslegung des Gemeinschaftsrechts** zu beachten. In Bezug auf die Anreicherung von Lebensmitteln hat der EuGH in der Entscheidung „**Kommission vs. Dänemark**“ (**Rs. C-192/01, Urteil vom 29.03.2003**) hervorgehoben, dass „das Gemeinschaftsrecht es einem Mitgliedstaat [zwar] grundsätzlich nicht (verwehrt), das Inverkehrbringen von Lebensmitteln ohne vorherige Zulassung zu verbieten, wenn ihnen Nährstoffe wie Vitamine oder Mineralstoffe zugesetzt“ würden. Der Grundsatz des freien Warenverkehrs lasse eine solche Beschränkung aber nur zu, wenn sie dem Schutz der Gesundheit diene und der Eingriff verhältnismäßig ist (Randnummern 44, 45). Ein Erlaubnisvorbehalt für Nährstoffe und andere Stoffe kann schon deshalb nur die (grundsätzlich zu rechtfertigende) Ausnahme, aber keinesfalls die Regel sein.

So stellt der EuGH in der vorgenannten Entscheidung fest, dass ein genereller Erlaubnisvorbehalt für Nährstoffe ohne vorherige Risikoabschätzung mit

dem Grundsatz des freien Warenverkehrs nicht zu vereinbaren sei (Rdnr. 55):

„Im vorliegenden Fall ist die dänische Verwaltungspraxis insoweit unverhältnismäßig, als sie systematisch - über die in Randnummer 11 dieses Urteils genannten, restriktiv definierten Fälle dessen, was als Ernährungsbedürfnis anzusehen ist, hinaus - das in Verkehr bringen aller Lebensmittel verbietet, denen Vitamine und Mineralstoffe zugesetzt sind, ohne nach den verschiedenen zugesetzten Vitaminen und Mineralstoffen oder dem Ausmaß der Gefahr, die dieser Zusatz möglicherweise für die öffentliche Gesundheit begründet, zu unterscheiden.“

Nach Auffassung des EuGH kann ein genereller Erlaubnisvorbehalt eines Mitgliedstaates für den Zusatz von Nährstoffen grundsätzlich nicht mit einem fehlenden Ernährungsbedürfnis (im Einfuhrstaat) gerechtfertigt werden (Rdnr. 54); dieser Einwand widerspreche dem Grundsatz des freien Warenverkehrs. In Rdnr. 56 hält der EuGH fest:

„Der systematische Charakter des Verbotes des Inverkehrbringens der angereicherten Erzeugnisse, die keinem Ernährungsbedürfnis der Bevölkerung entsprechen, wie er sich aus der dänischen Verwaltungspraxis ergibt, macht es [...] unmöglich, bei der Bestimmung und Bewertung einer tatsächlichen Gefahr für die öffentliche Gesundheit das Gemeinschaftsrecht einzuhalten, das eine eingehende Prüfung der mit dem Zusatz der fraglichen Mineralstoffe und Vitamine möglicherweise verbundenen Folgen in jedem Einzelfall verlangt.“

Aus der Rechtsprechung des EuGH ergibt sich hiernach, dass den zuständigen nationalen Stellen die Beweislast für die Schädlichkeit eines (Nähr-) Stoffes obliegt (Rdnr. 46: „...ist es [...] Sache der nationalen Behörden [...] darzulegen, dass ihre Regelung zum wirksamen Schutz der von dieser Bestimmung erfassten Interessen erforderlich ist“; **jüngst bestätigt durch Urteil vom 29. April 2004, Rs. C-387/99, Kommission ./ Deutschland, Rdnr. 71 f.**). Das bedeutet zwar nicht, dass ein Mitgliedstaat eine erhebliche Gefahr mit absoluter Sicherheit zu beweisen hätte; er muss aber konkret und überzeugend dartun, dass die Gesundheit von Menschen wirklich gefährdet ist (Rdnr. 52: „Wahrscheinlichkeit eines tatsächlichen Schadens“). Dies würde allerdings voraussetzen, dass sich eine zuständige Behörde/Institution mit bestimmten Stoffen einzeln auseinandersetzt. In der Entscheidung „*Kommission vs Dänemark*“ heißt es hierzu in den Rdnr. 43, 47 und 48:

„Dieses Ermessen betreffend den Schutz der öffentlichen Gesundheit ist von besonderer Bedeutung, wenn nachgewiesen wird, dass beim gegenwärtigen Stand der wissenschaftlichen Forschung Unsicherheiten hinsichtlich bestimmter Stoffe wie der Vitamine bestehen, die im Allgemeinen an sich nicht schädlich sind, jedoch bei übermäßigem Verzehr mit der gesamten in ihrer Zusammensetzung unvorhersehbaren und unkontrollierbaren Nahrung besondere schädliche Wirkungen hervorrufen können.“

[...]

Ein Verbot des Inverkehrbringens von Lebensmitteln, denen Nährstoffe zugesetzt wurden, muss daher auf eine eingehende Prüfung des Risikos gestützt werden, das der Mitgliedstaat geltend macht, der sich auf Artikel 30 EG-Vertrag beruft.

Ein Vermarktungsverbot, das im Übrigen das restriktivste Hemmnis für den Handel mit in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig hergestellten und in den Verkehr gebrachten Lebensmitteln darstellt, kann nur erlassen werden, wenn die geltend gemachte Gefahr für die öffentliche Gesundheit auf der Grundlage der letzten wissenschaftlichen Informationen, die bei Erlass eines solchen Verbotes zur Verfügung stehen, als hinreichend nachgewiesen anzusehen ist. In einem solchen Zusammenhang ist Gegenstand der Risikobewertung, die der Mitgliedstaat vorzunehmen hat, die Beurteilung des Wahrscheinlichkeitsgrads der schädlichen Auswirkungen des Zusatzes bestimmter Nährstoffe zu Lebensmitteln auf die menschliche Gesundheit sowie der Schwere dieser potenziellen Auswirkungen.

Auch aus diesem Gesichtspunkt ist eine generelle Gleichstellung der in § 2 Abs. 3 Nr. 1 – 4 genannten Stoffe mit Zusatzstoffen und die damit einhergehende undifferenzierte Einbeziehung in das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt gemeinschaftswidrig.

Aus Sicht des Gemeinschaftsrechts erscheint allenfalls das hinter der deutschen Regelung stehende Ziel legitim, **einzelne, auf europäischer Ebene nicht geregelte** Stoffe, die einem Lebensmittel aus anderen als technologischen Gründen beim Herstellen oder Behandeln zugesetzt werden, einem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt zu unterwerfen. Dies kann dann aber in gemeinschaftsrechtskonformer Weise anstelle einer pauschalen Gleichstellung nur über eine über eine Ermächtigung zum Erlass einer Regelung beschränkt werden, derartige Stoffe spezifisch, d.h. nach **individueller** Betrachtung, regeln zu können.

2. Verbote zum Schutze der Gesundheit (§ 5)

Die Formulierung des § 5 Nr. 3 weicht von der entsprechenden gemeinschaftsrechtlichen Vorgabe ab. So setzt Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie 87/357/EWG schwere Zustände wie die „Gefahr des Erstickens, der Vergiftung, der Perforation oder des Verschlusses des Verdauungskanal“ für ein Eingreifen des Herstellungs-, Behandlungs- oder Verkehrsverbotes voraus, während § 5 Nr. 3 dazu die Hervorrufung einer „Gefahr für die menschliche Gesundheit“ genügen lässt. Aus der Formulierung in § 5 Nr. 3 wird daher nicht ausreichend deutlich, dass eine Gefahr von einer gewissen Erheblichkeit vorhanden sein muss, um die Risikolage gemäß der Richtlinie 87/357/EWG nach Art und Gewicht richtig wiederzugeben und die tatbestandsmäßige Voraussetzung in Einklang mit den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben zu regeln.

Zwar sieht die Gesetzesbegründung eine nähere Qualifizierung der Art der erforderlichen Gefahr vor, die Nichtberücksichtigung im Regelungsteil kann dadurch aber nicht geheilt werden. Vielmehr muss im Gesetzestext des § 5 Nr. 3 ausdrücklich auf eine „erhebliche“ Gefahr für die menschliche Gesundheit abgestellt werden.

3. Vorschriften zum Schutz vor Täuschung (§ 11)

Die in §§ 11 und 12 vorgesehenen Verbote sind in ihrem Wortlaut nicht hinreichend an das für Auslegung und Anwendung maßgebende Gemeinschaftsrecht angepasst, um eine gemeinschaftskonforme Anwendung der nationalen deutschen Vorschriften verlässlich zu gewährleisten. Nachdem der Täuschungsschutz bei Lebensmitteln im Gemeinschaftsrecht eine vollständige Harmonisierung erfahren hat, muss das nationale Lebensmittelrecht zum Täuschungsschutz strikt an die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften in Art. 2 Abs. 1 Buchstabe a) und Abs. 3 der Etikettierungsrichtlinie 2000/13/EG angepasst werden; der Versuch, an ausdifferenzierten Verbotsformulierungen auf nationaler Ebene festzuhalten, kann in der praktischen Rechtsanwendung nur zu Schwierigkeiten führen. Einer strikten Anlehnung der entsprechenden deutschen Vorschriften an die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben liegt die Überlegung zugrunde, dass das voll harmonisierte Gemeinschaftsrecht im Bereich des Täuschungsschutzes einen verbindlichen Schutzstandard vorgibt, der weder unterschritten noch überschritten werden darf (vgl. EuGH, Urteil vom 24.10.2002, Rs. C-99/01 – Linhart und Biffi, Rn. 23, 24; EuGH, Urteil vom 23.01.2003, Rs. C-221/00 – Kommission gegen Österreich, Rn. 35 bis 37).

Der BLL schlägt daher für § 11 die folgende **Alternativformulierung** vor:

„Es ist verboten, Lebensmittel mit einer Kennzeichnung oder Aufmachung gewerbsmäßig in den Verkehr zu bringen oder mit Aussagen oder Darstellungen zu bewerben, die geeignet sind, den Verbraucher irrezuführen, und zwar insbesondere

1. über die Eigenschaften des Lebensmittels, namentlich über Art, Identität, Beschaffenheit, Zusammensetzung, Menge, Haltbarkeit, Ursprung oder Herkunft und Herstellungs- oder Gewinnungsart,
2. durch Angabe von Wirkungen oder Eigenschaften, die das Lebensmittel nicht besitzt,
3. durch Hinweise, dass das Lebensmittel besondere Eigenschaften besitzt, obwohl alle vergleichbaren Lebensmittel dieselben Eigenschaften besitzen.

Dieser Vorschlag wird im Einzelnen wie folgt begründet:

Die vorgeschlagene Fassung lehnt das Irreführungsverbot für Lebensmittel nahezu wörtlich an Art. 2 Abs. 1 Buchstabe a) der Etikettierungsrichtlinie 2000/13/EG an und integriert die Verbote des Art. 2 Abs. 3 Etikettierungsrichtlinie, insbesondere das Verbot der irreführenden Werbung. Dieser strikten Anlehnung liegt die Überlegung zugrunde, dass das insoweit voll harmonisierte Gemeinschaftsrecht im Bereich des Täuschungsschutzes einen verbindlichen Schutzstandard vorgibt, der weder unterschritten noch überschritten werden darf (vgl. EuGH, Urt. vom 24.10.2002, Rs. C-99/01 – Linhart und Biffi, ZLR 2003, S. 63 (dermatologisch getestet); Rn. 23, 24; EuGH, Urt. vom 23.01.2003, Rs. C-221/00 – Kommission gegen Österreich, Rn. 35 bis 37; vgl. hierzu ferner BGH, ZLR 2002, S. 718, 722 f. – Bodensee-Tafelwasser).

Die von uns vorgeschlagene Fassung übernimmt die durch Art. 2 Etikettierungsrichtlinie vorgegebene Gliederung in ein generelles Verbot und drei „insbesondere“-Tatbestände. Inhaltlich entspricht diese Regelung dem Entwurf zu Abs. 1 Nr. 1 bis 3. Dagegen sieht unser Vorschlag keine „insbesondere“-Tatbestände im Sinne des Abs. 1 Nr. 4 und des Abs. 2 des Entwurfs vor, und zwar aus folgenden Gründen:

Unter Berücksichtigung des Gemeinschaftsrechts bleibt für den „insbesondere“-Tatbestand des „Arzneimittelanscheins“ (Abs. 1 Nr. 4) so gut wie kein Anwendungsraum. Wenn das Lebensmittel tatsächlich den Anschein eines Arzneimittels erweckt, wird es in der Regel als Bezeichnungsarzneimittel dem Arzneimittelbereich zugerechnet werden müssen. Für die Fälle, in denen ein Arzneimittelanschein anzunehmen ist, der verständige Verbraucher aber gleichwohl die Lebensmitteleigenschaft noch erkennt, greift der „insbesondere“-Tatbestand gem. Abs. 1 Nr. 1 unseres Vorschlags ein (Täuschung über *Art und Identität* des Produkts).

Die Aufrechterhaltung eines „insbesondere“-Tatbestands für nachgemachte und wertgeminderte Lebensmittel (Abs. 2 Nr. 2 des Entwurfs) erübrigt sich mit Rücksicht darauf, dass gem. Abs. 1 Nr. 1 unseres Vorschlags sämtliche Irreführungen über die *Beschaffenheit* erfasst sind.

4. Verbot der krankheitsbezogenen Werbung (§ 12)

Der – nunmehr mit korrekter Überschrift versehene - § 12 ist § 18 LMBG nachgebildet. Eine so weit gehende Aufrechterhaltung des § 18 LMBG ist jedoch nach Auffassung des BLL mit dem Gemeinschaftsrecht nicht vereinbar.

Das Krankheitswerbeverbot des § 18 LMBG gliederte sich – wie jetzt auch § 12 des LFGB-Entwurfs – in das Kernverbot des Abs. 1 Nr. 1 und die Satellitenverbote Nr. 2 bis 7, die bei der Lebensmittelrechtsreform von 1974 aus dem damaligen Heilmittelwerbegesetz übernommen worden sind.

1979 hat der Gemeinschaftsgesetzgeber das Problem der krankheitsbezogenen Werbung aufgegriffen und die krankheitsbezogene Werbung im Umfang des Art. 2 Abs. 1 Buchst. b) der Etikettierungsrichtlinie verboten (§ 18 LMBG ist allerdings an diese gemeinschaftsrechtliche Regelung nie angepasst worden). Wie sich aus der Rechtsprechung des EuGH ergibt, ist Art. 2 Abs. 1 Buchst. b) der Etikettierungsrichtlinie als Regelung anzusehen, die den Schutzstandard für den Schutz des Verbrauchers vor krankheitsbezogener Werbung gemeinschaftsweit abschließend und verbindlich festlegt; dieser Schutzstandard darf durch nationale Vorschriften weder unter- noch überschritten werden. Wir verweisen dazu insbesondere auf die schon zitierten Urteile des EuGH in den Rs. C-99/01 (Linhart und Biffl) und C-221/00 (Kommission gegen Österreich) sowie auf dessen Urteil vom 23.01.2003 in den Rs. C-421/00 pp. (Sterbenz/Haug). Gegenstand dieser Entscheidungen war bekanntlich der ähnlich strukturierte § 9 des österreichischen LMG, dessen über Art. 2 Abs. 1 der Etikettierungsrichtlinie hinausgehende Detailvorschriften der EuGH verworfen hat. Der EuGH hat in diesen Urteilen entschieden, dass Werbeaussagen, die weder zur Irreführung geeignet sind noch das Krankheitsverbot des Art. 2 Abs. 1 Buchst. b) verletzen, mit der Etikettierungsrichtlinie in Einklang stehen und dass darüber hinausgehenden Verbote des nichtharmonisierten innerstaatlichen Rechts durch Zwecke des Verbraucherschutzes (Art. 15 Abs. 2 der Etikettierungsrichtlinie) nicht gerechtfertigt sind; allenfalls könne vom Inverkehrbringer gefordert werden, in Zweifelsfällen die Richtigkeit der verwendeten Tatsachenbehauptungen nachzuweisen (vgl. Rs. C-221/00, Rn. 46 bis 49).

Unter diesen Umständen können die in § 12 Abs. 1 Nr. 2 – 7 vorgesehenen Verbote nicht isoliert aufrechterhalten werden. So kann mit Rücksicht auf das Gemeinschaftsrecht z.B. ein Hinweis auf Krankengeschichten nur dann verboten werden, wenn dieser Hinweis *zugleich* den Kerntatbestand der krankheitsbezogenen Werbung gem. Art. 2 Abs. 1 b) der Etikettierungsrichtlinie erfüllt.

Die Republik Österreich zieht aus dieser Rechtsprechung des EuGH demgemäß auch die einzig mögliche Konsequenz, indem sie den künftigen § 9 LMG auf einen Satz beschränkt:

„Es ist verboten, beim In-Verkehr-Bringen einem Lebensmittel, Nahrungsergänzungsmittel oder Zusatzstoff Eigenschaften der Vorbeugung, Behandlung oder Heilung einer menschlichen Krankheit zuzuschreiben oder den Eindruck dieser Eigenschaften entstehen zu lassen.“

Zu welchen widersinnigen Ergebnissen das starre Festhalten an weitergehenden Vorschriften des nationalen Rechts führt, mag das folgendes Beispiel verdeutlichen: Publiziert ein Ernährungsmediziner ein auf zahlreichen Studien basierendes Gutachten, in dem die Bedeutung des reichlichen Verzehrs von Obst und Gemüse für die Ernährung des gesunden Menschen darge-

stellt wird, so liegt in dem werblichen Hinweis auf ein derartiges Gutachten unbestreitbar **keine** krankheitsbezogene Aussage im Sinne des gemeinschaftsrechtlichen Krankheitswerbeverbots oder des § 12 Abs. 1 Nr. 1. Nach § 12 Abs. 1 Nr. 2 darf jedoch auf dieses Gutachten nicht Bezug genommen werden, und zwar allein deshalb nicht, weil das Gutachten von einem Ernährungsmediziner, also einem Arzt herrührt. Das gilt selbst dann, wenn das Gutachten von höchstem wissenschaftlichen Niveau ist und seine Schlussfolgerungen wissenschaftlich in jeder Hinsicht abgesichert sind. Schon um derartige Unterschiede in der Rechtsanwendung zu vermeiden, ist die strikte Anlehnung des nationalen, deutschen Verbots an Art. 2 Abs. 1 Buchst. b) der Etikettierungsrichtlinie erforderlich, um gemeinschaftsrechtliche Erkenntnisse zur Interpretation des Art. 2 der Etikettierungsrichtlinie unmittelbar für die innerstaatliche Rechtsanwendung nutzbar zu machen.

Der EuGH hat ferner erst jüngst in seinem **Urteil vom 15. Juli 2004 in Rs. C – 239/02 (Douwe Egberts NV)** entschieden, dass nationale Regelungen, die Bezugnahmen auf das „Schlankerwerden“, auf „ärztliche Empfehlungen, Bescheinigungen Zitate oder Gutachten oder auf zustimmende Erklärungen“ in der Etikettierung und der Aufmachung von Lebensmitteln (absolut) verbieten, Art. 18 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 2000/13/EG entgegenstehen. Ein absolutes Verbot solcher Angaben geht danach über das hinaus, was zur Erreichung des Zieles, die Verbraucher vor Täuschung zu schützen erforderlich ist, und ist daher nach Art. 18 Abs. 2 der Richtlinie 2000/13/EG nicht gerechtfertigt (vgl. Rdnr. 47, 44; Rdnr. 52 ff. der Schlussanträge des Generalanwalts). Auch dieses EuGH-Urteil macht die rechtliche Notwendigkeit einer strikten Anpassung des Wortlautes des § 12 an die europäischen Vorgaben deutlich.

Die wortgenaue Anlehnung der innerstaatlichen Vorschrift an Art. 2 Abs. 1 Buchst. b) der Etikettierungsrichtlinie halten wir schließlich aus folgendem Grund für unerlässlich: Bekanntlich hat keine Vorschrift des LMBG so viele Unsicherheiten und Abgrenzungsschwierigkeiten hervorgerufen wie § 18 Abs. 1 Nr. 1 LMBG. Bis heute sind die innerstaatlichen Gerichte nicht in der Lage gewesen, für die Praxis verlässliche Grenzlinien zu ziehen. Auf diesem Hintergrund ist die strikte Anlehnung des innerstaatlichen Verbots an Art. 2 Abs. 1 Buchst. b) der Etikettierungsrichtlinie erforderlich, um gemeinschaftsrechtliche Erkenntnisse zur Interpretation des Art. 2 der Etikettierungsrichtlinie unmittelbar für die innerstaatliche Rechtsanwendung nutzbar zu machen.

Es wird daher vorgeschlagen, die Vorschrift wie folgt zu fassen:

„(1) Unbeschadet der Vorschrift des § 11 ist es verboten, im Verkehr mit Lebensmitteln oder in der Werbung für Lebensmittel allgemein oder im Einzelfall einem Lebensmittel Eigenschaften der Vorbeugung, Behandlung oder Heilung einer menschlichen Krankheit zuzuschreiben oder den Eindruck dieser Eigenschaften entstehen zu lassen.“

5. Probenahme (§ 42)

Der EuGH formuliert im Urteil Joachim Steffensen (Urteil vom 10. April 2003, Rs. C-276/01) klare Pflichten zur Information des von einer amtlichen Probenahme betroffenen Herstellers durch die Behörde. Dabei stellt er entscheidend darauf ab, dass der betroffene Hersteller so rechtzeitig vom Analyseergebnis einer im Einzelhandel entnommenen Probe informiert werden muss, dass er ein Gegengutachten einholen, d.h. seine Verteidigungsrechte im Verfahren wahren, kann. Nach Auffassung des EuGH verpflichtet Artikel 7 Abs. 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie 89/397/EWG des Rates vom 14. Juni 1989 über die amtliche Lebensmittelüberwachung die Mitgliedstaaten,

„ die erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, damit die Betroffenen gegebenenfalls ein Gegengutachten einholen können. Denn die Erfüllung dieser Verpflichtung impliziert zwar für die Mitgliedstaaten die Verpflichtung, die Modalitäten der Ausübung dieses Rechts zu regeln, jedoch müssen diese Modalitäten jedenfalls die volle Anwendung der Richtlinie, d.h. die Gewährleistung des Rechts auf Gegengutachten, sicherstellen“ (Rdnr. 46).

Die Formulierung des § 42 setzt diese Vorgaben des Gerichtshofes nicht in gemeinschaftsrechtskonformer Weise im Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch um. Vielmehr enthält § 42 – im Gegensatz zu den auf nationaler Ebene diskutierten Vorentwürfen- überhaupt keine Informationspflicht der Behörden gegenüber dem betroffenen Hersteller über Probenahme (und Analyseergebnis) mehr, sondern er schiebt in Absatz 3 die Verantwortung für die Unterrichtung des betroffenen Herstellers über die erfolgte Probenahme und die Möglichkeit einer Untersuchung der Gegenprobe allein dem Hersteller – Händler – Verhältnis zu. Die Überwachungsbehörde wird demnach – entgegen den Ausführungen des EuGH im Steffensen – Urteil- bewusst aus der Verantwortung für eine effektive Wahrnehmung der Verteidigungsrechte des betroffenen Herstellers entlassen.

Erfährt der betroffene Wirtschaftsbeteiligte – in der Regel also der Hersteller – mangels des Bestehens einer behördlichen Informationspflicht erst zu spät davon, dass die Behörde sein Erzeugnis als möglicherweise vorschriftswidrig einstuft, ist ihm das Beweismittel „Gegenprobe“ bereits abgeschnitten, denn im Lebensmitteleinzelhandel werden die zurückgelassenen Proben regelmäßig sofort nach Ablauf der Versiegelungsfrist vernichtet. Ohne rechtzeitige Unterrichtung und damit rechtzeitigen Zugriff des Herstellers auf die zurückgelassene Probe ist diese für den Wirtschaftsbeteiligten so gut wie wertlos, was sich in der Vergangenheit auch immer wieder drastisch gezeigt hat. Mit der Regelung des § 42 wird daher einer Verwaltungspraxis Vorschub geleistet bzw. diese legitimiert, die das EuGH-Urteil vom 10. April 2003 gerade vermeiden will. Um den vom EuGH entwickelten Grundsätzen Rechnung zu tragen, ist es deshalb zur Sicherstellung der Rechtzeitigkeit der Information zwingend erforderlich, dass der Hersteller von der Überwachungsbehörde über die Probenahme und die Zurücklassung einer Gegenprobe im Einzel-

handel informiert wird. Für die Verwaltung bedeutet das praktisch keinen Mehraufwand; denn es genügt, insoweit eine Mehrfertigung des – ohnehin in mehreren Ausfertigungen zu erstellenden – Probenahmeprotokolls kommentarlos an den Hersteller zu versenden.

Die vom EuGH bezweckte Entlastungsmöglichkeit wird dem Hersteller durch die fehlende behördliche Pflicht zur Unterrichtung in unverhältnismäßiger Weise genommen. Eine "Waffengleichheit" im Verfahren ist durch die einseitige Beschneidung der Verteidigungsmöglichkeiten nicht mehr gegeben.

6. Ermächtigungen (§ 45)

§ 45 Abs. 2 ermächtigt unter pauschalem Hinweis auf die „Sicherung einer ausreichenden oder gleichmäßigen Überwachung“ zu weitgehenden Maßnahmen gegenüber den Unternehmern, die zu erheblichen Belastungen führen werden. In diesem Zusammenhang ist aber nachdrücklich zu betonen, dass „die Erleichterung der Überwachung“ in § 1 des LFGB-Entwurfes **nicht** als Gesetzeszweck genannt worden ist. Die bloße Erleichterung der Überwachungstätigkeit kann daher derart weitgehende Eingriffe in die unternehmerische Freiheit keinesfalls rechtfertigen. Aus diesem Grunde sind folgende Änderungen zwingend erforderlich:

- § 45 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 kommt aus dem Futtermittelrecht und ist demgemäß insgesamt auf Futtermittel zu beschränken.
- Die derzeitige Formulierung des § 45 Abs. 2 Nr. 2 scheint den Weg für Ausführungsvorschriften zum Gebot der Rückverfolgbarkeit in Art. 18 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 bereiten zu wollen. Der BLL hat jedoch in seiner Stellungnahme zur rechtlichen Auslegung von Art. 18 der Verordnung 178/2002 (vgl. BLL-Jahresbericht 2003/2004, Anlage 5, S. 232) darauf hingewiesen, dass Art. 18 Abs. 5 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 Durchführungsbestimmungen zur Rückverfolgbarkeit der Gemeinschaftsebene vorbehält. § 45 Abs. 2 Nr. 2 ist daher zu streichen.
- Die Ermächtigung in § 45 Abs. 2 Satz 1 Nr. 5, zur Erleichterung der Überwachungstätigkeit Vorgaben darüber zu machen, dass und in welcher Weise Betriebe Rückstellproben zu bilden haben und die Dauer ihrer Aufbewahrung zu regeln, greift in nicht sachgerechter und völlig unverhältnismäßiger Weise in den Kernbereich der betrieblichen Eigenkontrollen ein. Dies ist gerade mit Blick auf den angegebenen Rechtfertigungsgrund der Erleichterung der Überwachungstätigkeit abzulehnen. Art und Umfang der Rückstellproben und die Dauer ihrer Aufbewahrung variieren zwangsläufig je nach Produkt, Branche und Unternehmen. Ihre konkrete Ausgestaltung kann daher allein den je-

weiligen Unternehmen obliegen. Auch insofern ist nach Auffassung des BLL eine ersatzlose Streichung zwingend erforderlich.

- In § 45 Abs. 3 wird das BMVEL ermächtigt, Melde- bzw. Mitteilungspflichten für **jeden** zu statuieren, der Grund zu der Annahme hat, dass „ein von ihm hergestelltes, behandeltes, eingeführtes oder in den Verkehr gebrachtes Erzeugnis oder mit einem Lebensmittel verwechselbares Erzeugnis ... diesem Gesetz oder den aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen nicht entspricht.“

Mit der Ausweitung der Mitteilungspflichten auf jedermann („**jeden**“, nicht nur Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer) und die weite Fassung des Begriffes „behandeln“ in § 3 Abs. 1 Ziffer 3 können nicht nur Lebensmittelunternehmer, sondern auch Untersuchungsinstitute oder sonstige Dritte in die Meldepflicht mit einbezogen werden. Die Meldepflicht bezieht sich auch nicht nur auf Lebens- und Futtermittel wie in Art. 19 Abs. 3 bzw. 20 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002, sondern schließt alle Erzeugnisse im Anwendungsbereich des Gesetzes ein.

Auch das Argument in der Gesetzesbegründung, § 45 Abs. 3 ermächtige u. a. zum Erlass von Regelungen, die Art. 19 Abs. 1 und Abs. 3 und Art. 20 Abs. 1 und Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 entsprechen und bilde damit die Basis, um die vorgenannten Gemeinschaftsregelungen als Ordnungswidrigkeit ahnden zu können, kann die weite Fassung des § 45 Abs. 3 nicht rechtfertigen. So ermächtigt die Formulierung des § 45 Abs. 3 –unabhängig von den vorgenannten Abweichungen- zu einer weitreichenden mitgliedstaatlichen Parallelgesetzgebung zu den Art. 19, 20 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002, die mit der herrschenden EuGH-Rechtsprechung nicht in Einklang steht. Es muss daher auch im Hinblick auf die Gesichtspunkte der Gesetzesbegründung eine andere Art der Sanktionsbewehrung gewählt werden.

Die Regelung des § 45 Abs. 3 widerspricht den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben in Art. 19 Abs. 3 und Art. 20 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002, die ab dem 1. Januar 2005 die Meldepflichten im Lebensmittel- und Futtermittelbereich **abschließend** regelt. § 45 Abs. 3 ist aus diesem Grunde ersatzlos zu streichen oder zumindest gemeinschaftsrechtskonform zu modifizieren.

Anlage 3 : Gegenäußerung der Bundesregierung zu Ziffer 26 (zu Art. 1 (§ 39 Abs. 7 (neu) LFGB))

Der Bundesrat fordert mit dem Ziel des sofortigen Handelns und eines unverzüglichen Durchsetzens bestimmter behördlicher Anordnungen für eine Vielzahl von Fallgestaltungen eine **gesetzliche Anordnung** der sofortigen Vollziehbarkeit nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO. Begründet wird dies

damit, dass das Interesse der betroffenen Wirtschaft an einer aufschiebenden Wirkung der Rechtsmittel hier regelmäßig hinter dem Vollzugsinteresse der Behörde und damit dem Schutz der Allgemeinheit zurücktreten muss.

Nach Auffassung des BLL reicht die bestehende Rechtslage vollumfänglich aus, um das Interesse des Betroffenen an einem effektiven Rechtsschutz und das Vollzugsinteresse der Behörde in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. So hat die Behörde bereits nach geltendem Recht die Möglichkeit, ihre im Einzelfall getroffene Anordnung gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO für sofort vollziehbar zu erklären. Schon aus rechtsstaatlichen Gründen muss die Vollziehbarkeitsanordnung aber von einer besonderen Begründung der Behörde getragen werden, mit der dargelegt wird und anhand derer vom Betroffenen nachgeprüft werden kann, warum das Interesse einer sofortigen Vollziehbarkeit über das allgemeine Interesse am Erlass der Anordnung hinaus geht. Dem trägt der geltende § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO Rechnung.

Es erscheint aus unserer Sicht daher bedenklich, wenn in der Begründung zu Ziffer 26 in der Stellungnahme des Bundesrates (Anlage 2 der Bundestags-Drucksache) die Notwendigkeit einer gesetzlichen Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit in erster Linie damit begründet wird, dass "nicht selten die (behördlichen) Anordnungen des Sofortvollzugs (im Einzelfall) von Gerichten wegen unzureichender formeller Begründung nach § 80 Abs. 5 VwGO aufgehoben worden sind". Nach Ansicht des BLL können die Behörden schon aus rechtsstaatlichen Gründen nicht von der Pflicht entbunden werden, Anordnungen im Einzelfall ausreichend, d.h. rechtlich einwandfrei, zu begründen. Es ist für den BLL nicht akzeptabel, wenn diese Begründungspflicht für Anordnungen im Einzelfall durch Schaffung einer generellen gesetzlichen Vollziehbarkeitsanordnung quasi umgangen werden soll und dadurch der Rechtsschutz der Betroffenen verkürzt wird. Die Behörden können daher auch in den genannten Fällen nicht von der Pflicht entbunden werden, Maßnahmen der Eingriffsverwaltung ausreichend zu begründen. Wir haben keine Zweifel daran, dass dies in der Praxis auch überwiegend so gehandhabt wird.

Bonn, den 23. September 2004 (MG)

des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages

Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft A.-Drs. 15(10)504B1
--

Öffentliche Anhörung am**Mittwoch, dem 20. Oktober 2004,****von 11.00 bis ca. 15.00 Uhr,**

**in Berlin, Nordallee/Schiffbauerdamm, Marie-Elisabeth-Lüders-Haus (MELH),
Anhörungssaal**

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung**Entwurf eines Gesetzes
zur Neuordnung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts
BT-Drucksache 15/3657****Fraktion der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Deutschen Bundestag**

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

Ja- die Zusammenführung trägt der ganzheitlichen Betrachtungsweise „vom Acker bis zum Teller“ Rechnung. Sie entspricht auch der Rechtsentwicklung auf europäischer Ebene, insbesondere in den VO (EG) 178/2002 und VO (EG) 882/2004

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

Die Anwenderfreundlichkeit wird aufgrund der Zusammenführung der beiden Rechtsbereiche nicht verbessert; trotzdem bleibt die Zusammenführung, s. Frage 1, sachgerecht.

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?**

Ja- die Zusammenführung trägt der gesamtheitlichen Betrachtungsweise „vom Acker auf den Teller“ Rechnung. Sie entspricht auch der Rechtsentwicklung auf europäischer Ebene, insbesondere in den VO (EG) 178/2002 und VO (EG) 882/2004
s. auch Antwort zu Frage 1

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

Ja- die Zusammenführung trägt der gesamtheitlichen Betrachtungsweise „vom Acker auf den Teller“ Rechnung. Sie entspricht auch der Rechtsentwicklung auf

europäischer Ebene, insbesondere in den VO (EG) 178/2002 und VO (EG) 882/2004

s. auch Antwort zu Frage 1

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

Das nicht zu vermeidende Nebeneinander von europäischen und nationalem Recht **und** das Verlagern eines Großteils materiellen Rechts auf die Verordnungsebene (Aufhebung von 12 Einzelbestimmungen zugunsten von Ermächtigungen zum Erlass von Verordnungen) lassen eine Rechtsvereinfachung nicht erkennen .

Zur weiteren Vereinfachung sollte die Erforderlichkeit einzelner Ermächtigungen nochmals überprüft werden.

6. **Schafft der Gesetzentwurf ausreichende Transparenz für den Rechtsanwender?**

Das nicht zu vermeidende Nebeneinander von europäischen und nationalem Recht **und** das Verlagern eines Großteils materiellen Rechts auf die Verordnungsebene (Aufhebung von 12 Einzelbestimmungen zugunsten von Ermächtigungen zum Erlass von Verordnungen) lassen eine Rechtsvereinfachung nicht erkennen .

Darunter leidet auch die Transparenz

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

Der Gesetzentwurf des LFGB ist im Kontext zur VO (EG) 178/2002 zu sehen. Er ergänzt die dort enthaltenen Regelungen zur Lebensmittelsicherheit; die mit Wegfall des LMBG ansonsten entstehenden Lücken werden geschlossen.

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?**

Eher geschwächt

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?**

In Bezug auf die Lebensmittelsicherheit ist immer die gesamte Lebensmittelkette zu betrachten; insofern kann die Zusammenführung der beiden Rechtsmaterien (Lebensmittel- und Futtermittel) auch einen Beitrag zur Lebensmittelsicherheit leisten.

Die Zusammenführung leistet einen wichtigen Beitrag zur ganzheitlichen Betrachtung. Es ist in der Folge damit zu rechnen, dass auch organisatorisch die beiden Überwachungsbereiche enger zusammengeführt werden und

somit zwangsläufig ein wesentlich intensiverer Informationsaustausch stattfindet als bisher.

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?**

Das Täuschungsschutzverbot für Bedarfsgegenstände soll über ein unmittelbar geltendes Verbot im Gesetz geregelt werden.
Sollte auf europäischer Ebene mit Verabschiedung der Rahmenverordnung zu Lebensmittelbedarfsgegenständen ein Täuschungsschutzverbot geschaffen werden kann eine entspr. Anpassung erfolgen; trotzdem bleibt die Notwendigkeit dieser Regelung für Nichtlebensmittelbedarfsgegenstände, wie z.B. Babyartikel (Sauger, Beißringe), Spielwaren, Bekleidung, erhalten.
Die im Entwurf des LFGB vorgesehene Ermächtigung zur Regelung von Einzelfällen ist nach Auffassung des BLC nicht ausreichend, da schon jetzt ausreichend Beispiele für „zu regelnde Einzelfälle“ vorliegen.

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

Aus Sicht der Praxis der amtl. Lebensmittelüberwachung nicht, s. jedoch auch Antwort zu Frage 5

12. **Sehen Sie die Rechte des Bundestages durch die Rechtsverordnungs-Ermächtigungen eingeschränkt?**

Aus Sicht des BLC sollte bei Prüfung der Erforderlichkeit der Ermächtigungen auch diese Frage mit beachtet werden; zu bemerken ist jedoch, dass das nationale Lebensmittelrecht in starkem Maße überlagert ist durch unmittelbar geltende Rechtsakte der Gemeinschaft. Eine möglichst schnelle Anpassung des nationalen Rechtes muß daher möglich sein.

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

Aus Sicht der Praxis der amtlichen Lebensmittelüberwachung wird die vorgesehene Regelung zu Lebensmittelzusatzstoffen positiv beurteilt.
Die (quasi) Fortschreibung des Verbotsprinzips mit Erlaubnisvorbehalt des § 2 LMBG durch § 2 (3) LFGB ist aus Gründen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes unverzichtbar. In der EU sind bislang nur die Zusatzstoffe für technologische Zwecke sowie bestimmte Vitaminverbindungen, Mineralstoffe und Spurenelemente nach diesem Prinzip geregelt.
Für alle anderen Stoffe, die Lebensmitteln zugesetzt werden, gilt das Missbrauchsprinzip, d.h. die Schädlichkeit eines Zusatzstoffes muss erst erkannt werden, um ihn verbieten zu können. Dies gilt für zahllose dubiose Zutaten zu Nahrungsergänzungen und funktionellen Lebensmitteln wie ungeprüfte Pflanzenextrakte, Arzneidrogen und arzneiliche Wirkstoffe, bis zu Prehormonen und Hormonen.
§ 2 (3) des LFGB schließt die drohende Gesetzeslücke.

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

Der BLC begrüßt die Neuregelung bei kosmetischen Stoffen, Tätowierstoffen und

anderen Stoffen als einen wichtigen und nötigen Beitrag zum Verbraucherschutz (Tätowierfarben etc. sind europäisch bisher nicht geregelt)

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

Positiv

Produkte die von vornherein gesundheitlich bedenklich sind, sollten nicht in einem Verbraucherschutzgesetz geregelt werden.

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

Aus Sicht der Praxis - ja

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?**

Vorteile:

Die bisher nebeneinanderstehenden Rechtsbereiche für Lebensmittel und Futtermittel wurden getreu dem Grundsatz „vom Acker auf den Teller“ in einem Gesetz zusammengefasst. Dies entspricht der Rechtsentwicklung auf europäischer Ebene – insbesondere der VO (EG) 178/2002 und der VO (EG) 882/2004.

Inhaltlich sind u.a. positiv zu bewerten:

- Gleichsetzung von anderen als technologischen Stoffen zu den Zusatzstoffen (Beibehaltung des seit fast 50 Jahren bewährten Verbotsprinzips mit Erlaubnisvorbehalt)
- Bundeseinheitliche Regelungen von Maßnahmen der Behörden im Vollzug der Lebensmittelüberwachung
- Mit Wegfall des LMBG entstehen Lücken im gesundheitlichen Verbraucherschutz, die mit dem Gesetzentwurf geschlossen werden (z.B. bei kosmetischen Mitteln und Nichtlebensmittelbedarfsgegenständen, bzw. §§ 5 und 11)

Nachteile:

- Transparenz und Klarheit leiden beträchtlich unter der Vielzahl von Ermächtigungen
- Die Sanktionierung von Zuwiderhandlungen gegen unmittelbar geltende Vorschriften der Gemeinschaft mittels Blankett, das von einer sogenannten Rückverweisungsklausel abhängt ist nur schwer durchschaubar und wird auf Probleme in der Anwendung durch die i.d.R. Nichtjuristen in den Behörden der amtl. Lebensmittelüberwachung und damit möglicherweise zu vielen Rechtsstreitigkeiten führen.

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

Nach Auffassung des BLC können die gen. Nachteile geheilt werden. Der BLC plädiert nachdrücklich für das LFGB als nationale Regelung in Ergänzung der schon zitierten Gemeinschaftsvorschriften.

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

Die vom Gesetzentwurf Betroffenen werden anstelle von vielen Einzelregelungen ein Gesetzbuch haben, welches parallel zum Gemeinschaftsrecht, insbesondere den VO (EG) 178/2002 und VO(EG) 882/2004 zu beachten ist.

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

Mit der Gleichstellung der nicht technologisch wirksamen Zusatzstoffe mit den „technologischen“ schließt § 2 (3) des vorliegenden Entwurfes des LFGB die ansonsten entstehende Lücke im gesundheitlichen Verbraucherschutz. Der BLC weist darauf hin, dass trotz einiger „über das EU hinausgehenden Regelungen“ der Gesetzentwurf bereits notifiziert ist.

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

s. Antwort Frage 4 ;weitere Einschätzungen können hier nicht gegeben werden

6. **Werden die Belange der Verbraucher verbessert?**

Ja – z.B. durch

- Gleichsetzung von anderen als technologischen Stoffen zu den Zusatzstoffen (Beibehaltung des seit fast 50 Jahren bewährten Verbotsprinzips mit Erlaubnisvorbehalt)
- Mit Wegfall des LMGB entstehen Lücken im gesundheitlichen Verbraucherschutz, die mit dem Gesetzentwurf geschlossen werden (z.B. bei kosmetischen Mitteln und Nichtlebensmittelbedarfsgegenständen, bzw. §§ 5 und 11)

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?**

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

Aus Sicht des BLC ist es nötig, nach Prüfung der Erforderlichkeit, bestimmte Dinge über Verordnungen zu regeln – s. Frage 9

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

Das Lebensmittelrecht ist zwischenzeitlich weitgehend von Gemeinschaftsrecht dominiert. Soweit diese Regelungen das nationale Lebensmittelrecht überlagern, muß dieses möglichst schnell angepasst werden; insofern ist der Weg über Verordnungen nachvollziehbar.

Zur weiteren Vereinfachung sollte jedoch die Erforderlichkeit der einzelnen Ermächtigungen nochmals überprüft werden.

10. **Was sollte aus Sicht von Verbrauchern, Wirtschaft und Ländern am vorgelegten Gesetzentwurf verbessert werden?**
- Prüfung der Erforderlichkeit der 150 Ermächtigungen
 - Direkte Straf-bzw. Bußgeldbewehrung von europäischen Normen (in Analogie zum Entwurf des EG-Gentechnikdurchführungsgesetzes oder des Öko-Landbaugesetzes)
11. **Bringt die Zusammen- und Neufassung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzes zusätzliche Bürokratie, Kontrollen und Kosten für die Betroffenen?**
- Nein

Fraktion der FDP im Deutschen Bundestag

1. **Berücksichtigt der Gesetzentwurf in ausreichendem Maße die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben?**
- Ja
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?**
- Hier liegen dem BLC keine Kenntnisse vor.
3. **Wird der Gesetzentwurf dem Anspruch der Vereinfachung, der Erleichterung der Rechtsanwendung und der verbesserten Transparenz gerecht?**
- Das nicht zu vermeidende Nebeneinander von europäischen und nationalem Recht **und** das Verlagern eines Großteils materiellen Rechts auf die Verordnungsebene (Aufhebung von 12 Einzelbestimmungen zugunsten von Ermächtigungen zum Erlass von Verordnungen) lassen eine Rechtsvereinfachung nicht erkennen .
Daher sollte die Erforderlichkeit der einzelnen Ermächtigungen nochmals überprüft werden.
4. **Ist eine solch umfassende Neuordnung des Lebensmittel- und des Futtermittelrechts aus rechtlichen / fachlichen Gründen notwendig?**
- Ja- die Zusammenführung trägt der gesamtheitlichen Betrachtungsweise „vom Acker auf den Teller“ Rechnung. Sie entspricht auch der Rechtsentwicklung auf europäischer Ebene, insbesondere in den VO (EG) 178/2002 und VO (EG)

882/2004

s. auch Frage 1 Fraktion SPD/GRüne

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

s. Frage 4

Ja- die Zusammenführung trägt der gesamtheitlichen Betrachtungsweise „vom Acker auf den Teller“ Rechnung. Sie entspricht auch der Rechtsentwicklung auf europäischer Ebene, insbesondere in den VO (EG) 178/2002 und VO (EG) 882/2004

Dagegen sprechen keine Argumente.

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?**

Es könnte der Anschein der Rechtssetzungskompetenz von der Legislativen auf die Exekutive erweckt werden.

Die Überlagerung des Lebensmittelrechtes durch Gemeinschaftsrecht macht jedoch ein schnelles Anpassen der Vorschriften erforderlich.

Der BLC empfiehlt jedoch die nochmalige Überprüfung der Ermächtigungen zum Erlass von Verordnungen vor diesem Hintergrund.

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

Vorteile:

Die bisher nebeneinanderstehenden Rechtsbereiche für Lebensmittel und Futtermittel wurden getreu dem Grundsatz „vom Acker auf den Teller“ in einem Gesetz zusammengefasst. Dies entspricht der Rechtsentwicklung auf europäischer Ebene – insbesondere der VO (EG) 178/2002 und der VO (EG) 882/2004.

Inhaltlich sind u.a. positiv zu bewerten:

- Gleichsetzung von anderen als technologischen Stoffen zu den Zusatzstoffen (Beibehaltung des seit fast 50 Jahren bewährten Verbotsprinzips mit Erlaubnisvorbehalt)
- Bundeseinheitliche Regelungen von Maßnahmen der Behörden im Vollzug der Lebensmittelüberwachung
- Mit Wegfall des LMBG entstehen Lücken im gesundheitlichen Verbraucherschutz, die mit dem Gesetzentwurf geschlossen werden (z.B. bei kosmetischen Mitteln und Nichtlebensmittelbedarfsgegenständen, bzw. §§ 5 und 11)

s. auch Frage 1 CDU/CSU Fraktion

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

Nein – Die Sanktionierung von Zuwiderhandlungen gegen unmittelbar geltende Vorschriften der Gemeinschaft mittels Blankett, das von einer sogenannten Rückverweisungsklausel abhängt ist nur schwer durchschaubar und wird zu Problemen in der Anwendung durch die i.d.R. Nichtjuristen in den Behörden der amtl. Lebensmittelüberwachung führen.
s. auch Frage 1 CDU/CSU Fraktion

* * *

Bundesverband der
Lebensmittelchemiker/-innen
im öffentlichen Dienst e. V.

**Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung
und Landwirtschaft
A.-Drs. 15(10)504B2**

Zusatzstoffe

sinnvoll – geprüft – sicher

zugelassen

Dieses "Verbotsprinzip mit Erlaubnisvorbehalt" schützt seit fast 50 Jahren die deutschen Verbraucher vor ungeprüften, nicht nachweislich sicheren und unnötigen Lebensmittel-Zusätzen:

Stoffe, die Lebensmitteln – gleich zu welchen Zwecken – zugesetzt werden gelten als Zusatzstoffe, es sei denn, sie sind natürlicher Herkunft (oder chemisch gleich) und werden nach allgemeiner Verkehrsauffassung wegen ihres Nähr- oder Genusswertes verzehrt.

Zucker zum Süßen von Kaffee oder Vitamin C zur Anreicherung des Müsli's sind also keine Zusatzstoffe.
Konservierungsstoffe oder Farbstoffe gelten als Zusatzstoffe und werden erst nach Prüfung auf Unbedenklichkeit ausdrücklich zugelassen.

Dieses Prinzip gilt auch in der EU, allerdings nur für technologisch wirksame Stoffe, sowie bei diätetischen Lebensmitteln und Nahrungsergänzungen für Mineralstoffe, Spurenelemente und einige Vitaminverbindungen.

Darüber hinaus erreicht uns eine wachsende Flut ungeprüfter „Vitalstoffe“ in Nahrungsergänzungen, angereicherten Lebensmitteln und Sportlernahrung, die schlank, jung und schön machen, vor Krankheiten schützen, das Immunsystem stärken, Wechseljahre beschwerdefrei gestalten, Leistung steigern, Liebeslust von Frau und Mann fördern sollen und vieles mehr (s. Seite 2). Noch haben wir in Deutschland ausreichenden Rechtsschutz.

In der EU gibt es aber – abgesehen von Diskussionen über Negativ- oder Positivlisten für solche Stoffe – immer noch keine klaren Regelungen.

Das LFGB schließt mit der konsequenten (quasi) Fortschreibung des Verbotsprinzips für **alle** Zusatzstoffe die drohende Lücke.
Die Alternative hierzu wäre die Rückkehr zum archaischen Missbrauchsprinzip, d. h. eine schädliche Zutat müsste erst erkannt und dann verboten werden, angesichts der Vielfalt der Stoffe ein hoffnungsloses Unterfangen!

Dresden/Mainz im Oktober 2004



Mitglied der European Working
Community for Food-Inspection
and Consumer Protection
(E.W.F.C.)

Mitglied der Confédération
Européene des Syndicats Indé-
pendants
(CESI)

Mitglied der Arbeitsgemeinschaft
der Verbände des höheren
Dienstes (AhD)

Vorsitzender
Helmut Streit
Große Hohl 32
55263 Wackernheim
Tel. 06132/58671
H.Streit@lebensmittel.org

stv. Vorsitzende
Annette Neuhaus
Arminiusweg 23
32760 Detmold
Tel. 05231/89939
A.Neuhaus@lebensmittel.org

stv. Vorsitzende
Gundula Thomas
Gadelsdorfer Weg 29
01328 Dresden
Tel. 0351/2660151
G.Thomas@lebensmittel.org

Schriftführer
Volker Charné
Wielandstraße 21
06114 Halle
Tel. 0345/2832102
V.Charne@lebensmittel.org

Schatzmeister
Bernfried Glück
Weingartenstraße 22
72517 Sigmaringendorf
Tel. 07571/5626
B.Glueck@lebensmittel.org

**Beispiele nicht zugelassener Zusatzstoffe,
die im Rahmen der amtlichen Lebensmittelüberwachung
in Nahrungsergänzungsmitteln, angereicherten Lebensmitteln,
Sportlernahrung, Teemischungen und ergänzenden bilanzierten
Diäten festgestellt wurden**

Zusatzstoff	Gefunden in	Wirkung auf/als
γ -Aminobuttersäure	Sportler-Nahrung	Wachstumshormonbildung
Androstendion	Sportler-Nahrung	Muskelwachstum
Anthocyane	Nahrungsergänzungen	Gefäßschutz
Chitosan	Nahrungsergänzungen	Schlankmacher
Chondroitin	Nahrungsergänzungen	Gelenkschutz
Damiana	Angereicherte Lebensmittel	Aphrodisiakum
Ephedrin	Sportler-Nahrung	Leistung, Übergewicht
Flavonoide	Nahrungsergänzungen	Immunschutz
Ginkgo biloba	Angereicherte Lebensmittel	Wellness
Hydroxycitronensäure	Nahrungsergänzungen	Schlankmacher
Isoflavone	Bilanzierte Diäten	Wechseljahrbeschwerden
Johanniskraut	Angereicherte Lebensmittel	Wellness
Lutein	Nahrungsergänzungen	Augenschutz
Mistelkraut	Angereicherte Lebensmittel	Krebsschutz
OPC (Traubenkerne)	Angereicherte Lebensmittel	Immunschutz
Potenzholz	Nahrungsergänzungen	s. 1. Spalte
Pyruvat	Sportlernahrung	Muskelmasse
Tribulus terrestris	Sportlernahrung	Testosteronbildung
Trijodthyronin	Nahrungsergänzungen	Schlankmacher
Weißdornblätter	Angereicherte Lebensmittel	Herz/Kreislauf

Diese Stoffe werden als Pflanzendroge, in Form von Pflanzen- oder Tier-Extrakten, aber auch als chemisch definierte Einzelsubstanzen eingesetzt.

Es handelt sich derzeit in jedem Fall um nicht zugelassene Zusatzstoffe i.S. § 2 des (deutschen) Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes (LMBG).

Würde die Zusatzstoff-Definition künftig auf die technologisch wirksamen Stoffe beschränkt, wie es in der EU heute noch der Fall ist, wären alle aufgeführten Stoffe trotz fehlender Sicherheitsbewertung zulässige Lebensmittelzutaten, solange ihre Unsicherheit nicht bewiesen ist. Dies wäre aber nur in wenigen Einzelfällen möglich.

Das neue Lebensmittel- und Futtermittel-Gesetzbuch (LFGB) schließt mit der Gleichstellung aller Stoffe, die nicht technologischen Zwecken dienen, mit den Zusatzstoffen die drohende Lücke.

Es wäre geradezu widersinnig, das Verbotprinzip nur auf Zusatzstoffe anzuwenden, die eine technologische Wirkung auf das Lebensmittel ausüben und nicht auch auf Stoffe, die im Menschen selbst wirken sollen.

Weiterführende Informationen:

www.lebensmittel.org Gesetzgebung bei Lebensmitteln/mausetot

Öffentliche Anhörung, 20. Oktober 2004

Lebensmittel – und Futtermittelgesetzbuch

Entwurf vom 22.03.2004

BT – Drucksache 15/3657

A.-Drs. 15(10)504E

Statement

Dem Fragenkatalog der im Bundestag vertretenen Fraktionen schicken wir unsere Stellungnahme zum Lebensmittel- und Futtermittelgesetz vorweg und bitten für die Auswahl der Fragen um Verständnis. Inhaltlich oder sinngemäß gleiche Anfragen möchten wir unter der Beantwortung der Erstgestellten als mit berücksichtigt betrachten.

Grundsätzlich begrüßen wir die Kontrolle vom Acker bis zum Teller. Die Durchgängigkeit der Kontrolle stellt einen verbesserten Verbraucherschutz dar.

Aber aufgrund der umfassenden Problematik und der weiten Rechtsgebiete im Lebensmittel- und Futtermittelrecht halten wir jedoch eine Trennung zwischen Lebensmittelrecht und Futtermittelrecht für sinnvoll.

Der vorliegende Gesetzentwurf wird in seinem Umfang den Anwendern, Gewerbetreibende wie auch Verbrauchern, die unterschiedlichen Sachbereiche nicht wirklich verdeutlichen. Der Verbraucher wird nicht verstehen, dass Futtermittel den Lebensmitteln gleichgestellt sind oder zum Teil sogar besser geschützt sind wie am Beispiel der Fette zu sehen ist.

Der Vorteil der Gesetzesvorlage, wäre in der möglichen behördlichen Zusammenführung der Lebensmittel- und Futtermittelkontrolle zu sehen.

Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass alle Lebensmittel, Zusatzstoffe, Bedarfsgegenstände und Kosmetik mit ihrem Ursprung wieder in einem Regelwerk zusammengefasst sind, was an die bewährte Form des früheren Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes anschließt.

Zum Fragenkatalog

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

Grundsätzlich beginnen Qualität und Sicherheit unserer Lebensmittel bei deren Ausgangsprodukten, bei dem Tier, der Pflanze, dem Wasser, den Zusatzstoffen aus denen es gewonnen oder behandelt wird, in enger Verbindung mit der Umwelt, den Gerätschaften, den Verfahren und der Sachkenntnis auf dem zum Teil langen Weg bis zum Verbraucher.

Das Lebensmittelrecht muss die Lebensmittel bei gleichwertiger Betrachtung des tierischen und pflanzlichen Ursprungs, die Zusatzstoffe und Bedarfsgegenstände in den Vordergrund stellen.

Futtermittel sind nur ein Teil dieses ineinandergreifenden Systems und sollten bei entsprechender Rahmenwürdigung im Lebensmittelrecht eigenständig behandelt werden.

Die vorgesehene thematische und namensgebende Auswahl des Lebensmittelrechtes mit dem zusätzlichen Schwerpunkt der Futtermittel ist folglich einseitig.

Die Zusammenfassung grundlegender Rechtsnormen ist vorbehaltlich einer angemessenen Trennung von Lebensmitteln und Futtermitteln sachgerecht.
Aus dem Anliegen der VO (EG) Nr. 178/2002 geht hervor, dass vergleichbare geeignete Anforderungen an die Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit innerhalb der Mitgliedsstaaten zu realisieren sind, was nicht gleichsam die Verschmelzung beider Bereiche voraussetzt.

Im Besonderen ist im vorliegenden Entwurf zu bedenken:

- dass Futtermittel, als nur ein Bestandteil der Primärproduktion, nicht eine intensivere Beurteilung im Grundregelwerk für Lebensmittel erfahren, können während die weltweit bedeutsame Erzeugung von Getreide, Gemüse, Obst, Gewürze etc. nicht nur im Hinblick auf Rückstände und Gentechnik, eher am Rande bedacht wird;
- Die VO (EG) Nr. 178/2002 schließt in Ihrer Definition Art. 2 Buchst. c) Pflanzen vor der Ernte aus; (wie auch Futtermittel, die jedoch wie bekannt, den Lebensmitteln sinngemäß gleichgestellt werden);
- dass für Vollzug und Zuständigkeit unterschiedliche Behörden verantwortlich und tätig sind;
- dass spezielle Kontrolleure müssen dafür ausgebildet werden oder mit entsprechender Ausbildung, eingestellt werden müssen
- dass es bei unterschiedlichen Ämtern zu Informationsverlusten und anderen Defiziten kommt.

Die rechtliche Behandlung von Futtermitteln für Tiere, die nicht für die Lebensmittelgewinnung vorgesehen sind sollte grundsätzlich separat erfolgen.

2. Wird die Anwenderfreundlichkeit und Übersichtlichkeit des Rechtes dadurch verbessert ?

Zusammengefasste Regelwerke für grundsätzlich gleich zu betrachtende Inhalte sind, auch in der Form der Gegenüberstellung, anwenderfreundlicher und übersichtlicher.

Da jedoch eine Menge bedeutsamer Festlegungen, unabhängig von ihrer getrennten oder zusammengefassten Regelung, auf die Umsetzung der Ermächtigungsnormen wartet, sind erneut zahlreiche Folgeverordnungen zu erwarten.
Ferner stellen Präzedenzfälle aufgrund unbestimmter Rechtsbegriffe dieses Ansinnen gegebenenfalls in Frage.

Für die Verbraucherinnen und Verbraucher, die Wirtschaftsbeteiligten und die Verwaltung wird es nicht einfacher, die geltenden Vorschriften im Lebensmittelbereich zu ermitteln; die Rechtsanwendung wird so nicht unbedingt erleichtert.
So werden z. B. Gesetze aufgehoben und gleichzeitig weiter zur Anwendung gebracht.
Festzumachen am Beispiel des Säuglingsnahrungswerbegesetzes.
Dieses Gesetz wird durch Art. 7 Nr. 2 Gesetzentwurfes aufgehoben, andererseits gemäß § 1 Nr. 1 des Art. 2 für fortbestehend erklärt

3. Wird dem Ansatz einer einheitlichen Betrachtung „Vom Acker bis zum ... Verbraucher“ Rechnung getragen ?

Dem Ansatz wird grundsätzlich Rechnung getragen, aber die vordergründige Einbeziehung des Futtermittelrechtes kann einer einheitlichen Betrachtung: „ Vom Acker bis zum Tisch des Verbrauchers“ nicht abschließend gerecht werden.
Um dem Anliegen des Entwurfes gerecht zu werden, ist zu bedenken:

- Dass die Zuständigkeiten eindeutig geregelt werden.
Dadurch kann die Belastung für die Betriebe minimiert werden, da Mehrfachkontrollen ausgeschlossen werden können. Dies würde auch eine Einsparung in den öffentlichen Kassen bedeuten. Was allerdings eine dringend notwendige Aufstockung des Personals in der amtlichen Lebensmittelüberwachung und die Einführung geeigneter Aus- und Fortbildungsmaßnahmen erforderlich machen würde.
Vom Acker bis zum Tisch des Verbrauchers wird eher durch die Gleichrangigkeit von Lebensmittelrecht und Futtermittelrecht Rechnung getragen und nicht durch die unübersichtliche und wenig anwenderfreundliche Verschmelzung.
- Bedenklich ist der Ausschluss von Genussmitteln, der Lücken im Verbraucherschutz im Verbraucherschutz öffnet.

4. Fügt sich die Systematik des Entwurfes in die europäische Gesetzgebung für Lebensmittelsicherheit ein ? Werden im ausreichendem Maße gemeinschaftsrechtliche Vorgaben berücksichtigt ?

Der Zweck des LFGB entspricht im wesentlichen dem Grundsatz der Artikel 1 und 5 der VO (EG) Nr. 178/2002, wobei die Zusammenführung von Lebensmitteln und Futtermitteln nicht ausdrücklich vorgesehen ist.

Im Vordergrund stehen die Gesundheit des Menschen, der Schutz der Verbraucherinteressen und die lautereren Handelsgewohnheiten unter Berücksichtigung des Schutzes der Tiergesundheit, des Tierschutzes, des Pflanzenschutzes und der Umwelt.

Die Anforderungen des Artikels 14 der Basis-VO, an die Lebensmittelsicherheit werden von der Verbotsnorm zum Schutz der Gesundheit (*§5 Entwurf LFGB*) übernommen und für Stoffe, die keine Lebensmittel sind, sowie für mit Lebensmitteln verwechselbaren Produkten ergänzt.

Die Ergänzung ist zu begrüßen.

Die Systematisierung der Abhandlung von Lebensmitteln, Zusatzstoffen, Kosmetika und Bedarfsgegenständen fügt sich sinngemäß in den europäischen Grundsatz der Lebensmittelsicherheit, (auch wenn ein direkter Bezug zum Artikel 14 für die Letztgenannten nicht besteht.) Die Verbotsnorm für Lebensmittel-Zusatzstoffe (*§6 Entwurf LFGB*) ist nur auf das gewerbsmäßige Herstellen und Behandeln bezogen. Hier ergibt sich die Frage nach einer gewollten Einschränkung.

Es ist jedoch darauf zu achten, dass in den Mitgliedsstaaten einheitliche Rechtsnormen erlassen werden, um eine Verzerrung im Bereich Wettbewerb und Verbraucherschutz zu vermeiden.

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

Er leistet diesen Beitrag.

Allerdings nur, wenn die Zuständigkeiten eindeutig geregelt und ebenfalls zusammengelegt werden, um die Betriebe zu entlasten und Mehrfachkontrollen zu vermeiden.

Die Ermächtigungsklauseln in Form von Verpackung, zahl- und umfangreichen Willensbekundungen könnten aber dem guten Ansatz entgegenstehen.

Grundsätzlich sollten entscheidende Belange als bundeseinheitlicher Rahmen Bestand haben.

Neben den grundsätzlichen Anforderungen zum Herstellen, Behandeln und Inverkehrbringen, die in einer separaten EU-Lebensmittelhygiene-VO geregelt werden sollen, müssten Grundlagen wie der Nachweis von Sachkunde des Unternehmers, sowie Anmelde- und Abnahme-

pflichten zum prophylaktischen Verbraucherschutz und für eine angemessene Beratung und Risikoeinschätzung im Unternehmen installiert werden.

Diese Basis der Lebensmittel- und Verbrauchersicherheit können weitergehend eigenverantwortliche Leitlinien der Wirtschaft verstärken.

6. .. Transparenz...

Siehe hierzu Antwort zu Frage 2

Unabhängig dazu, kann ein optimierter Komplex horizontaler und vertikaler Regelungen im Einervernehmen maßgerechter Leitlinien, in einem gut handhabbaren Werk, bei übersichtlichen behördlichen Zuständigkeiten Vereinfachung und Transparenz bieten.

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

Antwort:

Der Ansatz „Vom Acker bis auf den Tisch“ erfährt im Hinblick auf den gesundheitlichen Verbraucherschutz eine echte Verbesserung da der ganzheitliche Ansatz des Lebensmittelrechts die Lebensmittelsicherheit stärkt und auf eine breite Basis stellt.

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?

Antwort:

Nur die saubere Verarbeitung von Eu-Regelungen im Gesetz macht Sinn. Vermerke und ähnliche Randnotizen sollten sich in der zu erwartenden Kommentierung wieder finden.

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?

Antwort:

Gerade hier verweisen wir nochmals auf die Antwort zu 1 u. 2
Wir sehen keine Verbesserung durch die Zusammenführung.

10. ..Täuschungsverbot.../ Bedarf.

Der Schutz vor Täuschung sollte analog der Verbotsnorm zum Schutz der Gesundheit, in sinngemäßer Gleichstellung zur Kosmetik (§§27-29 i. V. §33) geregelt werden.
Künftigen sachlichen und wissenschaftlichen Erkenntnissen genügend, sollte eine Ermächtigung angefügt werden.

11. .. Ermächtigungen ...

Die Antwort muss detailliert betrachtet werden und ist sicherlich nach Betreff und Betroffenen auslegbar.

Allerdings sollte im Interesse aller Beteiligten die aus den Ermächtigungen hervorgehenden Verordnungen, auf ein angemessenes, erforderliches Maß beschränkt sein. (Sachgerechte, verbindliche Rahmen, ein hohes Niveau an Fachkenntnissen in Verbindung mit betriebsbezogenen Sicherheitssystemen und einer bewussten Eigenverantwortlichkeit, sollten die notwendigen Verordnungen übersichtlich halten)

12. ..Bundestag ..

Nein

13. ..Zusatzstoffe ...

Die einheitliche Erfassung ist grundlegend positiv.

Zu beachten ist ggf. die Einschränkung auf „gewerbsmäßig“ und die Betrachtung sinngemäß zu den Regelungen für Bedarfsgegenstände und Kosmetik, wie vorgehend aufgeführt.

14. .. Kosmetik..

Gesamt gut. Das Detail ist wissenschaftlich zu beurteilen.

15. ... Tabak..

Tabak und Tabakerzeugnisse sollten Bestandteil des Gesetzes bleiben.

Es sind Mittel und die dafür verwendeten Hilfsmittel, wie Pfeifen usw. bleiben Bedarfsgegenstände.

Anfügend: Die Sicherheit von Genussmitteln, zumal sie gewerbsmäßig hergestellt, behandelt und Indenverkehr gebracht werden, gehört in diese gesetzgebende Verantwortung.

16. ... Strafmaß...

Das Strafmaß erscheint besonders im Hinblick auf die bisher gemachten Erfahrungen angemessen.

17. ... Vor – und Nachteile

Entsprechend dem vorliegenden Entwurf:

Von Vorteil ist

- die von der EU geforderte Verknüpfung rechtlicher Regelungen von der Urproduktion bis zum Verbraucher;
- die Möglichkeit einer durchgehenden Überwachung der Lebensmittelkette;
- die angestrebte Gleichbehandlung aller Rohstoffe;
- die fachliche Zusammenführung behördlicher Aufgaben unter Beachtung der lebensmittelrechtlichen Relevanz.

Von Nachteil ist

- die überlastige Bewertung und Benennung der Futtermittel, bzw. deren Verschmelzung mit Lebensmitteln;
- die eher nebensächlich bedachten tierischen Produkte wie Milch und Eier (*§1 (1) 4.b) i.V. 5.bb) im Bezug auf Futtermittel 1 u. im fortlaufenden Gesetzestext;*
- der Ausschluss von Pflanzen vor der Ernte;
- der Ausschluss von Tabakerzeugnissen und Genussmitteln;

- das Zurückstellen relevanter Regelungen in Ermächtigungsklauseln,
(Voraussetzungen zum Führen eines Betriebes u.a. Fachkenntnisse, Dokumentationen,
Abnahmepflichten... u.a. §§ 14, 34-37ff.)
- das nicht oder nicht zeitgerechte Umsetzen erforderlicher Ermächtigungsnormen;
- die Möglichkeit einer erneute Aufzäherung von Bestimmungen auf unterschiedlichen
Behördenebenen und Landesrecht;
- Fachlich verschiedene Zuständigkeiten.

DEUTSCHER BAUERNVERBAND

Geschäftsstelle Berlin

Reinhardtstraße 18
10117 BERLIN
Telefon (030) 31 904 - 0
Durchwahl (030) 31 904 - 420
Telefax (030) 31 904 - 233

Berlin, den 15.10.2004

Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Lebens- und des Futtermittelgesetzes

6.6/168/12/SD/an

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

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

Der DBV teilt den Grundgedanken, dass Futtermittel und deren Be- und Verarbeitung ein Teil der Produktionskette für Lebensmittel sind. Dem Futtermittelhersteller und –verwender kommt so ebenfalls eine Verantwortung für die Beschaffenheit und Sicherheit unserer Nahrung zu. Der DBV sieht aber keine Notwendigkeit in einer Zusammenführung der beiden bisher eigenständigen Gesetze. Dem Ziel vereinfachten Rechtsanwendung dienlicher wäre die Beibehaltung von zwei unabhängig voneinander stehenden Bereichen für Futtermittel einerseits und Produkte, die dem Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz unterfallen, andererseits. Eine zukünftig weiterhin getrennte Betrachtung von Lebensmittel- und Futtermittelrecht steht keinesfalls dem zu begrüßenden Vorhaben entgegen, Futtermittelrecht als Teil der Kette in der Lebensmittelsicherheit zu verstehen.

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

Nach Ansicht des DBV wird das zukünftige Gesetz durch die Einbeziehung der Vielzahl von Produkten auf Kosten der Übersichtlichkeit und der Anwenderfreundlichkeit unnötig aufgebläht. Lebens- und Futtermittelrecht behandeln zwei Regelungsbereiche, die in ihrer Zielsetzung deutliche Unterschiede aufweisen. Auch wenn durch die EU-Basisverordnung (178/2002/EU) erstmals Futtermittel- und Lebensmittelrecht gemeinsam betrachtet werden, muss dieses nicht die Zusammenführung auf nationaler Ebene beinhalten. Auch die spezielleren Hygieneanforderungen in der EU werden weiterhin in getrennten Verordnungen für Futter- und Lebensmittel geregelt („Hygienepaket“ zur Lebensmittelsicherheit, Futtermittelhygieneverordnung)

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?

Der Ansatz der einheitlichen Betrachtung „vom Acker bis zum Tisch“ wird im Hinblick auf die Lebensmittelsicherheit vom Deutschen Bauernverband unterstützt. Unsere Landwirte wollen mit einwandfreiem Futtermittel gesunde Nahrungsmittel erzeugen. Die Rückverfolgbarkeit vom Teller bis zur Entstehung des Lebensmittels schafft auch das Vertrauen der Verbraucher zu seiner Nahrung.

Hierfür ist jedoch nicht die Zusammenlegung der Bereiche Lebens- und Futtermittelrecht in einem Gesetz erforderlich.

Eine gezielte Anpassung der getrennten Bereiche Lebensmittelrecht und Futtermittelrecht an das EU-Recht schafft für den Rechtsanwender Klarheit im wahrsten Sinne des Wortes. Der vorgelegte Gesetzentwurf erschwert demgegenüber die Rechtsanwendung.

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

Der Gesetzentwurf widerspricht in seiner Systematik nicht der jüngsten EU-Gesetzgebung zur Lebensmittelsicherheit.

Bei der Neustrukturierung des Lebens- und Futtermittelrechts muss aber eine klare Orientierung an den Hygienevorschriften aus Brüssel gegeben sein. Die EU-Verordnungen, die zukünftig den Maßstab für das europäische Hygienerecht darstellen, setzen den Rechtsrahmen für die nationalen Vorschriften. Ein Abgleich muss hier unbedingt vorgenommen werden. Dieser ist in dem aktuellen Gesetzesentwurf noch nicht in ausreichender Weise erfolgt.

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

Der Gesetzentwurf in der vorliegenden Form führt nach Ansicht des DBV zu Schwierigkeiten in der praktischen Anwendung für Unternehmen, Verbraucher und die zuständigen Behörden. Auch die Vielzahl der Ermächtigungen zum Erlass von Verordnungen mit Vorschriften, die bislang einzelne Produktbereiche betrafen, verschlechtert die Transparenz des vorliegenden Gesetzentwurfs. Das vom BMVEL erhoffte Ziel einer Vereinfachung der geltenden Vorschriften zu schaffen und damit einen Beitrag zum Bürokratieabbau zu leisten, wird vom DBV nicht gesehen.

6. *Schafft der Gesetzentwurf ausreichende Transparenz für den Rechtsanwender?*

Die geplante Zusammenführung von Lebens- und Futtermittelgesetz führt nicht zu der vom BMVEL erhofften Erleichterung der Rechtsanwendung. In Zukunft werden nur noch Fachleute des Lebens- und Futtermittelrechts zuverlässig wissen, welche Regelungen anzuwenden sind.

Die Rechtsanwendung wird nicht erleichtert, sondern deutlich erschwert. Die gewünschte Transparenz wird aufgrund der Komplexheit und Kompliziertheit des Gesetzeswerkes nicht erreicht. Damit wird ein wesentliches Ziel des Gesetzgebungsvorhabens verfehlt.

Im Vorblatt zum Gesetzentwurf heißt es: *„Für die Verbraucherinnen und Verbraucher, die Wirtschaftsbeteiligten und die Verwaltung wird es einfacher, die geltenden Vorschriften im Lebensmittelbereich zu ermitteln. Die Rechtsanwendung wird so erleichtert“*. Diesen selbst auferlegten Anforderungen wird der vorgelegte Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts nicht in ausreichendem Maße gerecht.

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

Das vorliegende Futtermittelgesetz und die nationalen Bestimmungen zur Lebensmittelsicherheit gewährleisten bereits jetzt einen hohen Standard in Hinblick auf den gesundheitlichen Verbraucherschutz. Die bloße Zusammenführung der beiden bisher eigenständigen Gesetzsbereiche leistet keinen Beitrag zu einer Verbesserung des Verbraucherschutzes, im Gegenteil, mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird es auch für den Verbraucher zunehmend erschwert, die gültigen Vorschriften zu ermitteln und einen Überblick über die Gesetzeslage zu erhalten. Fortschritte im Bereich des gesundheitlichen Verbraucherschutzes werden durch die Anpassung des nationalen Rechts an EU-Vorgaben erreicht, wie z. B. durch die nationale Festschreibung des Grundsatzes der Rückverfolgbarkeit eine höhere Lebensmittelsicherheit zu erwarten ist.

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?*

Die Aufnahme von bestehenden EU-Regelungen, insbesondere im Bereich der Definition in dem Gesetzentwurf, erhöht die Lesbarkeit und damit die Verständlichkeit des Gesetzes. Insbesondere für den Verbraucher ist es nicht immer einfach, Einsicht in das entsprechende EU-Recht zu erhalten.

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?*

Die Vergangenheit zeigte leider, dass häufig durch nicht einwandfreies Futtermittel die damit erzeugten Lebensmittel unbrauchbar wurden. Deshalb ist die Rückverfolgbarkeit der menschlichen Nahrung bis zum Ort der Erzeugung wichtig und richtig. Hierfür ist jedoch nicht die Zusammenführung von Lebens- und Futtermittelgesetz verantwortlich, sondern die Umsetzung

der EU-Basisverordnung in Artikel 18.

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 erlassen werden können, geregelt werden?*
- Der DBV möchte sich in seiner Stellungnahme nur auf den Bereich der Lebens- und Futtermittel beziehen.
11. *Sind die Rechtsverordnungs-Ermächtigungen im Gesetz zu weitgehend? Wenn ja, in welchen Bereichen?*
- Ja, in zahlreichen Fällen werden Vorschriften, die bisher nur für eine Produktgruppe (Lebensmittel, Futtermittel, Bedarfsgegenstände) gelten, undifferenziert auf sämtliche Produktgruppen ausgedehnt. Auch hierbei zeigt sich deutlich, dass die Zusammenfassung der Bereiche Lebensmittel und Futtermittel zu unsachgemäßen Ergebnissen führt und nur auf den ersten Blick zu einer „Verschlankung“ der Gesetzgebung führt. Die dadurch notwendig werdenden Rechtsverordnungen werden den Rahmen des bisherigen Rechts um ein Vielfaches sprengen. Zudem wird auch im Bereich der Ermächtigungsnormen das durch EU-Recht Vorgegebene um ein Vielfaches überboten. So wird z.B. durch § 45 Abs. 3 LFGB jedermann zu einer Mitteilung über alle durch den Gesetzentwurf betroffenen Produktgruppen verpflichtet, während das EU-Recht eine solche Mitteilungspflicht nur für die Bereiche Lebensmittel und Futtermittel und nur für die jeweiligen Unternehmen vorgibt.
12. *Sehen Sie die Rechte des Bundestages durch die Rechtsverordnungs-Ermächtigungen eingeschränkt?*
- Ja, dadurch, dass Grundlegendes nicht mehr im Gesetz selbst geregelt wird, verlagert sich die Gesetzgebungskompetenz weg vom Bundestag und hin zu den jeweiligen Bundesministerien und dem Bundesrat, die dann die entsprechenden Veränderungen mit Leben erfüllen. Im Gegensatz dazu entscheidet der Bundestag nur noch über einen etwa inhaltlosen Rahmen. Bei einem so wichtigen Thema wie Lebensmittelsicherheit und Verbraucherschutz muss das Gremium des Bundestages weiterhin ein Mitspracherecht haben.
15. *Wie beurteilen Sie die Herausnahme von Tabak aus dem Lebensmittelrecht?*
- Die Tabakerzeugnisse wiederum sind in dem vorliegenden Entwurf nicht einbezogen. Dieses ist ein deutlicher Bruch des hier zugrunde liegenden Vorgehens, dessen Erwägungsgründe nicht nachvollziehbar sind. Nach Ansicht des Deutschen Bauernverbandes macht es durchaus Sinn, Tabakerzeugnisse in ein einheitliches Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz zu integrieren. Das jetzige Vorgehen

widerspricht dem Grundsatz, der diesem Gesetz zugrunde liegt.

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

Als problematisch in diesem Zusammenhang wertet der DBV, dass die gesetzeswidrige Handlung in den jeweiligen Bereichen durch die Hinweise auf EU-Recht bzw. noch zu erlassende Rechtsverordnungen nicht klar zum Ausdruck kommt. Das Gesetz ist insoweit zu unbestimmt, d.h. der Rechtsanwender erkennt nicht klar und deutlich, was er darf und was verboten ist.

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?*

Es wird infolge der Umsetzung von EU-Recht die gesamte Produktionskette von Lebensmitteln vergleichbaren Standards und Anforderungen unterworfen. Das ist nach Ansicht des DBV positiv zu bewerten, denn auch das Herstellen von Futtermitteln steht unmittelbar mit der Unbedenklichkeit der erzeugten Nahrungsmittel in Verbindung. Allerdings ist es der falsche Weg, hierfür insbesondere die Bereiche Lebensmittel und Futtermittel in einem Gesetz zu vermischen. Aus Gründen der Rechtsklarheit ist es geboten, an der bewährten Trennung dieser unterschiedlichen Rechtsmaterien festzuhalten und dort, wo eine einheitliche Betrachtungsweise geboten ist, Querverbindungen vorzunehmen.

Bereits heute weist beispielsweise das Futtermittelgesetz einen Bezug zu menschlichen Gesundheit auf und die Querverbindungen zum Lebensmittelrecht haben sich in der Praxis bewährt. Eine Zusammenführung von Lebensmittel- und Futtermittelrecht in einem einheitlichen Regelungswerk ist daher keinesfalls zwingend.

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

Die Unübersichtlichkeit und Unbestimmtheit des vorgelegten Gesetzesentwurfes erschwert die Rechtsanwendung enorm. Das Gesetz ist nicht anwender-, sprich verbraucherfreundlich! Durch die Überschreitung des EU-Rechts entstehen zusätzliche Wettbewerbsnachteile für die deutsche Lebensmittelbranche. Dort, wo über das Gesetz eine Möglichkeit zur Entbürokratisierung geschaffen werden könnte, wird die Chance vertan. So griff der Gesetzgeber bisher den Vorschlag des DBV zur Lösung des Problems der Lückenindikationen (vgl. DBV-Stellungnahme zu § 9

Pflanzenschutz- oder sonstige Mittel) nicht auf.

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

Nur noch Fachleute des Lebensmittel- und Futtermittelbereichs werden künftig zuverlässig wissen, welche Regelungen anwendbar sind. Der Ansatz der Vereinheitlichung und damit der Vereinfachung ist deshalb nach Ansicht des DBV gegenwärtig als unbefriedigend anzusehen.

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

Beispielsweise wird durch § 45 Abs. 3 LFGB jedermann zur Mitteilung verpflichtet, während das EU-Recht eine Mitteilungspflicht nur für die Bereiche Lebensmittel und Futtermittel statuiert. Über das EU-Recht hinaus geht auch das Verfütterungsverbot gem. § 18 LFGB. Dieses führt eindeutig zu Wettbewerbsnachteilen für die einheimischen Unternehmen.

6. *Werden die Belange der Verbraucher verbessert?*

Die Belange der Verbraucher sind in der bisherigen nationalen Lebens- und Futtermittelgesetzgebung in großem Maße berücksichtigt und sorgen zusammen mit den EU-Regelungen auf vielen Gebieten für ein hohes Schutzniveau. Durch die geplante Zusammenführung wird sich dieses Sicherheitsniveau nicht verbessern.

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?*

Das aktuelle Verfütterungsverbot von tierischen Fetten ist vor dem Hintergrund der wissenschaftlichen Risikobewertung unverständlich und führt zu deutlichen Wettbewerbsverzerrungen gegenüber Marktpartnern in den anderen EU-Mitgliedstaaten.

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

Nein, der Bestimmtheitsgrundsatz, wonach ein Gesetz aus sich heraus schlüssig und verständlich zu sein hat, wird grob verletzt.

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

Das Gegenteil ist der Fall. Dem Bundestag werden dadurch Mitwirkungsrechte entzogen. Die Gesetzgebungsbefugnis wird auf die Bundesregierung und auf die Bundesländer verlagert. Durch das Gesetz werden eine Vielzahl bislang nur auf einzelne Rechtsbereiche bezogene Verordnungsermächtigungen auf die Gesamtheit der einbezogenen Produktbereiche erweitert. Hierdurch besteht eine nicht mehr absehbare Möglichkeit, durch Rechtsverordnungen einzelne Bereiche über das gegebene Maß hinaus zu regeln.

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

In erster Linie sollte Rechtsklarheit geschaffen werden, indem die Bereiche Lebensmittel und Futtermittel getrennt geregelt werden. Zweitens sollten die Verordnungsermächtigungen auf das notwendige Maß beschränkt werden.

11. *Bringt die Zusammen- und Neufassung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzes zusätzliche Bürokratie, Kontrollen und Kosten für die Betroffenen?*

Ja, dadurch, dass Vorschriften, die im bisher geltenden Recht nur für eine Produktgruppe galten, undifferenziert auf sämtliche Produktgruppen ausgedehnt werden, ergibt sich zwangsläufig eine Überreglementierung. Durch diese Überreglementierung kann eine Erhöhung der Kosten für zusätzliche Kontrollmechanismen auf die Wirtschaftsbeteiligten zukommen.

Fraktion der FDP im Deutschen Bundestag

1. *Berücksichtigt der Gesetzentwurf in ausreichendem Maße die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben?*

Für den Bereich der Lebensmittel hat die EU Anfang d. J. mit dem sog. Hygiene-Packet neue Maßstäbe für die Anforderungen an die Hygiene im Bereich der Lebensmittelproduktion gestellt. Auch für den Bereich der Futtermittel werden die Hygieneanforderungen in einer eigenen neuen Verordnung geregelt. Die nationale Gesetzgebung in diesem Bereich muss sich klar an den EU-Vorgaben orientieren. Dieses ist bisher in dem

genannten Gesetzentwurf noch nicht in ausreichendem Maße erfolgt. Aber nur durch die Einbindung von EU-Standards in nationales Recht wird für die Wirtschaftsbeteiligten in den Mitgliedsländern die Voraussetzung für einen einheitlichen Rechtsrahmen geschaffen.

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?*

Dem DBV liegen keine Kenntnisse darüber vor, dass in einem der anderen Mitgliedstaaten der EU das Vorhaben der Zusammenführung von Lebensmittel- und Futtermittelrecht in einem einzigen Rechtsakt vorgesehen ist. Vielmehr ist in den meisten Ländern das bestehende Recht in den verschiedenen Bereichen an die EU-Gesetzgebung angepasst worden (z.B. Österreich).

3. *Wird der Gesetzentwurf dem Anspruch der Vereinfachung, der Erleichterung der Rechtsanwendung und der verbesserten Transparenz gerecht?*

Das Ziel, eine höhere Transparenz und Vereinfachung der gesetzlichen Regelungen zu erreichen, wird vom DBV ausdrücklich begrüßt. Die Zusammenführung von Futtermittel- und Lebensmittelrecht in dem geplanten Gesetzentwurf ist in dem spezifischen Regelwerk der komplexen Gesetzgebung nicht erreicht. Für die Anwender des Futtermittelrechts wird der praktische Umgang erschwert.

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

Eine solch umfassende Neuordnung ist aus Sicht des DBV weder aus rechtlichen noch aus fachlichen Gründen notwendig. So bestehen zurzeit klar strukturierte und übersichtliche Regelungen für die einzelnen Bereiche, die die Notwendigkeit der Zusammenführung nicht erkennen lassen.

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

Vgl. Antwort zu Frage 3 der Fraktion der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

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?*

Die Mitwirkung des Bundestags in der Gesetzgebung entfällt mit den

Verordnungsermächtigungen vollständig. Der Bundesrat bleibt bei der Regelsetzung teilweise beteiligt. Dies ist aus Sicht des Verbraucherschutzes als kritisch zu bewerten. Der DBV ist der Ansicht, dass für die wichtigen Bereiche der Verbrauchersicherheit die Mitwirkung des Bundestages bei der Rechtsprechung weiterhin gegeben sein sollte.

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

Aus Sicht des DBV ergeben sich aus der vorgesehenen Neuordnung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts keine Verbesserungen für die betroffenen Rechtsbereiche. Zentrale Probleme sind zunehmende Rechtsunklarheit für den Anwender des Gesetzes sowie eine zu erwartende Bürokratisierung in der Rechtsumsetzung.

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

Die Vorschriften zu den Straftaten sind für die Rechtsanwender nicht aus sich heraus schlüssig. Durch die jeweiligen Verweise auf noch zu erlassende Verordnungen bzw. auf EU-Recht kann meist nur schwerlich bzw. überhaupt nicht erkannt werden, ob ein bestimmtes Handeln strafbewehrt ist.

* * *

**Öffentliche Anhörung
des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen
Bundestages
zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Lebensmittel und Futtermittelrechts
BT-Drucksache 15/3657**

Beantwortung von Fragen der Fraktionen

FDP Fraktion im Deutschen Bundestag

1. Nein; der Gesetzentwurf geht in einigen, für die Futtermittelwirtschaft relevanten Bereichen, deutlich über geltendes EU-Recht hinaus. Dies gilt beispielsweise für das wettbewerbsverzerrende Verbot der Verfütterung tierischer Fette (§ 18 LFGB). Außerdem eröffnet die in § 45 Absatz 3 gegebene Ermächtigung zum Erlass einer Verordnung über die Meldepflicht deutlich über das EU-Recht hinaus gehende Möglichkeiten. Dem gegenüber ist zu berücksichtigen, dass die EU-Verordnung Nr. 178/2002 die Meldepflicht ausschließlich auf „nicht sichere Futtermittel“ beschränkt. Die Definition „sicherer Futtermittel“ wird abschließend geregelt in Artikel 15 der genannten Verordnung. Es ist somit nicht gerechtfertigt, in § 45 Absatz 3 LFGB eine deutlich weiter gehende Verordnungsermächtigung zu schaffen.
2. Soweit uns hierüber Kenntnisse vorliegen, gibt es in keinem der anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union vergleichbare Bestrebungen Lebensmittel- und Futtermittelwirtschaft in einem einzigen Rechtsakt zu regeln.
3. Nein, der Gesetzentwurf wird dem Anspruch von Vereinfachung, Erleichterung der Rechtsanwendung und verbesserter Transparenz nicht gerecht. Das vorgeschlagene Gesetz bringt keine Entschlackung und keinen Wegfall von Regelungen sondern weitere Verkomplizierungen und die Gefahr von falschen Auslegungen durch unterschiedliche Begriffe im Lebensmittel- und Futtermittelbereich (z.B. „Zutaten“) und nicht zuletzt durch die Verordnungsermächtigungen. Darüber hinaus ergeben sich aus dem LFGB-Entwurf für die Futtermittelwirtschaft:

- wesentliche Verschärfungen der Strafbewehrung
- eine Herabstufung bisher gesetzlich fixierter Regelungen zu Verordnungen, z.T. ohne Mitwirkung des Bundestages. Die Gefahr von willkürlichen Rechtsetzungen und Eingriffen in die unternehmerische Freiheit durch Behörden steigt.
- Eine unnötige Aufblähung des zu beachtenden Regelungswerkes, das zu dem weniger verständlich wird und die Gefahr von Fehlinterpretationen erhöht.

Für den Lebensmittelsektor mag die Zusammenfassung von mehreren verschiedenen Gesetzen einen Fortschritt bedeuten. Die in sich geschlossene und bislang auf 24 Paragraphen beschränkte Regelung des Futtermittelgesetzes wird durch den Gesetzentwurf auf über 70 Paragraphen verteilt, die nur zum Teil für den Futtermittelsektor einschlägig sind. Dennoch müssen von den Rechtsanwendern nahezu alle 70 Paragraphen des Gesetzentwurfes zunächst auf ihre Gültigkeit hin geprüft werden. Insbesondere die für vermeintlich alle „Erzeugnisse“ geltenden Bestimmungen sind in ihrer Anwendbarkeit auf den Futtermittelsektor nur schwer zu durchschauen, da wiederum eine Differenzierung zwischen Lebensmittel- und Futtermittelsektor erfolgt. Diese Bestimmungen gelten eben nicht vollständig für alle „Erzeugnisse“.

4. Die Notwendigkeit zur Neuordnung des Lebensmittelrechts erscheint vor dem Hintergrund zahlreicher Einzelgesetze sinnvoll. Für das Futtermittelrecht ist eine Neuordnung, wie sie vom LFGB vorgeschlagen wird, weder aus rechtlichen noch aus fachlichen Gründen erforderlich. Für das Futtermittelrecht gilt, dass bislang eine klar strukturierte und übersichtliche Regelung gilt, die auf einem einzigen Gesetz (Futtermittelgesetz) basiert. Das daneben stehende Verfütterungsverbotsgesetz sollte aus Sicht der Futterwirtschaft ohnehin entfallen.
5. Grundsätzlich muss festgehalten werden, dass Futtermittel zwar am Anfang der Erzeugungskette von Lebensmitteln tierischer Herkunft stehen, selbst aber keine Lebensmittel sind. Daher sind unterschiedliche Anforderungen, Maßnahmen und Kontrollen sinnvoll und erforderlich. Die gemeinsame Regelung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts in einem Gesetzbuch (Nicht in einem Gesetz!) kann zwar die enge Verzahnung von Lebensmittel- und Futterwirtschaft deutlicher vermitteln, als dies bislang der Fall ist. Die dazu erforderlichen, aufeinander abgestimmten Maßnahmen in Lebensmittel- und Futtermittelsektor müssen aber nicht notwendigerweise in einem Gesetz geregelt werden.
6. Probleme im Zusammenwirken der beiden parlamentarischen Institutionen können von uns nicht unmittelbar beurteilt werden. Wir weisen jedoch darauf hin, dass im Rahmen der Verordnungsermächtigungen auch eine Reihe von grundrechtsrelevanten Einschränkungen auf dem Verordnungsweg ermöglicht werden sollen. Die Mitwirkung des Bundestages als gesetzgebender Körperschaft entfällt dabei vollständig, der Bundesrat bleibt teilweise beteiligt. Darüber hinaus sollen Bundesministerien ermächtigt werden, auch ohne Zustimmung des

Bundesrates, Straftatbestände durch Verordnung zu beschreiben (siehe § 61 LFGB). Der DVT ist der Auffassung, dass diese grundrechtsrelevanten Fragen ausschließlich per Gesetz und damit unter Mitwirkung des Bundestages geregelt werden sollten.

7. Die zentralen Probleme aus Sicht der Futterwirtschaft wurden in den bisher gegebenen Antworten bereits beschrieben. Aus Sicht der Futterwirtschaft ergeben sich aus der vorgesehenen Neuregelung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts keine Verbesserungen im Futtermittelsektor.
8. Nein. Das System der Strafbewehrung, das von der Bundesregierung vorgeschlagen wird, ist für den nicht juristisch ausgebildeten Rechtsanwender völlig undurchdringlich. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die Stellungnahme des Bundes für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde zum Punkt „Strafbewehrung über Blankett mit Rückverweisungsklausel“.

Bonn 12.10.2004

**Öffentliche Anhörung
des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen
Bundestages
zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Lebensmittel und Futtermittelrechts
BT-Drucksache 15/3657**

Beantwortung von Fragen der Fraktionen

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

1. Futtermittel sind Teil der Lebensmittelkette. Gleichzeitig sind viele Unternehmen der Lebensmittelwirtschaft Produzenten wichtiger Einzelfuttermittel. Dennoch müssen gesetzliche Regelungen für die verschiedenen Wirtschaftsbereiche nicht notwendigerweise in einem Gesetz zusammengefasst werden. Eine Zusammenfassung der Regelungen in einem Gesetz ist dann nicht sachgerecht, wenn die Transparenz der Regelungen für die Wirtschaftsbeteiligten und für die Verbraucher nicht mehr gegeben ist. Dies ist bei dem vorliegenden Gesetzentwurf der Fall; er ist daher als nicht sachgerecht zu bezeichnen.

Die Vielzahl sehr spezifischer, der jeweiligen Praxis der Wirtschaftsbereiche angepasster Regelungen macht eine in sich geschlossene Rechtsetzung für den Futtermittelsektor einerseits und den Lebensmittelsektor andererseits erforderlich, um den Zielsetzungen zu entsprechen. Es ist darauf hinzuweisen, dass im vorliegenden Entwurf auch in den gemeinsam für „Erzeugnisse“ geltenden Abschnitten eine Reihe von Spezialvorschriften enthalten ist. Als Beispiel seien die Probenahme-Bestimmungen in § 42 genannt, die gemäß Absatz 5 in weiten Teilen nicht für Futtermittel gelten.

2. Die Anwenderfreundlichkeit und Übersichtlichkeit wird durch den vorliegenden Gesetzentwurf nicht verbessert. Für den Lebensmittelsektor mag die Zusammenfassung von mehreren verschiedenen Gesetzen einen Fortschritt bedeuten. Die in sich geschlossene und bislang auf 24 Paragraphen beschränkte Regelung des Futtermittelgesetzes wird durch den Gesetzentwurf auf über 70 Paragraphen verteilt, die nur zum Teil für den Futtermittelsektor einschlägig sind. Dennoch müssen von den Rechtsanwendern nahezu alle 70 Paragraphen des Gesetzentwurfes zunächst auf ihre Gültigkeit hin geprüft werden. Insbesondere die für vermeintlich alle „Erzeugnisse“ geltenden Bestimmungen sind in ihrer Anwendbarkeit auf den Futtermittelsektor nur schwer zu durchschauen, da wiederum eine Differenzierung zwischen Lebensmittel- und Futtermittelsektor erfolgt. Diese Bestimmungen gelten eben nicht vollständig für alle „Erzeugnisse“.
3. Die „Einbeziehung des Futtermittelrechts in das Lebensmittelrecht“ im Sinne einer Unterordnung wird der gegenseitigen Vernetzung der Wirtschaftszweige nicht gerecht. Vielmehr erscheint die Einbeziehung bestimmter Tätigkeiten von Lebensmittelunternehmen in das Futtermittelrecht

ebenso notwendig. Der an sich richtige Gedanke einer konsistenten Regelung für die Kette „vom Acker zum Tisch des Verbrauchers“ muss nicht notwendigerweise in einem eher unübersichtlichen Gesetz erfolgen, wie dies im vorliegenden Entwurf vorgesehen ist.

4. Das EU-Recht zur Lebensmittelsicherheit kennt nur eine wesentliche Regelung, die sowohl Futtermittel- als auch Lebensmittelrecht umfasst. Dies ist die Lebensmittel-Basisverordnung (Verordnung (EG) Nr. 178/2002), die jedoch eine Vielzahl von Artikeln für Lebensmittel einerseits und für Futtermittel andererseits klar trennt (Beispiel: Meldepflicht nach Artikel 19 für Lebensmittel und nach Artikel 20 für Futtermittel; Definition sicherer Lebensmittel in Artikel 14, sicherer Futtermittel in Artikel 15). Nachfolgende Regelungen werden in einer eigenständigen Verordnung für die beiden Bereiche getrennt geregelt: Lebensmittel-Hygieneverordnung // Futtermittel-Hygiene-Verordnung; Verordnung über die Zulassung von Futtermittel-Zusatzstoffen; Vorbereitung einer Verordnung über Kennzeichnung und Verkehr von Futtermitteln u. v. m.

Der vorliegende Gesetzentwurf folgt damit zwar dem Ansatz der Lebensmittel-Basisverordnung, lässt aber deren klare Aufteilung vermissen.

5. Der Gesetzentwurf verkompliziert das Auffinden der spezifisch für den Futtermittelbereich geltenden Regelungen. Die häufigen Bezugnahmen auf unmittelbar geltende Rechtsakte des Gemeinschaftsrechts bzw. die Unterstellung der Kenntnis der geltenden Eu-Rechtslage erschwert die Lesbarkeit und Verständlichkeit des Gesetzes und damit dessen Anwendbarkeit. Die Vielzahl der Ermächtigungen zum Erlass von Verordnungen mit Vorschriften, die bislang abschließend im Futtermittelgesetz geregelt waren, verschlechtert die Transparenz (vergleiche § 37 Abs. 1 und § 45 Abs. 3 LFGB zu § 17 Abs. 1 und 5 FMG), da jeweils noch eine später erlassene Verordnung für die Regelungen mit herangezogen werden muss.
6. Der Gesetzentwurf wird dem Anspruch ausreichender Transparenz für die Rechtsanwender im Bereich des Futtermittelrechts aus den bereits genannten Gründen nicht gerecht.
7. Verbraucherschutz setzt zu aller erst die Einhaltung der bestehenden Regelungen durch die Anwender der Gesetze voraus. Voraussetzung dafür ist wiederum die Übersichtlichkeit und Verständlichkeit der Regelungen. Wie bereits dargestellt wird der Entwurf diesem Anspruch nicht gerecht. Eine Verbesserung des Verbraucherschutzes ist aus diesem Grund mit dem vorliegenden Entwurf nicht erreichbar. Wir weisen ferner darauf hin, dass der vorbeugende Verbraucherschutz mit den bestehenden futtermittelrechtlichen Regelungen bereits ein sehr hohes Niveau erreicht hat.

8. Die Aufnahme von bestehenden EU-Regelungen - insbesondere im Bereich von Definitionen - in den Gesetzentwurf könnte die Lesbarkeit und damit die Verständlichkeit des Gesetzes insbesondere für den praktischen Rechtsanwender und Verbraucherkreise verbessern.
9. Verbesserungen im Hinblick auf mögliche künftige Krisen werden nicht durch die Zusammenfassung von gesetzlichen Regelungen in einem Gesetzbuch sondern durch die praktische Anwendung bestehender Vorschriften in übersichtlicher Form bei der Überwachung und im Qualitätsmanagement der Unternehmen erreicht. Ebenso wichtig sind die bereits erfolgten Eigeninitiativen der Wirtschaft, wie z.B. die nationale Positivliste, die Sicherungsmaßnahmen der Futtermittelwirtschaft im QS-System, kontraktliche Verbesserungen beim Rohwarenbezug und vieles mehr.

Die Ursache für eine Reihe von Krisen in den vergangenen Jahren waren im übrigen Verfehlungen in der Abfallbeseitigung in anderen Mitgliedstaaten der EU. Die Zusammenführung der beiden Rechtsbereiche in Deutschland bringt bezogen auf solche Fälle keine Vorteile. Eine Verbesserung wäre dagegen erreichbar, durch eine aufeinander abgestimmte Festsetzung von Grenzwerten in Lebensmitteln und Futtermitteln auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse (u. a. des Carry Over) erreichbar. Hilfreich wären auch übereinstimmende Begriffsdefinitionen, die der Gesetzentwurf vermissen lässt, und eine verbesserte Überwachung in den Randbereichen der Futtermittel- und Lebensmittelwirtschaft. Die bloße Zusammenführung von Rechtsvorschriften in einem Gesetzbuch bringt dagegen keine Fortschritte.
10. Der Deutsche Verband Tiernahrung beschränkt sich auf die Beantwortung von Fragen, die die Futtermittelwirtschaft direkt betreffen.
11. Soweit die Ermächtigungen den Bereich der Futtermittel betreffen, wurden eine Reihe neuer, sehr weitgehender Ermächtigungen geschaffen. Diese Ermächtigungen für den Futtermittelsektor enthalten die Befugnis zum Erlass von Verordnungen über Regelungen, die bislang durch gesetzliche Vorschriften geregelt waren. Darüber hinaus werden Ermächtigungen zum Erlass von Verordnungen für „bestimmte Erzeugnisse“ geschaffen, wobei dieser Begriff im LFGB nicht ausreichend definiert wird. Aufgrund der nicht hinreichend konkretisierten Ermächtigungen ergeben sich erhebliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes in der vorliegenden Fassung. Grundrechtswesentliche Entscheidungen, soweit sie gesetzlicher Regelung zugänglich sind, müssen von dem unmittelbar demokratisch legitimierten Gesetzgeber selbst getroffen werden.

Als grundrechtsrelevante Entscheidung kann beispielsweise die Einschränkung der Gewerbefreiheit in § 37 Abs. 1 angeführt werden, die die Ausübung der Tätigkeit von einer Anmeldepflicht bzw. sogar einer Zulassung abhängig macht. Diese Regelungen sollten wie bisher einem Gesetz und damit der Beteiligung des Bundestags vorbehalten bleiben.

Darüber hinaus ist in § 61 des LFGB-Entwurfs vorgesehen, dass sowohl das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft als auch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit ermächtigt wird, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Tatbestände zu bezeichnen, die als Straftat oder als Ordnungswidrigkeit geahndet werden können, soweit dies zur Durchführung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft erforderlich ist. Der DVT hat erhebliche verfassungsrechtliche Zweifel an dieser Systematik. Mit der Vorschrift des § 61 LFGB wird eine unzulässige, nämlich zu weite Verlagerung der dem Parlamentsgesetzgeber nach Artt. 103 Abs. 1 Satz 1 und 104 Abs. 1 GG vorbehaltenen Kompetenzen auf den Ordnungsgeber vorgenommen.

12. Ja; siehe Beispiele zu Nr. 11.
13. Der Deutsche Verband Tiernahrung beschränkt sich auf die Beantwortung von Fragen, die die Futtermittelwirtschaft direkt betreffen.
14. Der Deutsche Verband Tiernahrung beschränkt sich auf die Beantwortung von Fragen, die die Futtermittelwirtschaft direkt betreffen.
15. Der Deutsche Verband Tiernahrung beschränkt sich auf die Beantwortung von Fragen, die die Futtermittelwirtschaft direkt betreffen.
16. Das Strafmaß für vergleichsweise geringfügige Verstöße wird im Entwurf des LFGB deutlich überzogen. Als Beispiel ist die strafrechtliche Bewehrung für nicht oder nicht vollständig erfolgende Kennzeichnungen von Futtermitteln gemäß § 19 Abs. 1 und Abs. 2 in § 58 Abs. 1 Nrn. 11. und 12. zu nennen.

Bonn, 12.10.2004

**Öffentliche Anhörung
des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen
Bundestages
zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Lebensmittel und Futtermittelrechts
BT-Drucksache 15/3657**

Beantwortung von Fragen der Fraktionen

Fraktion der CDU/CSU Fraktion im Deutschen Bundestag

2. Grundsätzlich muss festgehalten werden, dass Futtermittel zwar am Anfang der Erzeugungskette von Lebensmitteln tierischer Herkunft stehen, selbst aber keine Lebensmittel sind. Daher sind unterschiedliche Anforderungen, Maßnahmen und Kontrollen sinnvoll und erforderlich. Die gemeinsame Regelung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts in einem Gesetzbuch (Nicht in einem Gesetz!) kann zwar die enge Verzahnung von Lebensmittel- und Futterwirtschaft deutlicher vermitteln, als dies bislang der Fall ist. Die dazu erforderlichen, aufeinander abgestimmten Maßnahmen in Lebensmittel- und Futtermittelsektor müssen aber nicht notwendigerweise in einem Gesetz geregelt werden.

Die Zusammenführung unterschiedlicher Gesetze im Lebensmittelbereich erscheint sinnvoll. Im Futtermittelbereich ist die fehlende Transparenz der Regelungen im LFGB jedoch eindeutig nachteilig. Bislang waren die wesentlichen Vorschriften für diesen Wirtschaftsbereich in nur einem Gesetz mit 24 Paragraphen geregelt. Details wurden in wenigen Verordnungen geregelt. Das neue LFGB verteilt die Vorschriften auf rund 70 Paragraphen. Die Vielzahl der in dem LFGB-Entwurf enthaltenen Regelungen mit nur teilweise einschlägigem Charakter für die Futterwirtschaft erschwert die Übersichtlichkeit. Die Vielzahl von Verordnungsermächtigungen verringert die Rechtssicherheit für die Wirtschaft in unerträglichem Maß und schränkt die Verständlichkeit zusätzlich ein. Jede dieser Ermächtigungen zieht weitere Regelungen in Verordnungen nach sich. Die wesentlichen Rechtsetzungen sind nicht mehr in einem überschaubaren Gesetz enthalten.

3. Die Nachteile (siehe Antworten zu 1.) überwiegen die Vorteile deutlich! Es wäre hilfreich, wenn das LFGB zu einem Gesetzbuch aus mehreren Teilen würde, in dem für die Wirtschaftsbereiche (Lebensmittel, Futtermittel) vollständige, in sich geschlossene, aber – dort wo sinnvoll – inhaltlich aufeinander abgestimmte Gesetze zusammengefasst würden.
4. Aus dem Gesetzentwurf ergeben sich für die Futterwirtschaft zusätzliche Verständnisschwierigkeiten und keine Vereinfachungen, die jedoch wünschenswert wären. Das vorgeschlagene Gesetz bringt keine Entschlackung und keinen Wegfall von Regelungen sondern weitere Verkomplizierungen und die Gefahr von falschen Auslegungen durch unterschiedliche Begriffe im Lebensmittel- und Futtermittelbereich (z.B. „Zutaten“) und nicht zuletzt durch die Verordnungsermächtigungen.

Darüber hinaus ergeben sich aus dem LFGB-Entwurf für die Futtermittelwirtschaft:

- wesentliche Verschärfungen der Strafbewehrung
- eine Herabstufung bisher gesetzlich fixierter Regelungen zu Verordnungen, z.T. ohne Mitwirkung des Bundestages. Die Gefahr von willkürlichen Rechtsetzungen und Eingriffen in die unternehmerische Freiheit durch Behörden steigt.
- Eine unnötige Aufblähung des zu beachtenden Regelungswerkes, das zu dem weniger verständlich wird und die Gefahr von Fehlinterpretationen erhöht.

5. Der Gesetzentwurf geht in einer Reihe von Bestimmungen über das geltende EU-Recht hinaus. Als wichtigste sind zu nennen:

- Die Aufrechterhaltung des nationalen Verfütterungsverbot für tierische Fette. Insbesondere dieses Verbot, das ausschließlich in Deutschland gilt, stellt eine eklatante Wettbewerbsverzerrung für deutsche Produzenten dar.
- die erweiterte Meldepflicht (als Verordnungsermächtigung) in § 45 Absatz 3, die eindeutig als EU-rechtswidrig zu bezeichnen ist, da Artikel 20 der EU-Verordnung (EG) Nr. 178/2002 in Verbindung mit Art. 15 die Anforderungen an die Meldepflicht auf unsichere Futtermittel beschränkt, diese auf Futtermittelunternehmer begrenzt und abschließend regelt. § 45 Abs. 3 geht über diese Regelungen in seiner Verordnungsermächtigung deutlich hinaus.
- die in § 37 Absatz 2 Nr. 3 enthaltene Ermächtigung zur Berücksichtigung von arbeitsschutzrechtlichen Regelungen bei der Zulassung von Unternehmen. Arbeitsschutzrechtliche Regelungen unterliegen einer eigenen Rechtsetzung und sollten im Fachrecht für Lebensmittel- und Futtermittelwirtschaft nicht enthalten sein;
- die Ermächtigungen zur Verordnungen von Höchstgehalten an unerwünschten Stoffen und Aktionsgrenzwerten bergen die Gefahr von über das EU-Recht hinausgehenden Regelungen, da im LFGB-Entwurf hierzu keinerlei Bindung an das EU-Recht vorgesehen, aber unbedingt erforderlich ist. Eine auf Verordnungsermächtigungen basierende nationale Festsetzung solcher Höchstgehalte und Aktionsgrenzwerte kann sehr schnell zu Wettbewerbsnachteilen für deutsche Unternehmen führen.
- die Vielzahl von Ermächtigungen zum Erlass von Verordnungen des Bundesministeriums birgt die Gefahr weiterer Überregulierungen, die im heutigen Stadium des LFGB-Entwurfs noch nicht abschließend beurteilt werden können, in jedem Fall aber die Rechtsunsicherheit für die Wirtschaftsbeteiligten erhöht.

6. Ja, wie bereits im Einzelnen zu Frage 4. ausgeführt, bergen die geplanten Ermächtigungen die Gefahr von gegenüber dem EU-Recht hinaus gehenden Übermaßregelungen.

7. Verbraucherschutz setzt zu aller erst die Einhaltung der bestehenden Regelungen durch die Anwender der Gesetze voraus. Voraussetzung dafür ist wiederum Übersichtlichkeit und Verständlichkeit der Regelungen für den Anwender. Wie bereits dargestellt wird der Entwurf diesem Anspruch nicht gerecht. Eine Verbesserung des Verbraucherschutzes ist aus diesem Grund mit dem vorliegenden Entwurf nicht erreichbar. Wir weisen ferner darauf hin, dass der vorbeugende Verbraucherschutz mit den bestehenden futtermittelrechtlichen Regelungen bereits ein sehr hohes Niveau erreicht hat.
8. Gemäß den sich aktuell abzeichnenden Risikobewertungen der EFSA (European Feed- and Food Safety Agency) sowie dem in allen anderen EU-Mitgliedstaaten zugelassenen Einsatz von tierischen Fetten in der Nutztierfütterung, ist das nationale Fettverbot unverständlich. Eine objektiv nachprüfbare, wissenschaftliche Begründung hierfür fehlt bis heute, ansonsten müsste dieses Verbot konsequent in der EU umgesetzt werden. Unsinnig ist das nationale Verbot auch vor dem Hintergrund, dass Deutschland den Import von Lebensmitteln, die von Tieren stammen, die mit tierischen Fetten gefüttert wurden, auf den deutschen Markt ohne Einschränkungen zulässt. Wäre tatsächlich eine Gefährdung mit der Verfütterung tierischer Fette verbunden, würde mit dieser Zulassung von Importen der Tatbestand unterlassenen Verbraucherschutzes (Amtspflichtverletzung) oder aber einer bewussten nationalen Wettbewerbsverzerrung erfüllt.
9. Aus Sicht der Futterwirtschaft ist es notwendig, dass insbesondere grundrechtsrelevante Eingriffe in gesetzlicher Form geregelt werden. Dies ist im derzeit geltenden Futtermittelgesetz der Fall. Die Verlagerung von wichtigen gesetzgeberischen Kompetenzen auf den Verordnungsgeber (Exekutive) reduziert die Rechtssicherheit und bringt eine gewisse Nachrangigkeit wichtiger Regelungen mit sich und ist daher nicht tragbar. Darüber hinaus steigt die Gefahr von Übermaßregelungen. Schließlich wird das gesamte Rechtsgebilde des Futtermittelrechts weniger übersichtlich, da selbst für sehr wichtige, in die Grundrechte eingreifende Regelungen mit Verordnungen weitere Rechtsakte herangezogen werden müssen, um die Rechtslage vollständig zu erfassen. In Verordnungen sollten nur Details geregelt werden. Dagegen sind grundrechtsrelevante Rechtssetzungen durch Gesetze unter Einbeziehung des Gesetzgebers vorzunehmen (z.B. Meldepflicht nach § 45 Abs. 3 LFGB-Entwurf oder § 37 Abs. 1; Zulassungspflicht und damit Einschränkung der Berufsausübung).
10. Wir sehen in den sehr schematischen und häufig nicht ausreichend präzisierten Verordnungsermächtigungen eine Aushöhlung der gesetzgebenden Kompetenz des Bundestages. Nicht allein die Zahl der Verordnungsermächtigungen, sondern die Bedeutung der durch Verordnung zu regelnden Tatbestände widersprechen dem grundgesetzlich verankerten Gewaltenteilungsgebot. Soweit mit § 61 Strafrechtstatbestände durch ministerielle Verordnung – ohne Zustimmung des Bundestages – geschaffen werden können, dürfte die Ermächtigung eindeutig grundrechtswidrig sein.

11. Wir schlagen vor:

- die bislang im Futtermittelgesetz enthaltenen gesetzlichen Regelungen (mit Ausnahme des Verfütterungsverbotsgesetzes) aufrecht zu erhalten und nicht durch Verordnungsermächtigungen zu ersetzen;
- § 18 des LFGB vollständig zu streichen, da das EU-Recht (VO (EG) Nr. 1234/2003 in Verbindung mit der VO (Nr.) 1774/2002) die Verfütterung von Proteinen aus tierischen Geweben bereits verbietet und ein alleiniges Verbot der Verfütterung von Fetten unsinnig ist;
- die wichtigsten Definitionen und Bestimmungen des EU-Rechts (insbesondere der VO (Nr.) 178/2002) in den Wortlaut des Gesetzes zu übernehmen und nicht durch Querverweise zum Bestandteil des LFGB zu machen;
- die Regelungsbereiche für Lebensmittel-, Futtermittel- sowie Kosmetik und Bedarfsgegenstände getrennt zu halten, aufeinander abzustimmen und in sich abgeschlossen in das Gesetzbuch zu übernehmen.

12. Rechtliche Unsicherheiten bringen in jedem Fall erhöhten Aufwand zur Klärung juristischer Fragen für die Wirtschaftsbeteiligten mit sich. Die vollständige Beantwortung dieser Frage ist auf Grund der vorgesehenen Ermächtigungen zum Erlass von Verordnungen nicht abschließend zu beantworten, da von der Ausgestaltung dieser Verordnungen der weitere Aufwand abhängt. Es ist aber zu befürchten, dass beispielsweise durch eine nationale Festsetzung von Höchstgehalten oder Aktionsgrenzwerten für unerwünschte Stoffe ohne Bindung an EU-weit geltende Werte zusätzliche Untersuchungen und damit zusätzliche Kosten auf die deutsche Futterwirtschaft zukommen werden.

Bonn 14.10.2004



DEUTSCHER VERBAND
TIERNÄHRUNG E.V.

BEUELER BAHNHOFSPLATZ 18
53225 BONN
POSTFACH 300445
53184 BONN
TEL: (0228) 97 568 – 0
FAX: (0228) 97 568 – 68
info@dvtiernahrung.de
www.dvtiernahrung.de

COMMERZBANK AG. BONN
KTO.-NR. 121 96 25

Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Lebensmittel- und des Futtermittelrechts (Bundestagsdrucksache 15/3657) des Deutschen Verbandes Tiernahrung e.V. (DVT)

A. Vorbemerkung

Die Futterwirtschaft ist unverzichtbarer Bestandteil der Lebensmittelkette. Sie trägt mit ihren Produkten wesentlich zur Sicherheit von Lebensmitteln bei. Umgekehrt sind große Teile der Lebensmittelwirtschaft ihrerseits wichtige Lieferanten von Rohwaren für die Futterwirtschaft und damit Futtermittelunternehmer. Dies gilt in gleichem Maß für die landwirtschaftliche Urproduktion.

Grundsätzlich begrüßt der Deutsche Verband Tiernahrung (DVT) daher den Ansatz des Gesetzgebers, entsprechend der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 dem Lebensmittel- und Futtermittelrecht ein ganzheitliches Konzept zugrunde zu legen, um dem gemeinschaftlichen Ansatz „vom Acker bis zum Teller“ Rechnung zu tragen. Dies muss jedoch nicht zwingend in einem einzigen Gesetz zur Regelung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts erfolgen.

Durch die Bündelung von Regelungen in einem einzigen Gesetz, so heißt es in der Begründung des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft zu dem Gesetzentwurf, soll das Lebensmittelrecht vereinheitlicht und damit transparenter werden. Für die Verbraucherinnen und Verbraucher, die Wirtschaftsbeteiligten und die Verwaltung soll es einfacher werden, die geltenden Vorschriften im Lebensmittelbereich zu ermitteln; die Rechtsanwendung soll auf diese Weise erleichtert werden.

Der vorgelegte Entwurf des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches wird dem Ansatz eines einfacheren Rechtsverständnisses und besserer Transparenz jedoch nicht gerecht. Im Gegenteil: Eine Lektüre der umfangreichen Einzelbestimmungen belegt, dass das LFGB ohne Zuhilfenahme anderer Vorschriften aus sich heraus nicht verständlich ist. Dies gilt insbesondere für die zahlreichen Verweise im Gesetzestext auf die Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 178/2002. Im übrigen werden die bisherigen Regelungen des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes (LMBG) und des Futtermittelgesetzes auch nur scheinbar zusammengefasst und durch das LFGB vor allen Dingen auch nicht abschließend normiert. Wesentliche Teile der zu regelnden Materie bleiben der Verabschiedung von Rechtsverordnungen vorbehalten. Nach dem Verständnis des DVT muss der Anspruch an ein Gesetzbuch aber gewährleisten, dass der Rechtsanwender weitestgehend ohne Zuhilfenahme anderer Vorschriften in der Lage ist, das geltende Recht in seinem vollen Umfang zu erfassen. Dies ist bei dem jetzigen Entwurf nicht der Fall. Damit wird ein wesentliches Ziel des Gesetzgebungsvorhabens verfehlt.

B. Verfassungsgemäßheit des Gesetzes

I.

Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes

Laut Begründung zu dem Gesetzentwurf ergibt sich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für Futtermittel aus Artikel 74 Abs. 1 Nr. 17, 19 und Nr. 20 des Grundgesetzes (GG).

1. Gemäß Artikel 74 Abs. 1 Nr. 17 GG erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung unter anderem auf die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung, die Sicherung der Ernährung sowie auf die Ein- und Ausfuhr land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse.

Nach Ansicht des DVT ist es zweifelhaft, ob die in dem Entwurf des LFGB enthaltenen Regelungen dieser Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterfallen. Unter land- und forstwirtschaftlicher Erzeugung ist alle Urproduktion im Bereich der Land-

und Forstwirtschaft, nicht aber die gewerbliche Verarbeitung der Produkte zu verstehen (vgl. Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Art. 74, Rn 194). Zwar soll durch die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung die Ernährung gesichert werden, weswegen dem Bund nach Artikel 74 Nr. 17 GG grundsätzlich eine umfassende Kompetenz für das Recht der Agrarwirtschaft zukommt. Diese Kompetenz erstreckt sich aber auf Regelungen, die die Struktur der Agrarwirtschaft betreffen oder auf solche, die der Regulierung und Ordnung des agrarwirtschaftlichen Marktes dienen. Die Vorschriften des Entwurfes des LFGB unterfallen nach Auffassung des DVT dieser Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG nicht.

2. Nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 19 GG erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung unter anderem auf Maßnahmen gegen gemeingefährliche und übertragbare Krankheiten bei Menschen und Tieren.

Unter gemeingefährlichen Krankheiten sind schwere Erkrankungen (lebensbedrohende oder schwere Gesundheitsschäden) zu verstehen, die, ohne ansteckend sein zu müssen, nicht nur vereinzelt auftreten. Übertragbare Krankheiten sind durch Krankheitserreger verursachte Krankheiten, die von Tieren übertragen werden können. Regelungen, die Maßnahmen gegen derartige Krankheiten enthalten, finden sich in dem Entwurf des LFGB nicht.

3. Gemäß Artikel 74 Nr. 20 GG umfasst die konkurrierende Gesetzgebung ferner unter anderem den Schutz beim Verkehr mit Lebens- und Genussmitteln, Bedarfsgegenständen sowie Futtermitteln.

Schutz beim Verkehr mit den genannten Gegenständen bedeutet vor allem gesundheitlichen Schutz, aber auch den Schutz vor Täuschung sowie Regelungen über die Werbung (vgl. Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Art. 74, Rn 229). Unter Verkehr ist der gesamte Umgang mit den aufgeführten Gegenständen, einschließlich der gewerblichen oder industriellen Herstellung über den Handel oder sonstigen Vertrieb bis zum Verbrauch zu verstehen (vgl. von Mangoldt/Klein/Starck, Bonner Grundgesetz, Kommentar, 4. Aufl. Band 2, Art. 74 Rn 184).

Soweit die Bestimmungen des Entwurfes des LFGB diesen Bereich von Futtermitteln regeln, ist das Gesetzbuch von der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG gedeckt. Für einen darüber hinausgehenden Regelungsbereich hat der Bund keine Gesetzgebungszuständigkeit. Insoweit haben nach Art. 70 Abs. 1 GG die Länder das Recht der Gesetzgebung.

Unter Berücksichtigung dieser verfassungsrechtlichen Ordnung könnten Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Vorschriften über die Zuständigkeit für die Überwachung (§§ 38 ff. LFGB) sowie die Durchführung des Monitorings (§ 49 ff. LFGB) bestehen.

Während mit § 19 Abs. 1 des Futtermittelgesetzes gegenwärtig eine klare Regelung dahingehend vorliegt, dass die futtermittelrechtliche Überwachung zur Aufgabe der nach Landesrecht zuständigen Behörden gehört, wird diese eindeutige Aufteilung durch § 38 Abs. 1 LFGB „verwässert“. Danach richtet sich die Zuständigkeit für die in dem Gesetz bezeichneten Überwachungsmaßnahmen nach Landesrecht, soweit in dem Gesetz nichts anderes bestimmt ist. Diese aus Sicht des DVT unscharfe Regelung wird unnötige verfassungsrechtliche und verwaltungsrechtliche Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Behörden des Bundes und der Länder verursachen.

Ähnliches gilt für die Bestimmungen über die Durchführung des Monitorings. Zweifelhafte ist in diesem Zusammenhang insbesondere, ob der Bund gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG berechtigt ist, Regelungen über die Erhebung und Auswertung von Daten zu treffen. In jedem Fall dürfte aber die Bestimmung des § 51 LFGB nicht mit dem verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebot vereinbar sein, wonach die zur Durchführung des Monitoring erforderlichen Vorschriften in Verwaltungsvorschriften geregelt werden.

II.

Verordnungsermächtigung im LFGB

Der Entwurf des LFGB enthält geradezu eine Unzahl inhaltlich äußerst weitreichender Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen. Bei zahlreichen dieser Ermächti-

gungsgrundlagen wird zumeist auf den Begriff der Erzeugnisse in § 2 Abs. 1 LFGB, bzw. auf „bestimmte Erzeugnisse“ abgestellt, wobei letzterer im Gesetz nicht definiert wird.

Nach Ansicht des DVT bestehen bei dieser Vielzahl und vor allem Ihrem Umfang nach nicht hinreichend konkretisierten Ermächtigungsgrundlagen erhebliche Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes. Nach der insbesondere vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Wesentlichkeitstheorie (vgl. u.a. BVerfGE 49, 89, 127; 83, 130, 145; 98, 218, 252) müssen grundrechtswesentliche Entscheidungen, soweit sie gesetzlicher Regelung zugänglich sind, von dem unmittelbar demokratisch legitimierten Gesetzgeber selbst getroffen werden. Bei den weitreichenden Ermächtigungsgrundlagen, die das LFGB vorsieht, ist dieser Grundsatz nicht gewährleistet, so dass dem sogenannten Parlamentsvorbehalt nicht in ausreichendem Maße Rechnung getragen wird. Als ein Beispiel für grundrechtsrelevante Regelungen sei hier auf § 37 Absatz 1 Nr. 1 verwiesen. Die Zulassungspflicht für bestimmte Betriebe des Futtermittelsektors stellt zweifelsfrei einen solchen grundrechtsrelevanten Eingriff in die Freiheit der Berufsausübung und nicht etwa nur eine Anmeldepflicht dar. Eingriffe dieser Art sind gesetzlichen Regelungen und nicht Verordnungsermächtigungen vorzubehalten.

Der verfassungsrechtlich verankerte Gewaltenteilungsgrundsatz wird durch diese Gesetzgebungstechnik in unzulässiger Weise umgangen.

III.

Bezeichnung von Straftatbeständen durch Rechtsverordnungen

In § 61 LFGB ist vorgesehen, dass sowohl das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft als auch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit ermächtigt wird, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Tatbestände zu bezeichnen, die als Straftat oder als Ordnungswidrigkeit geahndet werden können, soweit dies zur Durchsetzung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft erforderlich ist.

Auch wenn sich in § 60 des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes (LMBG) bereits eine ähnliche Ermächtigungsnorm befindet, hat der DVT an dieser Systematik erhebliche verfassungsrechtliche Zweifel.

Nach Art. 103 Abs. 2 GG sowie Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG steht der Bereich des Strafrechts unter einem Gesetzesvorbehalt. So kann nach Art. 103 Abs. 2 GG eine Tat nur bestraft werden, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Tat begangen wurde. Nach Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG kann die Freiheit der Person nur aufgrund eines förmlichen Gesetzes und unter Beachtung der darin vorgeschriebenen Formen beschränkt werden.

Zwar wird es als zulässig angesehen, in einem Parlamentsgesetz die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen vorzusehen, soweit die Voraussetzungen des Art. 80 Abs. 1 GG beachtet werden. Dem gemäß muss das ermächtigende Gesetz Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung genau bestimmen. Hierzu hat das Bundesverfassungsgericht entschieden, dass nicht sämtliche Einzelheiten in dem zugrundeliegenden Gesetz geregelt werden müssen und an die Bestimmtheit des ermächtigenden Gesetzes desto geringere Anforderungen gestellt werden können, je geringer die Schwere der angedrohten Strafe ist (vgl. BVerfGE 14, 174, 187; 14, 245, 251; 32, 346, 362; 75, 329, 342). Die Vorschrift in § 61 LFGB wird diesen Bestimmtheitsanforderungen nach Auffassung des DVT nicht gerecht. Mit dieser Norm wird weder eine dem Inhalt noch dem Zweck und dem Ausmaß hinreichend bestimmte Regelung zur Ermächtigung geschaffen, die den vom Bundesverfassungsgericht gestellten Anforderungen an die Voraussetzungen des Art. 80 Abs. 1 GG entspricht. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass der Strafraum des § 57 Abs. 2 in Verbindung mit § 57 Absatz 1 LFGB eine Freiheitsstrafe bis zu 3 Jahren vorsieht. Bei diesem Strafraum ist die Schwere der angedrohten Strafe keinesfalls als gering einzustufen. Mit der Vorschrift des § 61 LFGB wird daher eine unzulässige, nämlich zu weite Verlagerung der dem Parlamentsgesetzgeber nach Artt. 103 Abs. 2, 104 Abs. 1 Satz 1 GG vorbehaltenen Kompetenzen auf den Ordnungsgeber vorgenommen.

C. Grundsätzliche Anmerkungen zur Struktur des LFGB

Wie bei Gesetzbüchern nicht ungewöhnlich, sieht der Entwurf des LFGB vor, allgemeine Regelungen „vor die Klammer zu ziehen“. Außer in den Bestimmungen im Ersten Abschnitt des LFGB wird diese gesetzssystematische Vorgehensweise in den weiteren Abschnitten des LFGB jedoch nicht durchgehalten. Insbesondere werden in den Abschnit-

ten 6 und 7 gesonderte Ermächtigungen zum Schutz der Gesundheit, zum Schutz vor Täuschung sowie zu Fragen der Überwachung in den einzelnen Wirtschaftsbereichen erteilt. Vorschriften zu diesen Regelungsinhalten finden sich jedoch bereits in den branchenspezifischen Abschnitten 2 bis 5 des LFGB, für Futtermittel im Abschnitt 3 (Beispiel: § 19 Verbote zum Schutz vor Täuschung).

Wesentliche und zum Teil gleichgelagerte materielle Vorschriften finden sich somit in unterschiedlichen Abschnitten des LFGB getrennt. Für den Rechtsanwender bedeutet dies, dass sich die Reichweite der gesetzlich bestimmten Verbote nicht jeweils aus einem Paragraphen oder zumindest aus einem Abschnitt entnehmen lässt, was zu mangelnder Transparenz und dem gemäß zu mangelnder Rechtssicherheit führt. Eine Überarbeitung der Abschnitte des LFGB scheint aus Sicht des DVT dringend geboten zu sein. Ziel muss eine abschnittsweise, vollständige und abschließende Regelung der jeweiligen Rechtsbereiche Lebensmittel und Futtermittel in jeweils einem Abschnitt sein.

D. Einzelne Vorschriften

I.

Zweck des Gesetzes, § 1

Grundsätzlich gibt es aus Sicht des DVT keine Bedenken gegen eine Voranstellung des Gesetzeszweckes. Die unterschiedlichen, auf verschiedene Erzeugnisse abgestellten Zwecke verdeutlichen allerdings, dass die grundsätzliche Entscheidung, ob Lebensmittel, Futtermittel, kosmetische Mittel und Bedarfsgegenstände in einem Gesetzbuch geregelt werden sollten, kritisch zu hinterfragen ist. Insoweit wird hier auf die Stellungnahme des Bundes für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde vom 23. September 2004 (Punkt A.1.) verwiesen. Auch der Bundesrat zieht in seiner Stellungnahme die Erreichung des Ziels (Schaffung erhöhter Transparenz und Vereinfachung des Rechts) deutlich in Zweifel. Diese Auffassung wird seitens des DVT geteilt.

Der DVT unterstützt darüber hinaus die vom Bundesrat angemahnte Präzisierung des Gesetzeszwecks in § 1 Absatz 1 Nr. 4 a. Es sollte die Formulierung aus dem Gesetz zur

Änderung des Futtermittelgesetzes und des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (sog. Fünftes Gesetz zur Änderung des Futtermittelgesetzes) vom 24. Juli 2004 übernommen werden. Die besondere Akzentuierung des Vorbeugeprinzips ist für den Gesetzeszweck nicht erforderlich. Die in der Entwurfsfassung nach Angabe der Bundesregierung implizierte besondere Begründung des Verfütterungsverbot für tierische Fette wird vom DVT darüber hinaus wie die Bestimmungen des § 18 an sich abgelehnt.

II.

Begriffsbestimmungen, § 2 weitere Begriffsbestimmungen § 3

Diese Bestimmungen bedürfen nach Auffassung des DVT dringend einer Überarbeitung. Zunächst ist aus Gründen der gewünschten Transparenz davon abzusehen, bei der Definition der Begriffsbestimmungen auf andere Rechtsakte, insbesondere die Verordnung (EG) Nr. 178/2002, nur zu verweisen. Begriffsbestimmungen sollten in einem Gesetzbuch aus sich heraus klar und deutlich definiert werden, ohne dass es einer parallelen Lektüre anderer Rechtsakte bedarf. In seiner jetzigen Form ist § 2 LFGB für den Rechtsanwender schlicht unverständlich und führt damit unnötigerweise zur Verunsicherung. Hier sollte im Übrigen unbedingt – wie bei allen Definitionen – eine wörtliche Übernahme aus dem Recht der Europäischen Gemeinschaft vorgenommen werden.

Der DVT begrüßt im Sinne der Transparenz für den Anwender den klärenden Hinweis in § 2 Absatz 4, dass alle Futtermittel durch das LFGB erfasst sind, und plädiert daher für die Beibehaltung des Entwurfstextes. Der Hinweis der Bundesregierung auf jeweils geltendes EU-Recht mit mehreren dazu erforderlichen Verweisungen macht deutlich, dass gerade bei den Begriffsbestimmungen eindeutige Festlegungen ohne Querverweise auf das EU-Recht für die Anwender erforderlich sind. Aus dem gleichen Grunde unterstützt der DVT die Position der Bundesregierung zu § 3 Absatz 2.

Unerklärlich ist, warum die Begriffsbestimmungen auf mehrere Paragraphen aufgeteilt werden müssen, wenn damit nicht eine bestimmte Rangfolge lebensmittel- und futtermittelrechtlicher Begriffe geschaffen werden soll.

Zu § 3 Absatz 2 Nr. 8 LFGB (Definition unerwünschter Stoffe) plädiert der DVT für die Beibehaltung der im Gesetzentwurf enthaltenen Definition, da insbesondere die Formulie-

rung des Punktes c) im Vorschlag des Bundesrates die nötige Klarheit vermissen lässt und zu Rechtsunsicherheit führen würde.

III.

Stoffe mit pharmakologischer Wirkung, § 10

Im Hinblick auf die Bemühungen um eine praxisrelevante Handhabung geringster Rückstände von Stoffen mit pharmakologischer Wirkung auf Ebene des Bundes und der EU sollte das generelle Verbot in § 10 Absatz 5 LFGB geändert werden. Dieses vollständige Vermarktungs-Verbot für Lebensmittel mit geringsten, gerade noch messbaren Spurenbelastungen sollte dann nicht gelten, wenn eine Beurteilung des Bundesinstitutes für Risikobewertung oder der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) zu dem Schluss kommt, dass von den geringfügigen Spuren eine Gefahr für die menschliche Gesundheit durch die betroffenen, von Tieren stammenden Lebensmittel nicht ausgeht. Die in § 10 Absatz 4 Nr. 2 vorgesehene Ermächtigung ist ungeeignet um dieses Problem zu lösen, da lediglich eine Abweichung von bestehenden Wartezeiten durch Verordnung geregelt werden kann. Eine entsprechende Änderung des Gesetzestextes hierzu ist dringend erforderlich.

IV.

Verkehr mit Futtermitteln, Verbote § 17

§ 17 Absatz 2, insbesondere die Vorschriften nach Nrn. 1 a), 2 a) und Nr. 3 a), sind ein weiterer Beleg für die mangelnde Transparenz der Regelungen im vorliegenden Gesetzentwurf. Bei genauer Lektüre des Gesetzestextes legt § 17 Absatz 2 Nr. 1a nahe, dass die Herstellung oder das Behandeln von Futtermitteln mit für Tiere gesundheitsschädlicher Wirkung für die eigenen Bestände nicht gilt. Verboten ist lediglich das Herstellen bzw. Behandeln solcher Futtermittel „für andere“. Es ist zu fragen, welche Absicht der Gesetzgeber damit verfolgt.

Die fehlende Transparenz der vorgesehenen, gesetzlichen Regelung wird in § 17 Absatz 2 Nrn. 2 a) und 3 a) LFGB besonders deutlich. Bei ausschließlicher Lektüre des LFGB muss der Rechtsanwender zu dem Schluss kommen, dass das in Verkehr bringen

und die Verfütterung von Futtermitteln, die die Gesundheit von lebensmittelliefernden Tieren gefährden, nicht verboten ist. Der vorgeschlagene Gesetzestext verbietet lediglich das Inverkehrbringen bzw. Verfüttern solcher gesundheitsgefährdender Futtermittel für „Tiere, die nicht der Lebensmittelgewinnung dienen“.

Hier sollte im Sinne der wünschenswerten Transparenz zumindest ein Hinweis auf das geltende EU-Recht (Art. 15 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002) gegeben werden, auch wenn die Bundesregierung dies in ihrer Stellungnahme zu den Vorschlägen des Bundesrates ablehnt.

V.

Verfütterungsverbot und Ermächtigungen, § 18

Der DVT lehnt das Verfütterungsverbot für Fette aus Gewebe warmblütiger Landtiere und von Fischen als nationalen Alleingang und Wettbewerbsverzerrung für deutsche Unternehmen generell ab. § 18 LFGB ist daher vollständig zu streichen.

Gemäß den sich aktuell abzeichnenden Risikobewertungen der EFSA (European Feed and Food Safety Agency) sowie dem in allen anderen EU-Mitgliedstaaten zugelassenen Einsatz von tierischen Fetten in der Nutztierfütterung, ist das nationale Fettverbot unverständlich. Eine objektiv nachprüfbare, wissenschaftliche Begründung hierfür fehlt bis heute, ansonsten müsste dieses Verbot konsequent in der EU umgesetzt werden. Unsinnig ist das nationale Verbot auch vor dem Hintergrund, dass Deutschland den Import von Lebensmitteln, die von Tieren stammen, die mit tierischen Fetten gefüttert wurden, auf den deutschen Markt ohne Einschränkungen zulässt. Wäre tatsächlich eine Gefährdung mit der Verfütterung tierischer Fette verbunden, würde mit dieser Zulassung von Importen der Tatbestand des unterlassenen Verbraucherschutzes (Amtspflichtverletzung) oder aber einer bewussten nationalen Wettbewerbsverzerrung erfüllt. Die Bundesregierung räumt in ihrer Stellungnahme zu Nr. 15 der Änderungsvorschläge des Bundesrates selbst ein, dass das nationale Verfütterungsverbot über das EU-Recht hinausgeht. Hierfür müssten bei einer Beibehaltung des Verfütterungsverbotes jedoch ausreichende wissenschaftlich begründete Risikobeurteilungen vorliegen, die diesen massiven Eingriff rechtfertigen.

Die Widersinnigkeit des Verbotes nach § 18 LFGB wird auch darin deutlich, dass das Verfüttern von Speise- und Küchenabfällen unberührt bleiben soll. Diese Produkte enthalten

in erheblichen Mengen tierische Fette und darüber hinaus zur Verfütterung EU-weit verbotene tierische Proteine.

Sollte § 18 LFGB entgegen allen Argumenten und der wissenschaftlichen Beurteilungslage im Entwurf erhalten bleiben, sollte zur Rechtsklarheit und Transparenz des Gesetzestextes zumindest ein Hinweis auf das EU-weit geltende Verfütterungsverbot für Proteine aus Geweben von Landtieren aufgenommen werden (Verordnung (EG) Nr. 1234/2003). Zieht man nur den beabsichtigten LFGB-Text heran, könnte aus dem auf tierische Fette beschränkten Verbot sonst geschlossen werden, dass das Verfüttern von tierischen Proteinen nicht verboten ist.

Sollte § 18 überhaupt beibehalten werden, ist die klarstellende Ausnahme in § 18 Absatz 1 Satz 2 für Milch und Milcherzeugnisse sowie für Fette aus Geweben von Fischen unbedingt beizubehalten. Der Vorschlag des Bundesrates ist aus Gründen der Rechtssicherheit und Transparenz daher abzulehnen.

VI.

Verbote zum Schutz vor Täuschung, § 19

Der DVT lehnt die vom Bundesrat vorgeschlagene und von der Bundesregierung akzeptierte Ergänzung eines Punktes 2 a in den Verboten zum Schutz vor Täuschung ab. Der Begriff des „Werbens mit Selbstverständlichkeiten“ ist auslegbar und hat im Lebensmittelbereich zu einer Vielzahl von Rechtstreitigkeiten geführt. Gleichzeitig wird die Angabe von Kennzeichnungen wie „laut Gesetz ohne Bindemittel“ bei Lebensmitteln ausdrücklich akzeptiert. Es ist zu befürchten, dass die Auslegung der vorgesehenen Vorschrift zu einer Vielzahl von neuen Rechtstreitigkeiten auch in der Futterwirtschaft führt. Dem steht gegenüber, dass die Tierhalter als Futtermittelunternehmer eine eigene sachgerechte Einschätzung der Qualität von Futtermitteln aufgrund der anzugebenden Inhaltsstoffe und Zusatzstoffe eines Futtermittels vornehmen können. Die Vorschrift ist damit entbehrlich.

VII.

Weitere Ermächtigungen, § 23

§ 23 LFGB sieht eine Vielzahl von Ermächtigungen vor, die teilweise deutlich über die bisher im Futtermittelgesetz enthaltenen Ermächtigungen der §§ 4 bis 9 FMG hinausgehen. Die Erfordernis für derart weitreichende Ermächtigungen ist für uns nicht erkennbar. Die Ausweitung ist daher nicht hinnehmbar. Dies gilt insbesondere für die Ermächtigungen nach § 23 Nrn. 9 d), 11, 13 und 16.

Darüber hinaus sollten die Ermächtigungen nach § 23 Nrn. 1 und 2 auf entsprechende Festsetzungen von Höchstwerten bzw. Aktionsgrenzwerten für unerwünschte Stoffe im EU-Recht beschränkt werden. National erfolgende Festsetzungen solcher Werte für unerwünschte Stoffe würden zu vermeidbaren und unnötigen Wettbewerbsverzerrungen für die deutsche Futtermittelwirtschaft führen.

VIII.

Gewähr für die handelsübliche Reinheit und Unverdorbenheit, § 24

§ 24 LFGB übernimmt die Regelung aus § 7 Absatz 3 FMG. Es ist in Rechtsprechung und Literatur anerkannt, dass § 7 Absatz 3 des Futtermittelgesetzes als eine zugesicherte Eigenschaft i. S. d. Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) anzusehen ist. Die Bestimmung sollte daher den durch das sogenannte Schuldrechtsmodernisierungsgesetz vorgenommenen Änderungen der Bestimmungen des BGB angepasst werden. Es sollte klargestellt werden, dass es sich bei dieser Bestimmung um eine Verschuldens unabhängige Einstandspflicht im Sinne einer Garantie nach § 276 Abs. 1 BGB handelt.

Vor dem Hintergrund des garantieauslösenden Charakters dieser Bestimmung kann der Versuch einer Definition „nicht handelsüblicher Qualität“ im zweiten Satz unter dem Hinweis auf § 23 Nr. 1 Buchstabe a nicht hingenommen werden. Eine solche Teildefinition handelsüblicher Reinheit und Unverdorbenheit wäre aus Sicht des DVT nicht akzeptabel, da jede noch so kleine Überschreitung eines Grenzwertes für unerwünschte Stoffe zu Haftungstatbeständen und Schadenersatzpflicht im zivilrechtlichen Verhältnis zu Kunden führen würde, auch wenn kein materieller Schaden eintritt. § 24 Satz 2 ist daher ersatzlos zu streichen.

IX.

Ermächtigungen zum Schutz der Gesundheit, § 34

Wie bereits erwähnt, sind die Ermächtigungen in Abschnitt 6, der für Erzeugnisse und damit für alle von dem LFGB-Entwurf erfassten Wirtschaftsbereiche bzw. ihre Produkte gelten soll, nicht ausreichend spezifiziert. Dies gilt insbesondere im Hinblick darauf, dass die Ermächtigungen in der Regel für „bestimmte Erzeugnisse“ gelten sollen, die ihrerseits in dem Gesetzentwurf nicht definiert sind. In § 34 wird der untaugliche Versuch unternommen, bislang im Futtermittelgesetz und im Lebensmittel- und Bedarfsgegenstände-Gesetz enthaltene Ermächtigungen aus dem spezialisierten Bereich herauszunehmen und zu verallgemeinern. Wir wiederholen in diesem Zusammenhang unsere Forderung, im LFGB in sich geschlossene, übersichtliche und für die jeweiligen Wirtschaftsbereiche abschließende Reglementierungen in den Abschnitten für die Lebensmittel- und die Futtermittelwirtschaft zu schaffen.

Durch diese Gesetzgebungstechnik ergeben sich in einigen für die Futtermittelwirtschaft relevanten Bereichen „Doppelermächtigungen“, da eine Reihe der in § 34 gegebenen Ermächtigungen in gleicher oder ähnlicher Form bereits in § 23 enthalten sind. Im Sinne der Rechtsklarheit ist es erforderlich, solche Doppelregelungen zu vermeiden (vergleiche dazu beispielhaft: § 34 Abs. 1 Nr. 1 mit § 23 Nr. 12).

X.

Vorschriften zum Schutz vor Täuschung und zur Unterrichtung; § 35

Für § 35 gilt in weiten Teilen das bereits zu § 34 Gesagte. Auch hier werden Ermächtigungen aus dem bislang geltenden FMG oder dem LMBG entnommen und der untaugliche Versuch einer Verallgemeinerung durch den Bezug auf „bestimmte Erzeugnisse“ unternommen. Gleiche oder ähnliche Regelungen finden sich bereits im dritten Abschnitt des Gesetzentwurfs. Vergleiche dazu beispielhaft § 35 Absatz 1 mit § 19 Absatz 2 LFGB.

Die Regelung von Verboten zum Schutz vor Täuschung in den fachlich orientierten Abschnitten einerseits und die Ermächtigung zum Erlass von Verordnungen mit ähnlichem

Inhalt andererseits verringert die Transparenz und die Lesbarkeit des Gesetzentwurfs. Die erforderliche Rechtssicherheit für den Anwender ist nicht gegeben.

In § 35 Absatz 2 Nr. 3 findet sich eine weitere Ermächtigung zum Erlass von Vorschriften über das Herstellen und Behandeln „bestimmter Erzeugnisse“. Diese bzw. ähnliche Ermächtigungen sind bereits in § 23 sowie § 34 LFGB enthalten. Es handelt sich also erkennbar um ein weiteres Beispiel für entbehrliche Ermächtigungsregelungen. Außerdem macht auch dieses Beispiel deutlich, dass eine inhaltlich klare Abgrenzung und eine in sich geschlossene vollständige Regelung der Rechtsbereiche erforderlich ist.

XI.

Ermächtigungen für betriebseigene Kontrollen und Maßnahmen, § 36

Die Regelungen dieses Paragraphen dürften dem Lebensmittelrecht entnommen sein. Sie sind für den Bereich des Futtermittelrechts teilweise entbehrlich, teilweise nicht anwendbar. Die Zulassungs-Richtlinie 96/25/EG gilt für alle Betriebe der Futtermittelwirtschaft und erfasst bestimmte Betriebe mit Auflagen hinsichtlich ihrer Zulassung und den dafür erforderlichen Voraussetzungen. Gegenstand der genannten Richtlinie sind u.a. umfangreiche Auflagen für betriebseigene Überwachungssysteme und Maßnahmen bei Produktbeanstandungen. Die Richtlinie wurde mit den bislang geltenden Vorschriften des Futtermittelrechts vollständig umgesetzt und erfolgreich in der Praxis angewandt. Der § 36 ist daher für die Futtermittelwirtschaft überflüssig und sollte anderen Abschnitten des LFGB zugeordnet werden. Der Bezug auf „Erzeugnisse“ bzw. „bestimmte Erzeugnisse“ ist abzulehnen.

XII.

Weitere Ermächtigungen, § 37

§ 37 Absatz 1 sieht eine Ermächtigung vor, die zum Erlass von Verordnungen hinsichtlich der Anerkennung, Zulassung oder Registrierung von Betrieben berechtigt. Die gewählten Formulierungen lassen den Schluss zu, dass die inhaltliche Beschreibung der Ermächtigung aus dem derzeit geltenden Futtermittelrecht entnommen ist (vergleiche § 9 Absatz 1 Nr. 3 FMG). Soweit diese Ermächtigung für den Futtermittelsektor vorgesehen ist, sollte sie im dritten Abschnitt des Gesetzes verankert werden.

In § 37 Absatz 2 Nr. 3 wird ausgeführt, dass die zu erteilenden Genehmigungen unter anderem von der Einhaltung der Vorschriften über den Arbeitsschutz abhängig gemacht werden können. Der DVT lehnt diese Ermächtigung ausdrücklich ab. Das Arbeitsschutzrecht ist an anderer Stelle und unter anderen Voraussetzungen geregelt. Für die Überprüfung der Einhaltung des Arbeitsrechtes gibt es eigenständige, darauf spezialisierte Überwachungsbehörden. Eine Verknüpfung mit der Überwachung futtermittelrechtlicher Bestimmungen ist daher weder erforderlich noch sinnvoll. Dem Änderungsvorschlag und der Begründung des Bundesrates zu dieser Vorschrift ist in vollem Umfang zuzustimmen. Soweit ein Erfordernis für die Einbeziehung von arbeitsschutzrechtlichen Bestimmungen im Bereich des Fleischhygienerechts besteht, sollte dies im zweiten Abschnitt des LFGB abschließend geregelt werden.

XIII.

Aufgabe und Maßnahmen der zuständigen Behörden; § 39

In § 39 Absatz 6 werden ausschließlich auf den Futtermittelsektor beschränkte behördliche Maßnahmen geregelt (bisher § 19 a Absatz 2a FMG). Diese Vorschrift ist daher im dritten Abschnitt des LFGB zu regeln, um die Transparenz zu verbessern.

Die vom Bundesrat unter Randnummer 26 geforderte Ergänzung eines Absatz 7 in § 39 wird vom DVT abgelehnt. Die bestehende Rechtslage reicht aus, um in besonderen Fällen einer Gesundheitsgefahr für Verbraucher durch die Anordnung des sofortigen Vollzugs von Maßnahmen vorbeugen zu können. Der DVT schließt sich der Stellungnahme des Bundes für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde (BLL) hierzu vollinhaltlich an.

XIV.

Ermächtigungen; § 45

Die Ermächtigung gemäß § 45 Absatz 3 geht – auch nach der auf Initiative des Bundesrates von der Bundesregierung vorgeschlagenen Änderung – deutlich über die Anforderungen nach Artikel 20 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 hinaus. Dort wird eine Meldepflicht ausschließlich für solche Fälle vorgesehen, in denen ein Futtermittel die Anforderungen an die Futtermittelsicherheit nicht erfüllt. Die Anforderungen an die Futtermittelsicherheit

sind in der genannten EG-Verordnung abschließend in Artikel 15 Absätze 1 und 2 geregelt. Eine auf nationaler Ebene bestehende Ermächtigung zur Schaffung von Meldepflichtungen, die über die definierte Futtermittelsicherheit hinaus gehen und darüber hinaus den Kreis der Meldepflichtigen unabsehbar erweitert (nicht auf Futtermittelunternehmer beschränkt), ist aus Sicht des DVT abzulehnen

Wegen der unmittelbaren Geltung der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 ab 1. Januar 2005 steht die vorgesehene Regelung des § 45 Absatz 3 für Futtermittel nicht im Einklang mit dem EU-Recht und ist zu streichen.

Der DVT schließt sich insoweit der Stellungnahme des Bundes für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde (BLL) inhaltlich an.

XV.

Durchführung des Monitorings, § 49

Soweit Regelungen zum Monitoring Verpflichtungen für die Wirtschaftsbeteiligten beinhalten, ist eine Regelung im Rahmen von allgemeinen Verwaltungsvorschriften abzulehnen. In diesen Fällen wäre eine Regelung in Verordnungen bzw. gesetzlichen Bestimmungen zu fordern, für deren Erarbeitung eine Beteiligung der Wirtschaft/Öffentlichkeit gemäß § 70 LFGB vorzusehen ist oder aber eine verbindlich vorgegebene Beteiligung der Wirtschaft an dem in § 51 LFGB vorgesehenen Ausschuss.

XVI.

Ermächtigungen, § 61

Wie bereits eingangs ausgeführt, kann der Festschreibung von Straftatbeständen mit einer nicht unerheblichen Strafbewehrung durch Verordnung ohne Zustimmung des Bundesrates nicht zugestimmt werden.

Hinsichtlich der Konstruktion der Gesetzgebungstechnik zur Festsetzung von Bußgeld- und Straftatbeständen bei Verstößen gegen unmittelbar geltendes EU-Recht im Geltungsbereich dieses Gesetzes (Strafbewehrung über Blankett mit Rückverweisungsklausel) verweisen wir auf die Stellungnahme des Bundes für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde, der sich der DVT vollinhaltlich anschließt.

XVIII.

Beteiligung der Öffentlichkeit, § 70

Der Ausschluss der Beteiligung der Öffentlichkeit bei Erlass von Rechtsverordnungen nach den §§ 45 und 54 ist aus Sicht des DVT nicht akzeptabel. Die Verpflichtung zur Beteiligung der Öffentlichkeit ist auch in diesen Fällen unverzichtbar.

Bonn, 15. Oktober 2004

Deutscher Verband Tiernahrung e.V. (DVT)

Stellungnahme
der Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten
zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Lebensmittel- und
des Futtermittelrechts
(Bundestagsdrucksache 15/3657 vom 24. Aug. 2004)

Im Einklang mit den Leitlinien der sogenannten Basisverordnung (EG) 178/2002 hat die Bundesregierung ein neues Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) vorgelegt. Es löst das Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz (LMBG) ab und wird mit weiteren lebens- und futtermittelrechtlichen Vorschriften, einschließlich des Fleischhygiene- und das Geflügelfleischhygienegesetz, zusammengeführt. Das LFGB ist damit Bestandteil des im Weißbuchs erhobenen Aktionsplans zur Ordnung eines neuen Sicherheitskonzepts für die Ernährungswirtschaft und zur Stärkung des Verbraucherschutzes.

Die Gewerkschaft-Nahrung-Genuss begrüßt jegliche Maßnahmen, die helfen, eine größere Transparenz und Vereinfachung der gesetzlichen Regelungen zu erreichen, die die Sicherheit und Qualität von Nahrungsmitteln zu verbessern.

Oberstes Ziel ist der Schutz des Verbrauchers vor Täuschung und vor gesundheitlichen Beeinträchtigungen. Daneben sind die folgenden Aspekte bei der Neuordnung lebensmittelrechtlicher Vorschriften zu berücksichtigen:

- Die Interessen der Lebensmittelbeschäftigten.
Jeder Lebensmittelskandal trifft die über 500.000 Beschäftigten der Lebensmittelwirtschaft unmittelbar als Verbraucher, die um ihre Gesundheit bangen sowie als Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, die infolge von Umsatzeinbußen um ihren Arbeitsplatz bangen und mögliche materielle Verluste in Kauf nehmen müssen.
- Misstrauen und Unwissenheit zu vermeiden, da diese stets den Nährboden für Überreaktionen bilden.
- Mangelnde Transparenz und Probleme bei der Aufdeckung von Kausalketten im Nachhinein haben möglicherweise zur Folge, dass ein Lebensmittelskandal das Image einer ganzen Branche bzw. die unterschiedlichen Stufen innerhalb der Nahrungsmittelkette in Mitleidenschaft ziehen kann.
- Umfassende Informationen helfen der individuellen Vorsorge.
Unsere Lebensmittel haben ein hohes Niveau an Qualität und Sicherheit. Trotz höchster Sorgfaltspflicht der Produzenten bleibt jedoch stets ein individuelles Restrisiko. Ein Verbraucher muss deshalb in Kenntnis der Sachlage selber entscheiden können, ob er bereit ist, ein mögliches Restrisiko zu tragen oder nicht.

Die Gewerkschaft Nahrung-Genuss-Gaststätten nimmt im Einzelnen zu dem Verordnungsentwurf wie folgt Stellung:

1. Die Futtermittelindustrie muss den gleichen strengen Bestimmungen und Kontrollen unterzogen werden wie die Lebensmittelhersteller.

Eine Reihe von Lebensmittelkrisen aus der jüngeren Vergangenheit stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit Futtermitteln. Rinderwahnsinn (BSE), kontaminierte Futtermittel (Dioxin, Nitrofen) sowie Hormonskandale haben gezeigt, dass Futtermittel unerwünschte Stoffe oder Erzeugnisse enthalten können, die unbeabsichtigt oder geflissentlich zugefügt wurden. Diese Skandale haben bestehende Mängel in der Gesetzgebung sowie Lücken bei der Überwachung offenbart. Über die Nahrungsmittelkette gelangen diese unerwünschten Stoffe in den menschlichen Organismus und können die Gesundheit für Mensch und Tier gefährden.

Aber auch zur Gewährleistung hoher Qualitätsstandards sind die Ernährungsindustrie und die Landwirtschaft auf einwandfreie Ausgangserzeugnisse von Seiten des vorgeschalteten Futtermittelsektors angewiesen. Die Einbeziehung des Futtermittelrechts in das Lebensmittelrecht trägt dem Rechnung.

NGG hat bereits in der Vergangenheit eine solche Gleichstellung trotz bestehender Unterschiede gefordert. **Die rechtliche Unterwerfung beider Sektoren unter gemeinsame Grundregeln ist eine wesentliche Voraussetzung zur Verbesserung der Qualität und Sicherheit der Lebensmittel.**

Neben der Anpassung an die neu geordneten hygienerechtlichen Vorschriften durch den europäischen Gesetzgeber und der konsequenten Umsetzung des im Weißbuch erhobenen Sicherheitskonzepts ist die Einbeziehung des Futtermittelsektors Ausdruck des integrierten Ansatzes und der Stufenverantwortung. So unterstützt NGG seit längerem den Gedanken einer Aufsplitterung der Verantwortlichkeiten, wonach jede Vermarktungsstufe, einschließlich des Futtermittelsektors, fortan für ihren Einflussbereich verantwortlich ist.

Nach Auffassung von NGG sind Vereinfachung und Rationalisierung rechtlicher Regelungen erstrebenswerte Ziele. Sie dürfen aber nicht den Zielen des Gesundheitsschutzes und den Interessen der Verbraucher sowie der Beschäftigten im Lebensmittelsektor zuwiderlaufen. Wir bedauern es deshalb ausdrücklich, dass unter Hinweis auf den Praktikabilitätsgesichtspunkt bis heute keine allgemeinverbindliche Positivliste für Futtermittelausgangserzeugnisse erstellt wurde. Dies würde auch die Bemühungen, einiger Mischfutterhersteller und deren Selbstverpflichtung für eine offene Deklaration und der Erstellung einer Positivliste unterstützen.

NGG fordert die Regierung auf, sich weiterhin auf der europäischen Ebene für die Erarbeitung einer Positivliste für die Futtermittelausgangserzeugnisse als ein wesentliches Instrument zur Verbesserung der Futtermittel- und Lebensmittelsicherheit einzusetzen.

Darüber hinaus bitten wir die Bundesregierung an der bisher bestehenden nationalen Sonderregelung, wonach keine bestimmten tierischen Fette an Nutztiere zur Lebensmittelgewinnung verfüttert werden dürfen, festzuhalten.

2. Rechtsverordnungs-Ermächtigungen

In vielen Bereichen des LFGB-E wurden zahlreiche bereits bestehende Ermächtigungsregelungen übernommen. Insofern erscheinen diese Ermächtigungen als nicht zu weitgehend. Zudem lehrt die Erfahrung, dass bestehende Rechtsvorschriften mitunter durch den technischen Fortschritt, aber auch den Einfallreichtum „schwarzer Schafe“ schnell überholt und ins Hintertreffen geraten können. NGG begrüßt deshalb sämtliche Bemühungen, die helfen, die Fähigkeit zu verbessern, möglichst zeitnah auf dringend notwendige rechtliche Herausforderungen reagieren zu können. NGG steht den vorgesehenen Erweiterungen von Ermächtigungen deshalb nicht ablehnend gegenüber, begrüßt jedoch die Überprüfung der betroffenen konkreten einzelnen Ermächtigungsfälle auf ihre Notwendigkeit hin.

3. Überwachung und Kontrolle

Mit dem Entwurf werden die bisher im Futter- und Lebensmittelbereich geltenden unterschiedlichen Regelungen über die amtliche Kontrolle zusammengefasst, mit dem Ziel, diese effektiver und einheitlicher zu gestalten. NGG hat stets die Erfordernis von einheitlich festgelegten Kriterien, gemeinsamen Überwachungsleitlinien und eine verbesserten Verwaltungszusammenarbeit bei der Entwicklung und Durchführung amtlicher Überwachungssysteme hervorgehoben.

Darüber hinaus haben wir bereits in der Vergangenheit auf die Notwendigkeit des präventiven Gedankens beim Verbraucherschutz hingewiesen und Maßnahmen unterstützt, die helfen, damit die Unternehmen bereits **vor der Gefahr akuter gesundheitlicher Beeinträchtigungen** initiativ werden.

4. Beteiligung der Beschäftigten des Lebensmittelsektors

Die besten Vorschriften und Maßnahmen zur Verbesserung der Überwachung nützen jedoch nichts, wenn Voraussetzungen für eine betriebliche Umsetzung der Qualitäts- und Sicherheitsstandards fehlen. Im Einklang dessen hat der europäische Gesetzgeber mit den neuen Hygienevorschriften die Einrichtung von betrieblichen Sicherheits- und Kontrollsystemen verbessert. Bereits in seiner Stellungnahme zu den neuen Hygienevorschriften hat NGG, die Bedeutung der Mitwirkung der Mitarbeiter bei der Umsetzung des betrieblichen Kontroll- und Qualitätsmanagements hervorgehoben. Die Mitarbeiter sind die ersten, die Verstöße oder Störungen des Prozessablaufs feststellen können. Leider werden die Beschäftigten im betrieblichen Alltag überhaupt nicht oder nur informell, befristet oder auf einzelne Fragen begrenzt, beteiligt.

Der vorliegende Verordnungsentwurf bestimmt nicht nur den Kreis der mit der Überwachung der Betriebe beauftragenden Personen, sondern verpflichtet auch die Inhaber der Betriebe zur Mitwirkung und Unterstützung der Arbeit dieser Personen. Der Verordnungsentwurf lässt dabei jedoch die Frage der Auskunft und Mitwirkung der Mitarbeiter gegenüber den Behördenvertretern offen. Damit besteht keine rechtliche Möglichkeit einer ordentlichen Zusammenarbeit zwischen den Überwachungspersonen und den einzelnen Mitarbeitern, bzw. das Wissen des

einzelnen Beschäftigten kann nur auf Grundlage einer rechtlichen Grauzone abgeschöpft werden. Das neue LFGB sollte diesem Aspekt Rechnung tragen und die Beteiligung der Mitarbeiter, insbesondere bei der betrieblichen Kontrolle berücksichtigen.

Aufgrund zu befürchtender Disziplinierungsmaßnahmen durch die Inhaber der Betriebe muss den Beschäftigten Schutz vor Sanktionen eingeräumt werden, wenn diese mit den Behörden kooperieren und auf Qualitäts- und Sicherheitsmängel aufmerksam machen.

5. Zusatzstoffe

Die industrielle Lebensmittelproduktion ist ohne den Einsatz von Zusatzstoffen in der heutigen Form nicht mehr möglich. Gleichwohl nimmt NGG kritische Stimmen ernst, die auf mögliche gesundheitlichen Bedenken im Zusammenhang mit dem Einsatz von Zusatzstoffen, nicht nur für empfindliche Personen im Hinblick auf allergene Stoffe, bestehen. NGG hat aus diesem Grund und als tragfähigen Kompromiss, die bisher geltende Regelung eines Verbots unter Erlaubnisvorbehalts begrüßt. NGG trägt die Übernahme dieses Prinzips in das neue Gesetz mit.

In der Frage künstlicher Aromastoffe, welche von der neuen Begriffsbestimmung ausgenommen sind und damit wie Lebensmittelzusatzstoffe behandelt werden, ist NGG der Meinung, dass eine Einstufung über das Gemeinschaftsrecht hinaus solange sachgerecht ist, bis eine Regelung auf europäischer Ebene erfolgt.

Darüber hinaus werden mit dem LFGB-E weitere Stoffe, die zu ernährungsphysiologischen oder diätischen Zwecken bestimmt sind oder anderen als technologischen Gründen dienen, den Zusatzstoffen gleichgestellt und damit dem Prinzip des Verbots mit Erlaubnisvorbehalt gleichsam unterworfen.

Nach Auffassung der Befürworter einer Fortführung dieser Gleichstellung ist dies erforderlich, da über die Vielfalt und deren gesundheitlichen Auswirkungen, insbesondere in Folge von Wirkungskombinationen noch keine abschließenden Urteile möglich sind. Eine Abkehr von diesem Verbot mit Erlaubnisvorbehalt hätte zudem zur Folge, dass für eine Vielzahl von Stoffen, für deren Verwendung auf Gemeinschaftsebene in spezifischen Vorschriften derzeit noch keine Regelungen getroffen worden sind, keine nationale Verwendungsbeschränkung mehr möglich wäre. Nach Auffassung von NGG wäre eine solche Abkehr mit dem Leitgedanken eines vorbeugenden Schutzes vor gesundheitlichen Beeinträchtigungen nicht vereinbar.

6. Verbraucherinformation: Stellungnahme Bundesrat

Nach dem Willen des Bundesrats soll die unter Artikel 39 Abs. 5 Satz 2. getroffene Regelung zur Information der Öffentlichkeit nach Maßgabe des Artikels 10 der VO (EG) Nr. 178/2002 weiter gefasst werden. NGG unterstützt grundsätzlich jegliche Maßnahmen mit deren Hilfe der Gesetzgeber den Verbrauchern mehr Informationen, Transparenz und Klarheit verschaffen will. Dem Vorschlag des Bundesrats zufolge, sollen Behörden zukünftig verpflichtet werden, von sich aus die Verbraucher bereits unterhalb der Schwelle (akuter) Gesundheitsgefahren („bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses“) über bestimmte Sachverhalte unter Nennung von Produkt, Marke und Unternehmen zu informieren.

NGG verweist in diesem Zusammenhang auf die Erfahrungen aus der jüngsten Vergangenheit. Im äußerst sensiblen Lebensmittelbereich kann eine Information der Öffentlichkeit schnell als Warnung verstanden werden. Selbst wenn dies von Seiten des Gesetzgebers im Interesse der Öffentlichkeit gewünscht sein soll, ist zu bedenken, dass sich Beanstandungen im Nachgang als unbegründet erweisen können. Auch wenn im Laufe eines Verfahrens die Unbegründetheit festgestellt wird, wird der Bekanntmachung zwar der Boden entzogen, aber für den betroffenen Hersteller des Produktes können die eingetretenen Folgen irreversibel sein.

Nach Auffassung von NGG ist diese aktive Behördeninformation zu überdenken. Wir plädieren statt dessen für einen verbesserten Informations-Zugang des Verbrauchers gegenüber. Ein solcher rechtlicher Anspruch, der unterhalb der akuten Schwelle einer gesundheitlichen Beeinträchtigung stehen sollte, könnte dem Problem einer oben genannten möglichen Stigmatisierung entgegenwirken, da die Informationen nicht in der breiten Wirkung und vor allem nicht zeitgleich mit einem bestimmten Ereignis zusammenfallen müssen.

Darüber hinaus regt NGG zur Verbesserung der Verbraucherinformation in dem LFGB-E an, einen Passus aufzunehmen, der die Unternehmen verpflichtet, über die geographische Herkunft zu informieren. Dies wäre im Sinne des Verordnungsentwurfes (Schutz des Verbrauchers vor Täuschung bzw. irreführender Angaben), Darüber hinaus trägt eine Herkunftsbezeichnung dem Willen des Verbrauchers nach einer verbesserten Selbstbestimmung verstärkt Rechnung

7. Zur geplanten Herausnahme von Tabakerzeugnissen

Seit 1974 sind die Vorschriften zu Tabakerzeugnissen im Rahmen des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes geregelt. Diese Regelungen sollen nach dem vorliegenden Entwurf nicht übernommen werden. Dies erscheint mit dem Anspruch durch das LFGB ein neues in sich konsistentes Gesetz zu schaffen, das mehrere Gesetzestexte zu verwandten Bereichen einheitlich regeln soll, nicht konsequent. Zum zweiten sprechen keine sachlichen Gründe für einen Bruch mit der bisherigen, seit 1974, bestehenden Rechtstradition, wonach die Tabakerzeugnisse in das deutsche Dachgesetz des Lebensmittelrechts einbezogen wurden. Aus diesem Grund plädiert NGG plädiert für die Übernahme der bisherigen Vorschriften in das LFGB.

Fragenkatalog zur BT-Drucksache 15/3657

Ausschuss VEL A.-Drs. <u>15(10)504A</u>
--

Beantwortung durch die Lebensmittelchemische Gesellschaft

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

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

Ja, denn Futtermittel sind der Ausgangspunkt für die Erzeugung von Lebensmitteln tierischer Herkunft und gehen direkt in diese ein. Daher ist es sinnvoll, in diesem Bereich auch ein einheitliches Rechtsgebiet zu schaffen.

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

Grundsätzlich ja, denn die Zusammenfassung von Vorschriften verbessert regelmäßig in die Übersichtlichkeit des Rechts.

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?*

Die Einbeziehung des Futtermittelrechts in das Lebensmittelrecht wird vor allem dann mittelfristig Früchte tragen, wenn die für die beiden Rechtsgebiete zuständigen Amtlichen Überwachungsbehörden in Zukunft zusammengeführt werden. Erst dann wird der Verbraucherschutzgedanke, der in der Amtlichen Lebensmittelüberwachung seit jeher vorrangig war, auch in der Überwachung des Futtermittelrechtes dominieren. Die Zusammenlegung des Rechts wird hier die Zusammenlegung der Behörden wohl zwingend nach sich führen.

4. *Fügt sich die Systematik des Gesetzentwurfs in die Europäische Gesetzgebung zu Lebensmittelsicherheit ein?*

Ja, das Gesetz folgt im Wesentlichen der Systematik der sogenannten Basisverordnung (EG) 178/2002.

5. *Leistet der Gesetzentwurf einen Beitrag zur Rechtsvereinfachung? Welche weiteren Vereinfachung und zum Schutz der Verbraucher sollte erwogen werden?*

Da die bisherigen einzelnen materiellen Rechtsbestimmungen in praktisch vollem Umfang erhalten werden, führt dieses Gesetz nicht zu einer wirklich spürbaren Rechtsvereinfachung. Dies war auch nichts das vorrangige Ziel bei der Schaffung eines Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches. Rechtsvereinfachungen, die den Schutz der Verbraucher sogar verbessern, sind angesichts der komplizierten Materie im Lebensmittelrecht und der Vielzahl denkbarer Gefährdungen auch kaum vorstell-

bar. Lediglich die Aufhebung von 12 Gesetzen und die Zusammenführung der Bestimmungen daraus in einem einzigen Gesetzbuch bedeuten eine formale Vereinfachung. In diesem Zusammenhang bleibt allerdings unverständlich, warum das Lebensmittel-Spezialitätengesetz isoliert bestehen bleiben soll und nicht in das LFGB integriert wurde.

6. *Schafft der Gesetzentwurf ausreichende Transparenz für den Rechtsanwender?*

Das Lebensmittelrecht ist auf Grund seiner Komplexität seit jeher für Außenstehende kaum überschaubar, während die erfahrenen Anwender gut damit umgehen können. Insofern ändert sich durch das neue Gesetz nichts. Da die zahlreichen technischen Vorschriften sehr detailliert sind und zudem noch häufig einer intensiven Auslegung bedürfen, ist eine bessere Transparenz auch nicht zu erreichen. Sie wird durch das neue Gesetz aber auch nicht verschlechtert.

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

Durch die Übernahme der bisher bereits in zahlreichen Gesetzen bestehenden materiellen Vorschriften sowie die Anpassung an das bestehende Gemeinschaftsrecht ließ sich naturgemäß im neuen Gesetz keine wesentliche, direkte Verbesserung im gesundheitlichen Verbraucherschutz erreichen. Spürbare Auswirkungen wird es erst dadurch geben, dass dieses Gesetz einen systematischen Rahmen „Vom Acker bis zum Tisch“ bietet.

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

Das direkte Zitieren von Gemeinschaftsvorschriften lässt nationale Rechtsbestimmungen, die sich auf jene beziehen, naturgemäß erst einmal verständlicher erscheinen. Durch die laufenden Änderungen des Gemeinschaftsrechtes wären aber bei derartig statischen Verweisen ständige Gesetzesanpassungen erforderlich. Dadurch würde die Übersichtlichkeit des Gesetzes, insbesondere die Anwendbarkeit seiner Bestimmungen angesichts bereits neu bestehenden, aber noch nicht zitierten Gemeinschaftsrechtes, wiederum deutlich gemindert. Insofern plädiert die Lebensmittelchemische Gesellschaft dafür, den hier gewählten Ansatz beizubehalten. Wie zu Frage 6 bereits ausgeführt, haben die erfahrenen Anwender des Lebensmittelrechts hiermit keine Schwierigkeiten.

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?*

Wie bereits zu Frage 3 ausgeführt, wird die Zusammenführung des Futtermittelgesetzes mit dem Lebensmittelgesetz auch die Zusammenlegung der jeweils für die amtli-

che Überwachung zuständigen Behörden mittelfristig nach sich ziehen. Dadurch können zukünftige Lebens und Futtermittelskandale, die nie völlig zu verhindern sein werden, jedoch sehr viel schneller bearbeitet und die zugehörigen Probleme gelöst werden. Außerdem sollte die Zusammenlegung der beiden Gebiete allen Beteiligten klar machen, dass Futtermittel nichts weiter als ein vorgelagerter Teil der Lebensmittel tierischer Herkunft sind und mit ihnen entsprechend sensibel umgegangen werden sollte.

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

Das Täuschungsschutz-Verbot bei Bedarfsgegenständen wird so, wie es jetzt im Gesetzentwurf formuliert ist, begrüßt. Es beschränkt sich allein auf tatsächlich falsche Aussagen zu Sachverhalten und verbietet das Inverkehrbringen entsprechend bezeichneter Produkte, wie es sich im Bereich der Kosmetika schon seit Jahrzehnten bewährt hat. Würden demgegenüber in einer Rechtsverordnung lediglich Einzelformulierungen als unzulässig verboten, so müsste diese Verordnung dann vermutlich mehrfach im Jahr angepasst werden, da ständig neue Problemfälle zu regeln wären.

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

Aus Sicht der Lebensmittelchemischen Gesellschaft sind die meisten Ermächtigungen zu Rechtsverordnungen im Gesetz aus dem Grund geschaffen worden, um dem bestehenden und zukünftigen Gemeinschaftsrecht Rechnung zu tragen. Insofern erscheinen sie nicht als zu weitgehend. Da Rechtsvorschriften im Lebensmittel- und Bedarfsgegenstandsbereich als technische Vorschriften heute in jedem Fall der Notifizierung unterliegen, würde einen unangemessene nationale Nutzung der Ermächtigungen sowieso nicht die Zustimmung der Europäischen Kommission erhalten.

12. *Sehen Sie die Rechte des Bundestages durch die Rechtsverordnungs-Ermächtigungen eingeschränkt?*

Die Rechte des Bundestages sind im Lebensmittelrecht inzwischen vor allem dadurch weitgehend eingeschränkt, dass ein sehr weitgehender gemeinschaftsrechtliche Harmonisierungsgrad erreicht worden ist. Damit werden auch die detaillierten Vorschriften heute bereits fast nur noch in Brüssel erlassen, für nationale Besonderheiten bleibt praktisch kein Raum mehr. Der nationale Gesetzgeber, aber auch der Verordnungsgeber, kann fast nur noch den Vorgaben aus Brüssel folgen.

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

Die vorgesehenen Regelungen von Lebensmittelzusatzstoffen tragen weitgehend dem konsolidierten Gemeinschaftsrecht Rechnung. So werden als Zusatzstoffe

grundsätzlich nur noch solche definiert, die bei Lebensmitteln zu technologischen Zwecken verwendet werden. Andere Stoffe werden darüber hinaus national noch den Zusatzstoffen gleichgestellt, wobei hier aber nicht in jedem Falle Kongruenz zum Gemeinschaftsrecht besteht. Allerdings bleibt dadurch der gesundheitliche Verbraucherschutz auf hohem Niveau erhalten. In einigen Spezialfällen bleiben zudem Unklarheiten bezüglich eindeutiger Definitionen bestehen, was jedoch am zugrunde liegenden Gemeinschaftsrecht liegt.

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

Das neue Verbot, nicht zur Anwendung geeignete kosmetische Stoffe in Verkehr zu bringen, wird begrüßt. Es war bisher nicht nachzuvollziehen, warum beispielsweise ein verschimmelter Joghurt nicht in Verkehr gebracht werden durfte, eine verschimmeltes Augen-Make up jedoch weiter verkauft werden konnte. Auch die Gleichstellung von Tätowierfarben zu den kosmetische Mitteln ist ein deutlicher Fortschritt im Verbraucherschutz. Immerhin wurden hier bisher teilweise Farben unter die Haut in das menschliche Fleisch gespritzt, deren Anwendung bei Textilien längst aus toxikologischen Gründen verboten war. Durch die Schließung der Rechtslücke wird dieses zukünftig verhindert.

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

Obwohl Tabak jahrzehntelang im Lebensmittelgesetz geregelt war, ist sein Verbleiben darin in weder zwingend erforderlich noch unbedingt sachgerecht. Das Lebensmittel- und Futtermittelrecht soll zukünftig fokussiert sein auf den Schutz der Verbraucherinnen und Verbraucher. Da Tabakwaren grundsätzlich gesundheitlich sehr bedenklich sind, passen ihre Regelungen nicht unbedingt zu einem Verbraucherschutzgesetz.

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

Das bisherige – und weitgeltende – Strafmaß im Lebensmittelrecht erscheint grundsätzlich für die geregelten Sachverhalte angemessen. Denn die Praxis zeigt, dass es in der Vergangenheit praktisch nie ausgeschöpft wurde. Nahezu alle ausgesprochenen Strafen bewegten sich am unteren Rand eines möglichen Strafmaßes. Daher scheint kein Bedarf an einer Anhebung zu bestehen, und allein ein Anheben des Rahmens würde wohl auch an der bisherigen Praxis nichts ändern.

Allerdings ist anzumerken, dass es durch die deutliche Erweiterung der Tatbestandsmerkmale eines gesundheitsschädlichen Lebensmittels, welche sich nun aus Artikel 14 der Verordnung (EG) 178/2002 und nicht mehr aus § 8 LMBG ergeben, zu einer erheblichen Ausweitung der Fälle des Inverkehrbringens gesundheitsschädlicher Lebensmittel kommen wird (z.B. Verkauf verschimmelter Lebensmittel). Da dann regelmäßig Straftaten vorliegen und auch im Fall fahrlässigen Handelns keine Ordnungswidrigkeit besteht, werden sich Staatsanwaltschaften und Gerichte zukünftig

mit einem Mehrfachen an Lebensmittelverfahren beschäftigen müssen. Dies erscheint allerdings bisher weder bemerkt noch gewollt worden zu sein und sollte aus Sicht der Lebensmittelchemischen Gesellschaft möglichst noch im Gesetzgebungsverfahren korrigiert werden. Anderenfalls könnten wieder Zustände auftreten, wie sie vor 1974, dem Zeitpunkt der Entkriminalisierung des Lebensmittelrechts in Deutschland, bestanden.

Fraktion der CDU/CSU im Deutschen Bundestag

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

Die Vorteile des neuen Gesetzes liegen in der Anpassung des nationalen Rechtes an das inzwischen sowie das ab nächstem Jahr geltende Gemeinschaftsrecht, in dem sich zahlreiche entscheidende Änderungen ergeben haben. Weitere Vorteile sind die Zusammenfassung von zwölf Gesetzen in einem einzigen Gesetzbuch sowie einige verbesserte Verbraucherschutzbestimmungen, gerade bei Kosmetika und Bedarfsgegenständen. Nachteile liegen vor allem in der nicht vollständigen Integration aller Spezialgesetze sowie in dem nicht immer übernommenen Wortlaut aus gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen und der damit verbundenen Unsicherheit des Regelungsumfanges.

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

Entscheidender Vorteil ist die unerlässliche Anpassung des nationalen Rechtes an das zum 01. Januar 2005 in Kraft tretende, unmittelbar geltende Gemeinschaftsrecht. Ohne diese Anpassung wäre das Lebensmittelrecht im nächsten Jahr kaum noch zu vollziehen. Demgegenüber sind die wenigen Nachteile des neuen Gesetzes nachrangig.

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

Alle wesentlichen Änderungen für die Betroffenen (z.B. hinsichtlich Meldepflicht bei Verstößen und Rückverfolgbarkeit von Produkten) sind durch gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen eingeführt, das Gesetz folgt hier nur zwingenden Vorgaben. Die meisten materiellen Bestimmungen sind lediglich aus den bisherigen Gesetzen übernommen worden.

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

Das Verbotsprinzip mit Zulassungsvorbehalt für Stoffe mit physiologischer Wirkung, wie es das Gesetzbuch vorsieht, ist gemeinschaftsrechtlich bisher nur für Vitamine und Mineralstoffe eingeführt. Andere derartige Stoffe sind im Gebiet der Gemeinschaft noch auf absehbare Zeit freier einsetzbar, insofern ist das Gesetzbuch seiner Zeit voraus.

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

In dem in Frage 4 genannten, schmalen Sektor bestehen kann es zu Wettbewerbsnachteilen kommen, da Hersteller aus anderen Mitgliedstaaten entsprechende Produkte mittels einer Allgemeinverfügung nach § 53 LFGB auch in Deutschland in Verkehr bringen dürfen. Hier ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die in Rede stehenden Stoffe häufig von zweifelhaftem Nutzen und ungeklärter Toxizität sind.

6. *Werden die Belange der Verbraucher verbessert?*

Der Verbraucherschutz wird durch das neue Gesetzbuch an einigen Stellen spürbar verbessert, vor allem durch Übernahme gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben.

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?*

Zu dieser Frage hat die Lebensmittelchemische Gesellschaft keine Position, da Tierernährung nicht in ihr Fachgebiet fällt.

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

Angesichts der unzähligen, detaillierten Vorschriften, die mit dem Gemeinschaftsrecht geschaffen werden, besteht aus Sicht der Lebensmittelchemische Gesellschaft keine Alternative zur Übernahme dieser Vorgaben in Rechtsverordnungen, für die entsprechende Ermächtigungen bestehen müssen.

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

Die Rechte des Bundestages sind im Lebensmittelrecht inzwischen vor allem dadurch weitgehend eingeschränkt, dass ein sehr weitgehender gemeinschaftsrechtliche Harmonisierungsgrad erreicht worden ist. Damit werden auch die detaillierten Vorschriften heute bereits fast nur noch in Brüssel erlassen, für nationale Besonderheiten bleibt praktisch kein Raum mehr. Der nationale Gesetzgeber, aber auch der Verordnungsgeber, kann fast nur noch den Vorgaben aus Brüssel folgen.

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

Die Lebensmittelchemische Gesellschaft gehört hier nicht zu den angesprochenen Kreisen.

11. *Bringt die Zusammen- und Neufassung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzes zusätzliche Bürokratie, Kontrollen und Kosten für die Betroffenen?*

Allein eine Zusammenfassung bisher in mehreren Gesetzen stehender Vorschriften in einem Gesetzbuch bringt für die Betroffenen naturgemäß keinen zusätzlichen Aufwand der in der Frage genannten Arten. Ein Mehraufwand, insbesondere zur zukünftigen Dokumentation einer Rückverfolgbarkeit, entsteht aufgrund der zwingenden gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben.

Fraktion der FDP im Deutschen Bundestag

1. *Berücksichtigt der Gesetzentwurf in ausreichendem Maße die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben?*

Ja, weitestgehend, wobei im Detail die Übernahme des Wortlautes gemeinschaftsrechtlicher Vorschriften an einigen Stellen wünschenswert gewesen wäre.

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?*

Die Lebensmittelchemische Gesellschaft hat keine Kenntnisse über die lebensmittelrechtlichen Vorschriften und die Erfahrungen damit aus den 24 übrigen Staaten der Europäischen Union.

3. *Wird der Gesetzentwurf dem Anspruch der Vereinfachung, der Erleichterung der Rechtsanwendung und der verbesserten Transparenz gerecht?*

Allein die Zusammenfassung von zwölf Gesetzen zu einem einzigen Gesetzbuch bedeutet schon eine Vereinfachung und verbesserte Transparenz als solche. Weitere Erleichterungen der Rechtsanwendung waren aufgrund der komplizierten Materie im Lebensmittelrecht kaum zu erwarten.

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

Die Neuordnung des Rechts erscheint allein schon aus dem Grunde unverzichtbar, um die inzwischen erlassenen gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben in das nationale Recht zu implementieren.

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

Für die Zusammenfassung der Vorschriften des Lebensmittel- und Futtermittelrechtes spricht das Prinzip „Vom Acker auf den Tisch“, das sich auch in der Systematik der einschlägigen Rechtsvorschriften wiederfinden sollte. Dagegen spricht das „Gewohnheitsrecht“, das heißt die Probleme, die sich immer bei einer Umstrukturierung ergeben (Lernen neuer Paragraphen usw.).

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?*

Die Rechte des Bundestages und des Bundesrates sind im Lebensmittelrecht inzwischen vor allem dadurch weitgehend eingeschränkt, dass ein sehr weitgehender gemeinschaftsrechtliche Harmonisierungsgrad erreicht worden ist. Damit werden auch die detaillierten Vorschriften heute bereits fast nur noch in Brüssel erlassen, für nationale Besonderheiten bleibt praktisch kein Raum mehr. Der nationale Gesetzgeber, aber auch der Ordnungsgeber, kann fast nur noch den Brüsseler Vorgaben folgen.

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

Die wesentlichen Verbesserungen sind bereits in den Antworten zu den Fragen 3 bis 5 dargestellt worden. Zentrale Probleme, die sich aus dem neuen Gesetzbuch ergeben könnten, werden von der Lebensmittelchemischen Gesellschaft nicht gesehen.

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

Das hier angesprochene System des Blanketts mit Rückverweis ist zwar nicht unmittelbar transparent, aber bereits in dem früheren LMBG enthalten und so für den erfahrenen Anwender des Lebensmittelrechtes bekannt.

Frankfurt, 11.10.2004

gez. Dr. Axel Preuß

Vorsitzender der Lebensmittelchemischen Gesellschaft,
Fachgruppe in der Gesellschaft Deutscher Chemiker

Ausschuss für
Verbraucherschutz,
Ernährung und
Landwirtschaft

A.-Drs. 15(10)504G

verbraucherzentrale

Bundesverband

**Antworten zum Fragenkatalog
des Ausschusses für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
des Deutschen Bundestages anlässlich der
öffentlichen Anhörung am 20.10.2004 zum**

**Entwurf eines Gesetzes
zur Neuordnung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts
BT-Drucksache 15/3657I**

Berlin

19. Oktober 2004

Kontakt:

Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv)

Fachbereich Gesundheit und Ernährung

Markgrafenstr. 66, 10969 Berlin

Tel. (030) 2 58 00-431, Fax: (030) 2 58 00-418

Email: isenberg@vzbv.de, michel-drees@vzbv.de

www.vzbv.de

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

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

Der Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. (vzbv) begrüßt die Übernahme des ganzheitlichen Ansatzes aus dem Weißbuch der EU-Kommission vom Stall und Acker zum Verbraucher – d.h. die gesamte Nahrungskette ist einbezogen - in dieses Gesetz durch die Zusammenführung der bisherigen gesetzlichen Regelungen im Bereich Lebensmittel und Futtermittel. Wir beurteilen es ebenfalls positiv, dass in den Geltungsbereich dieses Gesetzes auch die Bedarfsgegenstände und Kosmetika einbezogen werden.

Auch die Betonung des Prinzips der Vorbeugung, die sich in vielen Regelungen des Gesetzes widerspiegelt, findet unsere volle Zustimmung.

Im Hinblick auf die Regelungen für Zusatzstoffe begrüßen wir es, dass das Verbotprinzip mit Erlaubnisvorbehalt für Stoffe, die bisher als Zusatzstoffe galten und diesen nun gleichgestellt werden, erhalten bleibt.

Erhebliche Probleme haben wir jedoch mit der Übersichtlichkeit und Lesbarkeit des Gesetzestextes insgesamt. So machen zahlreiche Querverweise auf die VO (EG) Nr. 178/2002 ein umständliches „Querlesen“ und „Querzitieren“ erforderlich. Zur Vereinfachung sollten unseres Erachtens hier jeweils die entsprechenden Textformulierungen aus der EG-Verordnung übernommen werden.

Ergänzende Regelungen zum vorliegenden Gesetzentwurf (vgl. Antwort zu Frage 10 der CDU/CSU) wären aber aus Sicht des Verbraucherzentrale Bundesverbands (vzbv) e.V. sinnvoll und nötig.

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

Wenngleich die Zusammenführung sachgerecht ist, bleibt die Lesbarkeit und Verständlichkeit des Gesetzentwurfs problematisch. Dazu tragen auch die zahlreichen Querverweise auf die VO (EG) Nr. 178/2002 bei. Die Idee des Bundesrates in seiner Stellungnahme vom 09.07.2004, die relevanten Texte der Verordnungen als Fußnote anzufügen, erscheint sinnvoll. Alternativ sollten diese konkret in den deutschen Gesetzestext übernommen werden. Vgl. Antwort zu Frage 1

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?**

Ja, vgl. auch Antwort zu Frage 1

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

Ja, vgl. auch Antwort zu Frage 1

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

Aufgrund der hier zu berücksichtigenden unvermeidbaren Vielzahl europäischer und nationaler rechtlicher Regelungen zuzüglich der entsprechenden Verordnungsermächtigungen ist das entsprechende Recht zwangsläufig sehr komplex. Im Falle einer Vereinfachung wäre aber ein erhöhter Schutz der Verbraucher auch nicht zwangsläufig zu erwarten. Vielmehr fordert der vzbv ergänzende Regelungen (vgl. Antwort zu Frage 10 der CDU/CSU).

6. **Schafft der Gesetzentwurf ausreichende Transparenz für den Rechtsanwender?**
- Für Fachkreise, also in der Regel die Rechtsanwender, besteht in der Regel Transparenz. Allerdings verbleibt ein großer Spielraum durch das Verlagern eines Großteils materiellen Rechts auf die Verordnungsebene (Aufhebung von 12 Einzelbestimmungen zugunsten von Ermächtigungen zum Erlass von Verordnungen).
7. **Wie beurteilen Sie den Gesetzentwurf im Hinblick auf den gesundheitlichen Verbraucherschutz? Welche Verbesserungen für die Lebensmittelsicherheit werden erreicht?**
- Der Gesetzentwurf des LFGB dient dem Gesundheitlichen Verbraucherschutz und leistet an mehreren Stellen gute Verbesserungen. Der Grundsatz des vorbeugenden Verbraucherschutzes wird an mehreren Stellen gut verankert.
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?**
- Würden statt Verweise auf bestehende EU-Regelungen die jeweiligen Formulierungen direkt in das neue Lebens- und Futtermittelbuch aufgenommen, würde u.E. die Übersichtlichkeit eher gestärkt. Fußnotenlösungen könnten sich als Alternative eignen.
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?**
- In Bezug auf die Lebensmittelsicherheit ist immer die gesamte Lebensmittelkette zu betrachten; insofern kann die Zusammenführung der beiden Rechtsmaterien (Lebensmittel- und Futtermittel) auch einen Beitrag zur Lebensmittelsicherheit leisten. Die Zusammenführung leistet einen wichtigen Beitrag zur ganzheitlichen Betrachtung. Es ist in der Folge damit zu rechnen, dass auch organisatorisch die beiden Überwachungsbereiche enger zusammengeführt werden und somit zwangsläufig ein wesentlich intensiverer Informationsaustausch als bisher stattfindet.
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?**
- Das Täuschungsschutzverbot für Bedarfsgegenstände sollte über ein unmittelbar geltendes Verbot im Gesetz geregelt werden. Der jetzige Gesetzesentwurf sieht lediglich eine entsprechende Verordnungsermächtigung vor. Der Täuschungsschutz bei Bedarfsgegenständen sollte – so wie bei Lebensmitteln vorgesehen - in gleicher Weise gelten. Die für Bedarfsgegenstände vorgesehene Ermächtigung zum Schutz vor Täuschung ist unserer Ansicht nach nicht ausreichend. (§ 33)
11. **Sind die Rechtsverordnungs-Ermächtigungen im Gesetz zu weitgehend? Wenn ja, in welchen Bereichen?**
- vgl. Antwort zu Frage 10 der CDU/CSU
12. **Sehen Sie die Rechte des Bundestages durch die Rechtsverordnungs-Ermächtigungen eingeschränkt?**
- Grundsätzlich spricht für Verordnungsermächtigung, dass eine schnelle Anpassung auf neue Bedarfslagen gewährleistet ist. Bei Schutzvorschriften für Verbraucher sollten allerdings die Rechte des Bundestags eher gestärkt bleiben, statt einen entsprechenden

Spielraum der Exekutive zu überantworten.

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

Wir begrüßen die (quasi) Fortschreibung des Verbotsprinzips mit Erlaubnisvorbehalt des § 2 LMBG durch § 2 (3) LFGB. Die entsprechenden Regelungen sind aus Gründen des gesundheitlichen Verbraucherschutzes unverzichtbar. In der EU sind bislang nur die Zusatzstoffe für technologische Zwecke sowie bestimmte Vitaminverbindungen, Mineralstoffe und Spurenelemente nach diesem Prinzip geregelt.

Für alle anderen Stoffe, die Lebensmitteln zugesetzt werden, gilt das Missbrauchsprinzip, d.h. die Schädlichkeit eines Zusatzstoffes muss erst erkannt werden, um ihn verbieten zu können. Dies gilt für zahllose dubiose Zutaten zu Nahrungsergänzungen und funktionellen Lebensmitteln wie ungeprüfte Pflanzenextrakte, Arzneidrogen und arzneiliche Wirkstoffe, bis zu Prehormonen und Hormonen.

§ 2 (3) des LFGB schließt die drohende Gesetzeslücke.

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

Der vzbv begrüßt diese Neuregelung – insbesondere bei den Mitteln zum Tätowieren - als Stärkung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes. Entsprechende Regelungen sollten baldmöglichst europaweit eingeführt werden.

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

Wir begrüßen die Herausnahmen: Tabak ist von der Natur der Substanz her ein gesundheitlich bedenkliches Produkt, welches separat zu regeln ist und nicht den Charakter eines Lebensmittels oder Bedarfsgegenstandes verliehen bekommen sollte.

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

Nein. Speziell das in § 57 (4) genannte Strafmaß von 6 Monaten bis zu fünf Jahren ist zu gering. Schließlich wird hier eine Strafvorschrift für Handlungen festgelegt, die u.a. die Gesundheit einer großen Zahl von Menschen gefährdet oder einen anderen in die Gefahr des Todes oder einer schweren Schädigung an Körper oder Gesundheit bringt.

Fraktion der CDU/CSU im Deutschen Bundestag

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

Vorteile:

Die bisher nebeneinanderstehenden Rechtsbereiche für Lebensmittel und Futtermittel wurden getreu dem Grundsatz „vom Acker auf den Teller“ in einem Gesetz zusammengefasst. Dies entspricht der Rechtsentwicklung auf europäischer Ebene – insbesondere der VO (EG) 178/2002 und der VO (EG) 882/2004.

Inhaltlich sind u.a. positiv zu bewerten:

- Gleichsetzung von anderen als technologischen Stoffen zu den Zusatzstoffen (Beibehaltung des seit fast 50 Jahren bewährten Verbotsprinzips mit Erlaubnisvorbehalt)
- Bundeseinheitliche Regelungen von Maßnahmen der Behörden im Vollzug der Lebensmittelüberwachung
- Mit Wegfall des LMBG entstehen Lücken im gesundheitlichen Verbraucherschutz, die mit dem Gesetzentwurf geschlossen werden (z. B. bei kosmetischen Mitteln bzw. §§ 5 und 11)

Nachteile:

- § 5, (1) und (2): Wir befürchten, dass die Übernahme der Definition aus Art. 14 der VO (EG) 178/2002 („Lebensmittel, die im Sinne des Art. 14 ... gesundheitsschädlich sind“) gegenüber der bisherigen Definition des § 8 LMGB als eine unnötige Einschränkung auf Kosten des vorbeugenden gesundheitlichen Verbraucherschutzes anzusehen ist. Bisher genügte als Auslösetatbestand der Nachweis einer Eignung, die Gesundheit zu schädigen.
- Transparenz und Klarheit leiden beträchtlich unter der Vielzahl von Ermächtigungen. Bei deren Ausgestaltung ist nicht absehbar, inwiefern Verbraucherbelange ausreichend Berücksichtigung finden.
- Sanktionen zu gering
- vgl. Antwort zu Frage 10 der CDU/CSU

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

Für den vzbv überwiegen die Vorteile.

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

Die vom Gesetzentwurf Betroffenen werden anstelle von vielen Einzelregelungen ein Gesetzbuch haben, welches parallel zum Gemeinschaftsrecht, insbesondere den VO (EG) 178/2002 und VO (EG) 882/2004 zu beachten ist.

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

Speziell mit der Gleichstellung der nicht technologisch wirksamen Zusatzstoffe mit den „technologischen“ schließt § 2 (3) des vorliegenden Entwurfes des LFGB die ansonsten entstehende Lücke im gesundheitlichen Verbraucherschutz. Dies ist allerdings vor dem Hintergrund eines verbesserten gesundheitlichen Verbraucherschutzes notwendig und sinnvoll.

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

s. Antwort Frage 4

6. **Werden die Belange der Verbraucher verbessert?**

Ja – z.B. durch

- Gleichsetzung von anderen als technologischen Stoffen zu den Zusatzstoffen (Beibehaltung des seit fast 50 Jahren bewährten Verbotsprinzips mit Erlaubnisvorbehalt)
- Mit Wegfall des LMGB entstehen Lücken im gesundheitlichen Verbraucherschutz, die mit dem Gesetzentwurf geschlossen werden (z.B. bei kosmetischen Mitteln bzw. §§ 5 und 11)

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 Gründen des vorsorgenden gesundheitlichen Verbraucherschutzes wird das Verfütterungsverbot begrüßt. Eine ergänzende Regelung auf EU-Ebene wird durch die entsprechende Regelung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches nicht ausgeschlossen und würde auch seitens der Verbraucherverbände begrüßt.

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

Grundsätzlich spricht für Verordnungsermächtigung, dass eine schnelle Anpassung auf neue Bedarfslagen (bspw. aufgrund europäischer Neuregelungen) gewährleistet ist. Bei Schutzvorschriften der Verbraucher sollten allerdings die Rechte des Bundestags eher gestärkt bleiben, statt einen entsprechenden Spielraum der Exekutive zu übertragen. Beispielsweise sollte das Täuschungsschutzverbot für Bedarfsgegenstände über ein unmittelbar geltendes Verbot im Gesetz geregelt werden. Der jetzige Gesetzesentwurf sieht lediglich eine entsprechende Verordnungsermächtigung vor. Der Täuschungsschutz bei Bedarfsgegenständen sollte – so wie bei Lebensmitteln vorgesehen – in gleicher Weise gelten. Die für Bedarfsgegenstände vorgesehene Ermächtigung zum Schutz vor Täuschung ist unserer Ansicht nach nicht ausreichend. (§ 33)

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

Vgl. Antwort zu Frage 8

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

- Prüfung der Erforderlichkeit der derzeit vorgesehenen 150 Ermächtigungen
- Das Täuschungsschutzverbot für Bedarfsgegenstände sollte über ein unmittelbar geltendes Verbot im Gesetz geregelt werden. Der jetzigen Gesetzesentwurf sieht lediglich eine entsprechende Verordnungsermächtigung vor. Der Täuschungsschutz bei Bedarfsgegenständen sollte –so wie bei Lebensmitteln vorgesehen– in gleicher Weise gelten. Die für Bedarfsgegenstände vorgesehene Ermächtigung zum Schutz vor Täuschung ist unserer Ansicht nach nicht ausreichend. (§ 33)
- § 5, (1) und (2): Wir befürchten, dass die Übernahme der Definition aus Art 14 der VO (EG) 178/2002 („Lebensmittel, die im Sinne des Art. 14 ... gesundheitsschädlich sind“) gegenüber der bisherigen Definition des § 8 LMBG als eine unnötige Einschränkung auf Kosten des vorbeugenden gesundheitlichen Verbraucherschutzes anzusehen ist. Bisher genügte als Auslösetatbestand der Nachweis einer Eignung, die Gesundheit zu schädigen.
- Direkte Straf- bzw. Bußgeldbewehrung von europäischen Normen (in Analogie zum Entwurf des EG-Gentechnikdurchführungsgesetzes oder des Öko-Landbaugesetzes)
- Speziell das in § 57 (4) genannte Strafmaß von 6 Monaten bis zu fünf Jahren ist zu gering. Schließlich wird hier eine Strafvorschrift für Handlungen festgelegt, die u.a. die Gesundheit einer großen Zahl von Menschen gefährdet oder einen anderen in die Gefahr des Todes oder einer schweren Schädigung an Körper oder Gesundheit bringt.
- Die Maßnahmen, die die zuständigen Behörden zur Gewährleistung des Verbraucherschutzes durchführen können, erscheinen nicht ausreichend. Die vorgesehene Kann-Regelung (§ 39, 2) ist aus unserer Sicht durch eine Muss-Regelung zu ersetzen.
- Der Gesetzentwurf sieht keine Regelungen für den Internet- und Versandhandel vor. Wir schlagen vor, entsprechende Regelungen für die Überwachung des Internet- und Versandhandels einzubeziehen oder mitzuteilen, welche anderen Maßnahmen zu dieser Problematik geplant sind.
- Die Regelungen zu § 12 (Verbot krankheitsbezogener Werbung) werden begrüßt.
- Zu § 31 (1) und (2) Übergang von Stoffen auf Lebensmittel:

Der Begriff „technisch unvermeidbar“ ist unklar und muss konkreter gefasst werden. Die notwendigen Maßnahmen, zu denen Unternehmen verpflichtet sind, müssen konkret benannt werden.

- Zu § 39 (5) Maßnahmen der zuständigen Behörden:
Die Kann-Regelung sollte durch eine Muss-Regelung ersetzt werden. Die zuständigen Behörden sollten dazu verpflichtet werden, anzuordnen, dass alle, die einer von dem Erzeugnis ausgehenden Gefahr für die Gesundheit ausgesetzt sein können, von dem für das Erzeugnis Verantwortlichen zu informieren sind. Parallel dazu und nicht entweder oder sollten die zuständigen Behörden die Pflicht haben, die Öffentlichkeit zu warnen, wenn Gefahr in Verzug ist. Dieses parallele Vorgehen ist notwendig, damit Verzögerungen seitens der Unternehmen verhindert werden.
- Zu § 40 (3), (6) und (7) Maßnahmen im Erzeugerbetrieb, Viehhandelsunternehmen und Transportunternehmen:
(3) Die zuständige Behörde sollte auch die Möglichkeit haben, nicht nur die Tötung eines Tieres anzuordnen, sondern Tiere auf Kosten der Verantwortlichen erst nach einer Wartezeit der Verarbeitung zuzuführen.
(6) Ähnliches gilt für Absatz 6, wo es heißt, dass die Tötung aller Tiere angeordnet werden muss, „wenn in einem Betrieb Stoffe mit pharmakologischer Wirkung angewendet worden sein könnten, (...) und deren „unschädliche Beseitigung“ anzuordnen, wenn diese Anwendung bei mindestens der Hälfte der untersuchten Tiere nachgewiesen wurde.“ Noch weniger nachvollziehbar ist hier, warum Tiere getötet werden sollen, bei denen keine Untersuchung erfolgt, nur weil sie zu einer Minderheit gehören.
(7) Dieser Absatz sollte daher vorsehen, dass der Betrieb die Kosten dafür zu tragen hat, dass alle Tiere einer Gruppe untersucht werden müssen, wenn bei einem Tier Stoffe mit pharmakologischer Wirkung gefunden werden.
- Zu § 42 (4) Probenahme:
(6) Es heißt, eine Entschädigung bis zur Höhe des Verkaufspreises ist zu leisten, wenn andernfalls eine unbillige Härte eintreten würde. Bei der Interpretation, was eine unbillige Härte darstellt, sollte berücksichtigt werden, ob der Verantwortliche fahrlässig gehandelt hat.
- Zu § 63 (1) und (2):
Die Verfahrensweisen nach (1) und (2), jeweils 2. Satz, werden unterschiedlich dargestellt. Da es sich u.E. um gleichartige Aufgaben handelt, sollte die Verfahrensweise ebenfalls gleichartig sein und entsprechend beschrieben werden.

11. **Bringt die Zusammen- und Neufassung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzes zusätzliche Bürokratie, Kontrollen und Kosten für die Betroffenen?**

Nein

Fraktion der FDP im Deutschen Bundestag

1. **Berücksichtigt der Gesetzentwurf in ausreichendem Maße die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben?**

Ja

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?**

Hier liegen dem vzbv keine Kenntnisse vor.

3. **Wird der Gesetzentwurf dem Anspruch der Vereinfachung, der Erleichterung der Rechtsanwendung und der verbesserten Transparenz gerecht?**

Aufgrund der unvermeidbaren Vielzahl europäischer und nationaler rechtlicher Regelungen zuzüglich der entsprechenden Verordnungsermächtigungen ist das entsprechende Recht zwangsläufig sehr komplex. Im Falle einer Vereinfachung ist ein erhöhter Schutz der Verbraucher deshalb nicht zwangsläufig zu erwarten. Vielmehr fordert der vzbv ergänzende Regelungen (vgl. Antwort zu Frage 10 der CDU/CSU).

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

Ja, die Zusammenführung trägt der gesamtheitlichen Betrachtungsweise „vom Acker auf den Teller“ Rechnung.

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

s. Frage 4

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?**

Grundsätzlich spricht für Verordnungsermächtigung, dass eine schnelle Anpassung auf neue Bedarfslagen (bspw. aufgrund europäischer Neuregelungen) gewährleistet ist. Bei Schutzvorschriften der Verbraucher sollten allerdings die Rechte des Bundestags eher gestärkt bleiben, statt einen entsprechenden Spielraum der Exekutive zu überantworten. Beispielsweise sollte das Täuschungsschutzverbot für Bedarfsgegenstände über ein unmittelbar geltendes Verbot im Gesetz geregelt werden. Der jetzige Gesetzesentwurf sieht lediglich eine entsprechende Verordnungsermächtigung vor. Der Täuschungsschutz bei Bedarfsgegenständen sollte – so wie bei Lebensmitteln vorgesehen - in gleicher Weise gelten. Die für Bedarfsgegenstände vorgesehene Ermächtigung zum Schutz vor Täuschung ist unserer Ansicht nach nicht ausreichend. (§ 33)

Inwiefern bei der Ausgestaltung von Verordnungsermächtigungen Belange der Verbraucher ausreichend berücksichtigt werden, kann derzeit nicht abgeschätzt werden.

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

Vorteile:

vgl. Antworten zu Fragen 1 und 10 der CDU/CSU

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

Speziell das in § 57 (4) genannte Strafmaß von 6 Monaten bis zu fünf Jahren ist zu gering. Schließlich wird hier eine Strafvorschrift für Handlungen festgelegt, die u.a. die Gesundheit einer großen Zahl von Menschen gefährdet oder einen anderen in die Gefahr des Todes oder einer schweren Schädigung an Körper oder Gesundheit bringt. Auch die Gesamtsystematik der Sanktionierung von Zuwiderhandlungen gegen unmittelbar geltende Vorschriften der Gemeinschaft mittels Blankett, das von einer sogenannten Rückverweisungsklausel abhängt, ist nur schwer durchschaubar und wird zu Problemen in der Anwendung führen.

* * *

**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 Bedarfsgegenstände-gesetz 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 Vorsorgegedanke 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 Bedarfsgegenständengesetz 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.

Stellungnahme
des Deutschen Raiffeisenverbandes e.V. (DRV)
zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung
des Lebensmittel- und des Futtermittelrechts

Im vorgelegten Gesetzentwurf zur Neuordnung des Lebens- und Futtermittelrechts, der die Anpassung des nationalen Rechts an die Verordnung EG Nr. 178/2002 vorsieht, wählt der Gesetzgeber einen einheitlichen Regelungsansatz für Lebens- und Futtermittel und schafft ein gemeinsames Gesetzbuch. Das Ziel, damit eine höhere Transparenz und Vereinfachung der gesetzlichen Regelungen zu erreichen, wird vom DRV begrüßt, die Umsetzung sehen wir aber kritisch.

Obwohl sich die Zusammenführung des Futtermittel- und des Lebensmittelrechts an der europäischen Verordnung orientiert, muss die Frage erlaubt sein, ob diese Zusammenführung zweier eigenständiger und teilweise sehr spezifischer Regelwerke in einem komplexen Gesetz wirklich hilfreich ist. Für die Anwender des Futtermittelrechts wird der praktische Umgang mit dem neuen Regelwerk durch die grundsätzliche Zusammenführung und die dann aber innerhalb des Gesetzes erfolgte Aufteilung der Vorgaben zu Futtermitteln und Lebensmitteln auf gemeinsame sowie getrennte Abschnitte eher erschwert als erleichtert. Auf den ersten Blick ist für die Futtermittelhersteller nicht immer zu erkennen, welche Gesetzesvorgaben für ihn gelten und welche nicht.

Der Gesetzentwurf sieht zahlreiche, inhaltlich sehr weitreichende Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen vor. Der DRV verweist darauf, dass dies nicht in jedem Fall mit der Notwendigkeit zu rechtfertigen ist, dass bisherige gesetzliche Regelungen, die aufgehoben werden, künftig durch eine Verordnung geregelt werden sollen. Es entsteht der Eindruck, dass zahlreiche Vorschriften, die im bislang geltenden Recht nur für eine Produktgruppe Gültigkeit hatten, durch die Verwendung der Begriffe "Erzeugnisse" (§ 2 Absatz 1) oder "bestimmte Erzeugnisse" auf sämtliche oder zumindest einen größeren Teil der Erzeugnisse (Futtermittel, Lebensmittel etc.) ausgedehnt werden. Diese Erweiterung der Ermächtigungsgrundlagen ermöglicht sachlich ungerechtfertigte und unangemessene Regelungen und führt zu einer steigenden Reglementierung. Weiterhin besteht die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen, wenn nationale Regelungen abweichend von EU-Recht getroffen werden. Als Orientierung sollten die europäischen Verord-

nungen gelten, die für die Wirtschaftsbeteiligten einen einheitlichen Rechtsrahmen gewährleisten.

Weiterhin ist es notwendig, den Gesetzentwurf an die aktuellen Änderungen des Futtermittelgesetzes anzupassen. Der Entwurf sollte diesbezüglich auf dem neuesten Stand sein, um eine fachgerechte Beurteilung abgeben zu können.

Zum Gesetzentwurf merken wir folgendes an:

Zu § 18 Verfütterungsverbot und Ermächtigungen

Für die Aufrechterhaltung des Verfütterungsverbotes für tierische Fette in Deutschland besteht u.E. kein Grund. Der Einsatz tierischer Fette ist in anderen EU-Staaten erlaubt, so dass es zu Wettbewerbsverzerrungen kommt. § 18 ist dementsprechend zu streichen.

Zu § 19 Verbote zum Schutz vor Täuschung

Die vom Bundesrat mit Drucksache 429/1/04 vom 28. Juni 2004 eingebrachte Forderung (Einfügen der Nr. 2a in § 19 Abs. 1 Satz 2 nach Nr. 2), die Hervorhebung besonderer Eigenschaften eines Futtermittels zu verbieten, wenn diese in vergleichbaren Futtermitteln ebenfalls gegeben sind (Werbung mit Selbstverständlichkeiten), geht über das bisher geltende Futtermittelrecht hinaus und ist in dieser generellen Formulierung zu streichen.

Mit der Werbung mit Selbstverständlichkeiten ist die Hervorhebung objektiv zwar vorhandener, aber dem Produkt ohnehin eigener oder gesetzlich vorgeschriebener Eigenschaften gemeint. Dies ist im Lebensmittelrecht zwar nicht zulässig, gleichwohl verweist die Lebensmittelrechtsprechung aber darauf, dass eine Entscheidung, ob tatsächlich eine Werbung mit Selbstverständlichkeiten vorliegt, nur im Einzelfall getroffen werden kann. Außerdem lässt das Lebensmittelrecht aber bestimmte Hinweise wie beispielsweise „laut Gesetz ohne Bindemittel“ auf den Produkten zu, mit der Begründung, diese hätten rein informativen Charakter und seien nicht irreführend. Derartige Hinweise sind im Futtermittelbereich nicht zulässig.

Eine Übertragung einzelner Werbungsregelungen aus dem Lebensmittelsektor auf den Futtermittelbereich erscheint uns nicht angebracht. Für die Verbraucher, hier die Landwirte, ist es durch die festgeschriebenen Deklarationsvorgaben (Zusammensetzung bei Mischfuttermitteln, Auflistung der Inhaltsstoffe) nach dem gültigen Futtermittelrecht unproblematisch, Kaufentscheidungen entsprechend ihrer Bedürfnisse zu treffen. Die für die Rationsberechnung entscheidenden

Informationen stehen dem Landwirt in ausreichender Form zur Verfügung und werden in der Praxis entsprechend genutzt.

Zu § 23 Weitere Ermächtigungen

Über das bisherige Futtermittelgesetz hinausgehend werden hier verschiedene Ermächtigungen ausgesprochen, die nicht zu akzeptieren sind: Die Ermächtigung in Punkt 9 soll ausgedehnt werden auf das Herstellen und Inverkehrbringen von bestimmten Futtermitteln. U.E. sollte diese Ermächtigung weiterhin eingeschränkt bleiben auf Fälle, wo die Gesundheit von Mensch und Tier gefährdet ist. Punkt 11 erweitert die Anforderungen an Futtermittelzusatzstoffe oder Vormischungen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Einzel- oder Mischfuttermittel. Die Verwendung bestimmter Stoffe oder Gegenstände wird beim Herstellen oder Behandeln von Futtermitteln (Punkt 12) von einer Zulassung abhängig gemacht. Und schließlich wird der Gesetzgeber ermächtigt, hygienische Anforderungen zu erlassen, die eine einwandfreie Beschaffenheit der Futtermittel von ihrer Herstellung bis zu Verfütterung sicherstellen (Punkt 13). Hier bedarf es einer Begründung für die Änderung der Rechtslage. Die Ausweitung der Ermächtigungen entbehrt jeder Grundlage.

Zu § 38 Zuständigkeit für die Überwachung

Die in Absatz 5 festgeschriebene Unterrichtung des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft geht über die im Futtermittelgesetz im Rahmen einer Kann-Bestimmung geregelten Mitteilungspflicht hinaus. Es sollte den Landesbehörden weiterhin ermöglicht werden, die bei der Überwachung festgestellten Ergebnisse eingehend zu prüfen, bevor die Ergebnisse weitergeleitet werden. Angesichts von möglichen Analysefehlern und Abweichungen muss den Landesbehörden dieser Spielraum zugestanden werden.

Zu § 45 Ermächtigungen

In Absatz 2 Nr. 2 wird das Bundesministerium ermächtigt, Durchführungsbestimmungen zur Rückverfolgbarkeit zu erlassen. Die Verordnung EG Nr. 178/2002 behält Durchführungsbestimmungen zur Rückverfolgbarkeit der Gemeinschaftsebene vor. Wir sprechen uns deshalb dafür aus, § 40 Absatz 2 zu streichen.

In Absatz 3 soll das Bundesministerium ermächtigt werden, Regelungen zur Meldepflicht zu schaffen. Im Futtermittelbereich existiert bereits eine Meldepflicht, die keiner Ausweitung bedarf. Eine Anpassung ist auf Gemeinschaftsebene und auf Basis der Verordnung EG Nr. 178/2002 zu begrenzen.

Zu §§ 49, 50 und 59 Monitoring

Die vorgegebenen Paragraphen finden ihre Entsprechung nur im Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz. Eine Ausweitung auf den Futtermittelbereich ist nicht angebracht.

Bonn, 1. August 2004



IKW Stellungnahme
zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des
Lebensmittel- und Futtermittelrechts
(Bundestags-Drucksache 15/3657 vom 24.08.2004)

Der vorliegende Entwurf sieht in **§ 27 Abs. 1 Nr. 2** eine Regelung vor, nach der es verboten sein soll, **kosmetischen Mitteln den Anschein eines Arzneimittels** zu geben. Eine solche Bestimmung ist aus unserer Sicht nicht nur überflüssig, sondern wäre auch **mit der Systematik der Einstufungsregelungen für Arzneimittel und kosmetische Mittel nicht vereinbar** und hätte daher eine erhebliche Rechtsunsicherheit zur Folge.

Wie in der **Entwurfsbegründung** zur Kosmetikdefinition in § 2 Abs. 5 zu Recht festgestellt wird, kann ein kosmetisches Mittel neben seiner überwiegenden „typisch kosmetischen“ Zweckbestimmung stets einen **sekundären Zweck** verfolgen, der auch im „arzneilichen“ Bereich liegen kann. Das Vorliegen eines derartigen Nebenzwecks ist auch nach den EG-rechtlichen Vorgaben vorgesehen, so dass der „Anschein eines Arzneimittels“, soweit er sich auf einen solchen Nebenzweck eines kosmetischen Mittels bezieht, dessen Verkehrsfähigkeit allein nie entgegenstehen kann.

Werden in einem solchen Fall, also bei Einstufung des Produktes als kosmetisches Mittel, irreführenden Auslobungen zu tatsächlich nicht nachweisbaren Wirkungen gemacht, werden diese - auch ohne Ergänzung eines neuen Regelbeispiels - in vollem Umfang von der Verbotsregelung des **§ 27 Abs. 1** (insbesondere Regelbeispiel Nr. 1) erfasst. Soweit das Produkt aus Sicht der angesprochenen Verkehrskreise aber tatsächlich auch im Hinblick auf seine überwiegende Zweckbestimmung den "Anschein eines Arzneimittels" erweckt, ist es ohnehin als Arzneimittel einzustufen, das in diesem Fall schon mangels Zulassung nicht verkehrsfähig wäre. Tatsächlich **besteht daher nicht die** in der Begründung des Gesetzentwurfs **unterstellte Regelungslücke**.

Der Bundesgerichtshof hat in seinem Urteil vom 3.4.2003 (**L-Glutamin**) die Auslegung einer entsprechenden Regelung zu Lebensmitteln in der jetzigen Fassung des § 17 Abs. 1 Nr. 5 Satz 2 c) LMBG behandelt. Er hat hierbei hervorgehoben, dass es für die Frage, ob ein Lebensmittel den Anschein eines Arzneimittels erweckt, ebenso wie bei der Einstufung als Lebensmittel oder als Arzneimittel auf den **Gesamteindruck** ankomme, den das Mittel beim Verbraucher erwecke (ZLR 4/2003, S. 487ff, hier S. 492). Er bestätigt damit die in der **Kommentarliteratur** schon zuvor geäußerte Auffassung, dass **für eine Anwendung** dieser Regelung ohnehin **„nur noch wenig Raum“** verbleibe (s. Zipfel, Kommentar zum Lebensmittelrecht, § 17 LMBG RN 300). Aus demselben Grund hat auch der BLL eine Fortschreibung der entsprechenden Regelung für Lebensmittel zuletzt in seiner Stellungnahme vom 23. September 2004 zu Recht abgelehnt. Vor dem Hintergrund der oben genannten Einstufungsregelungen wäre es jedoch umso weniger sinnvoll, ein entsprechendes Regelbeispiel für kosmetische Mittel jetzt neu in das LFGB aufzunehmen.

Frankfurt, den 15. Oktober 2004



**Stellungnahme
zum Gesetzentwurf der Bundesregierung**

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

Bundestags-Drucksache 15/3657 vom 24. August 2004

Die Bundesregierung hat einen ausgesprochen umfangreichen und sehr komplexen Gesetzentwurf vorgelegt, um das deutsche Lebensmittelrecht an die so genannte Basisverordnung (EG) Nr. 178/2002 zum Lebensmittelrecht anzupassen und mit einem neuen „Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) das bewährte „Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz (LMBG) abzulösen und aufzuheben.

Darüber hinaus sollen im LFGB weitere – bisher eigenständige – lebens- und futtermittelrechtliche Vorschriften (wie z. B. das Fleisch- und Geflügelfleischhygienege-
setz) zusammengeführt werden. Die Bundesregierung sieht bereits in dieser Bündelung der bisher nebeneinander stehenden rechtlichen Vorgaben einen Ansatz zur Vereinfachung des Lebensmittelrechts. Der HDE begrüßt die Absicht, eine verständliche und praxisfreundliche Ausgestaltung der für den Gesundheits- und Verbraucherschutz elementaren Bestimmungen des Lebensmittelrechts herbeizuführen. Allerdings teilt er die deutliche Kritik des Bundesrates in seiner generellen Bewertung, dass der Entwurf insofern zu kurz greift (vgl. BT-Drs. 15/3657, S. 74):

Ferner sieht der Bundesrat die Gefahr, dass die Anwendung des LFGB in der Praxis auf Grund des komplizierten Aufbaus des Nebeneinanders von EG- und Bundesrecht einerseits und des Verlagerns von Inhalten auf Verordnungsebene erhebliche Probleme aufwerfen wird. (...) Nur noch Fachleute des Lebensmittel- und Futtermittelbereichs werden künftig zuverlässig wissen, welche Regelungen anwendbar sind. Der Ansatz der Vereinheitlichung und damit der Vereinfachung ist deshalb nach Ansicht des Bundesrates gegenwärtig als unbefriedigend anzusehen.

Neue Ausrichtung: „Einheitskonzept“ für Lebensmittel und Futtermittel

Der Gesetzentwurf folgt mit der Zusammenführung von Lebensmittel- und Futtermittelrecht der inzwischen auf europäischer Ebene und insbesondere in der Basisverordnung (EG) Nr. 178/2002 zum Lebensmittelrecht vollzogenen Verbindung der beiden Bereiche, die traditionell im nationalen Recht zwar über formal eigenständige, materiell jedoch aufeinander abgestimmte Regelungen normiert wurden.

Dieses „Einheitskonzept“, das die Sektoren Lebens- und Futtermittel in gemeinsamen Regelungen bündelt, geht letztlich zurück auf das europäische Weißbuch zur Lebensmittelsicherheit und wird vom HDE nicht grundsätzlich abgelehnt. Allerdings verdeutlicht der Blick in andere Mitgliedsstaaten der Europäischen Union – insbesondere nach Österreich – die bestehende Alternative, eine derartige Feinjustierung unter weitestgehender Beibehaltung der bewährten nationalen Rechtsstrukturen vorzunehmen.

Nur klare Gesetzesstrukturen ermöglichen eine praktikable Anwendung

Vor diesem Hintergrund hat der HDE bereits in der Vergangenheit stets nachdrücklich gefordert, dass für jeden Rechtsanwender und betroffenen Einzelhändler auch zukünftig auf den ersten Blick und eindeutig erkennbar sein muss, welche Gebote und Verbote oder mit anderen Worten welche konkreten Pflichten für ihn gelten.

Zwar ist im Gesetzentwurf hier im Vergleich zum ersten Referentenentwurf aus Sicht des HDE in einer Vielzahl von strukturellen Anpassungen und einzelnen Änderungen eine verbesserte und übersichtlichere Struktur erkennbar. Dies gilt vor allem für die klarere Abgrenzung der Bereiche Lebensmittel einerseits und Futtermittel andererseits. Dennoch kann der eingangs zitierten und gerade in diesem Punkt sehr grundlegenden Kritik des Bundesrates von Seiten des HDE nur eindringlich zugestimmt werden.

Chance für einfache und verständliche Gesetzgebung tatsächlich wahrnehmen

Gerade für den HDE bleibt es ein zentrales Anliegen, dass jenseits der sich bereits heute abzeichnenden Auslegungstreitigkeiten durch ausgewiesene lebensmittelrechtliche Experten in Zukunft mit dem neuen LFGB nicht nur eine vermeintlich bessere, sondern eine tatsächlich verständlichere und damit auch für die Praxis und den Vollzug alltagstaugliche Spielregeln für den Umgang mit Lebensmitteln (und Futtermitteln) vorzugeben.

Dieses Anliegen deckt sich mit der herausragenden politischen Zielvorgabe von Bundesverbraucherministerin Künast, die ebenso wie im Übrigen auch die Ausführungen in der Begründung zum Gesetzentwurf persönlich eingefordert hat, dass zukünftig für Lebensmittelwirtschaft, Lebensmittelüberwachung und Verbraucher einfacher zu erkennen ist, welche Vorschriften gelten.

Trotz der zwischenzeitlichen Verbesserungen nutzt der Gesetzentwurf nach Überzeugung des HDE jedoch noch keinesfalls alle Spielräume für einfachere und praktikablere Regelungen.

Gerade angesichts der mangelnden Klarheit der Vielzahl von Ermächtigungsvorbehalten für die Exekutive und den nach wie vor vorhandenen Unstimmigkeiten im Verhältnis zu den europäischen Rechtsvorgaben befürchtet der HDE, dass das neue LFGB dieser zentralen Forderung nur teilweise gerecht werden und somit vermutlich nur in begrenzter Weise einen effektiven Beitrag zum Bürokratieabbau leisten kann.

Europarechtskonforme Ausgestaltung des LFGB unverzichtbar

Daher hält es der HDE für unverzichtbar, im Gesetzgebungsverfahren das LFGB umfassend und in allen Bereichen an das europäische Lebensmittelrecht anzupassen.

Einen wünschenswerten Beitrag zur besseren Anwendbarkeit des neuen Rechts im Vollzug und durch Wirtschaft wie Verbraucher sieht der HDE darin, eine intensivere „Verzahnung“ mit der Basisverordnung (EG) Nr. 178/2002 zum Lebensmittelrecht herbeizuführen. Insbesondere die zum Verständnis des Gesetzes wichtigen und sehr weitgehend europarechtlich vorgegebenen Legaldefinitionen könnten ergänzend im LFGB aufgenommen werden.

Die gegen diese Anregung unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zum so genannten „Wiederholungsverbot“ europäischer Rechtsvorgaben im nationalen Recht abgeleiteten Bedenken greifen – sofern eine klare Zuordnung der zitierten Passagen in ihrer Qualität als zwingende europäische Rechtsvorgabe erfolgt – im Ergebnis nicht durch.

In diesem Zusammenhang unterstützt der HDE ausdrücklich die Stellungnahme des Bundes für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e.V. (BLL) und die dort zahlreich im Detail aufgeführten Hinweise zu den gebotenen und sachgerechten Änderungen des vorliegenden Gesetzentwurfes an das EU-Recht (wie etwa zur Angleichung der Rechtsvorgaben für Lebensmittelzusatzstoffe bzw. der materiellen Regelungen im Bereich der Verbote zum Schutz der Gesundheit und zur Gewährleistung des Täuschungsschutzes sowie den Vorgaben zur krankheitsbezogenen Werbung).

Fragwürdige Unbestimmtheit der Reichweite von Ermächtigungsvorbehalten

Ein weiterer Kritikpunkt – der inzwischen auch vom Bundesrat aufgegriffen wurde – besteht nach wie vor in der Verlagerung weitgehender Teile wichtiger Regelungsbereiche durch zahlreiche und dabei sehr umfassende wie teilweise auch unbestimmte Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen.

Diese Einzelermächtigungen differenzieren dabei auch nach der Überarbeitung des Referentenentwurfes nicht immer in der gebotenen Weise nach den betroffenen Erzeugnissen (also etwa Lebensmittel oder Futtermittel oder Kosmetika) bzw. den zu regelnden Schutzgütern oder den beabsichtigten Zielen.

Diese Ausgestaltung bedarf zum einen rechtlich nochmals der sorgfältigen Prüfung anhand der hier sehr strikten Vorgaben über die Zulässigkeit und Grenzen, die durch Art. 80 Grundgesetz bestimmt werden. Zum anderen ist aber rechtspolitisch der zentrale Kritikpunkt die immer häufiger zu beobachtende Tendenz, in bestimmten Bereichen nicht nur weitreichend, sondern nahezu vollständig eine Verlagerung der Rechtsetzungskompetenz von der hierzu eigentlich berufenen parlamentarischen Legislative zur mit weitgehenden Freiräumen ausgestatteten Exekutive hin vorzunehmen. In der hier vorgeschlagenen Form sollte diese Gestaltung des Gesetzentwurfes aus Sicht des HDE jedenfalls noch einmal überdacht werden.

In keiner Weise akzeptabel ist jedoch die Ermächtigung an das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) in § 45 Abs. 3 des Gesetzentwurfes, in der Zukunft für jeden Melde- bzw. Mitteilungspflichten einzuführen, „der Grund zu der Annahme hat, dass ein von ihm hergestelltes, behandeltes, eingeführtes oder in den Verkehr gebrachtes Erzeugnis oder mit einem Lebensmittel verwechselbares Erzeugnis diesem Gesetz oder den aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen nicht entspricht“.

Mit einer derartigen Ausweitung der Mitteilungspflichten auf „jedermann“ und die weite Fassung des Begriffes „Behandeln“ werden damit in umfassender Weise alle Dritten – auch Untersuchungsinstitute – und alle Erzeugnisse im Anwendungsbereich des Gesetzes einbezogen. Insofern ist die vom Bundesrat vorgeschlagene Fassung – die dieses Tatbestandsmerkmal „behandeln“ nicht aufführt – in jedem Fall vorzugswürdig. Darüber hinaus ist jedoch bereits im Grundsatz problematisch, dass mit dieser Vorgabe der derzeitige § 40 a LMBG nicht nur fortgeführt, sondern sogar noch ausgeweitet wird, obwohl die Art. 19 Abs. 3 und 20 Abs. 3 der Basisverordnung (EG) Nr. 178/2002 zum Lebensmittelrecht nach dem 1. Januar 2005 die Meldepflichten im Lebensmittel- und Futtermittelbereich abschließend regeln.

Auf eine Regelung, wie sie in § 45 Abs. 3 vorgesehen wird, ist daher nach Auffassung des HDE zu verzichten oder ein Weg zur gemeinschaftsrechtskonformen Ausgestaltung zu suchen.

Straftatbestände im Sinne der Lebensmittelsicherheit eindeutig definieren

Nach dem Gesetzentwurf sollen zukünftig Verstöße gegen bestimmte unmittelbar geltende Vorschriften in Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft unter bestimmten Voraussetzungen bereits dann strafbar sein, wenn dies durch eine Rechtsverordnung nach dem neuen LFGB bestimmt wird.

Gerade dieses Konstrukt ist für den Rechtsanwender nicht unproblematisch, da er eine drohende Sanktion nicht mehr direkt der nationalen Strafnorm entnehmen kann, sondern stets zu einer sehr schwierigen Prüfung gezwungen wird, ob ein Verhalten über diesen „Umweg“ mehrerer pauschaler Gesetzesverweisungen möglicherweise unter Strafvorbehalt gestellt ist.

Unabhängig von den damit zugleich angesprochenen verfassungsrechtlichen Problemen und rechtspolitischen Fragen bleibt für den HDE jedenfalls offen, wie diese Systematik der Blankett-Strafbewehrung mit den dargelegten Zielen der einfacheren Anwendbarkeit für die dem Gesetz unterworfenen Wirtschaftskreise und der verbesserten Transparenz des LFGB vereinbar sein soll.

Der HDE vertritt den Standpunkt, dass langfristig nur klare und eindeutige Strafvorschriften ein sachgerechter Beitrag auf dem Weg zur verbesserten Lebensmittelsicherheit sein können. Hier bleibt in erster Linie der parlamentarische Gesetzgeber durch die Ausgestaltung der spezifischen Sanktionsnormen gefordert, die für jeden Rechtsunterworfenen ohne große Mühen auffindbar und zudem verständlich sein und bleiben müssen.

Vorläufiger Rechtsschutz wird verkürzt und von den Füßen auf den Kopf gestellt

Der Bundesrat fordert für einen Katalog bestimmter Maßnahmen, die jedoch in der Praxis eine Vielzahl von Fallgestaltungen betrifft, die zukünftige gesetzliche Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit entsprechend § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). In diesen Fällen müsse angeblich das Interesse der betroffenen Lebensmittelwirtschaft an einer aufschiebenden Wirkung der Rechtsmittel regelmäßig und typischerweise hinter das Vollzugsinteresse der Behörde zurücktreten, das mit dem Schutz der Allgemeinheit verknüpft wird. Diese Änderung bedeutet eine erhebliche Verkürzung des Rechtsschutzes.

Dabei ist aus den Erfahrungsberichten der Praxis festzuhalten, dass hier in der Vergangenheit eine Vielzahl von behördlichen Entscheidungen auf der Grundlage unzureichender Sachverhaltserforschung oder mangelhafter rechtlicher Würdigung von den Gerichten aufgehoben wurde.

Dabei ist der HDE überzeugt, dass die bisherige – dem gesetzlichen Regeltypus der Verwaltungsgerichtsordnung entsprechende – Konstruktion des vorläufigen Rechtsschutzes in jeder Hinsicht besser geeignet ist, um das Interesse des Betroffenen an einem effektiven Rechtsschutz einerseits und das Vollzugsinteresse der Behörde (insbesondere in Fällen mit Gesundheitsbezug) in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Denn selbstverständlich hat jede Behörde die Möglichkeit solche Anordnung gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO für sofort vollziehbar zu erklären.

Die Freizeichnung der Behörden von einer solchen – im Übrigen ja vom Gesetzgeber bewusst als Grundsatz vorgesehenen – Begründungspflicht dürfte im Ergebnis das Bemühen um schnelle und unbürokratischere Abläufe sogar konterkarieren. Denn einerseits wird zukünftig für die Betroffenen noch schwerer als bisher nachvollziehbar, auf welcher Grundlage die Behörde zu dieser Bewertung gelangt. Es wäre auch nicht erstaunlich, wenn diese „einfache“ Variante dann auch im Vollzug herangezogen wird, wenn die engen Voraussetzungen eigentlich nicht vorliegen, um der – aus Sicht der Behörde – Lästigkeit einer Begründung zur Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit zu entgehen.

Die Konsequenzen scheinen vorgezeichnet: Der „Entlastung“ der Behörden im ersten Schritt folgt im zweiten Schritt eine neue Belastung für die Verwaltungsgerichtsbarkeit – die wiederum nicht zögern dürfte, auch die Verwaltung selbst wieder in die Pflicht zu nehmen. Daher sollte auf Grundlage einer sorgfältigen Prüfung noch einmal gründlich überdacht werden, ob dieser Ansatz wirklich rechtspolitisch als geeigneter angesehen wird.

Unpraktikable Vorgaben zur Probennahme widersprechen EU-Recht

Der HDE hält darüber hinaus fest, dass die erneut überarbeiteten Vorgaben zur Probennahme für den Lebensmitteleinzelhandel in keiner Hinsicht akzeptabel und bereits aus europarechtlicher Bewertung heraus in dieser Form nicht haltbar sind.

In besonderer Weise einschlägig ist hier das Urteil des EuGH vom 10. April 2003 (in der Rechtssache C – 276/01 – Joachim Steffensen), das unter Verweis auf Artikel 7 Abs. 1 UAbs. 2 der Richtlinie 89/397/EWG des Rates vom 14. Juni 1989 über die amtliche Lebensmittelüberwachung nach dem Verständnis des HDE drei zentrale Aspekte bzw. Voraussetzungen bei der Entnahme von Proben durch die Vollzugsbehörden und die Sanktionierung bei Verstößen gegen die lebensmittelrechtlichen Vorgaben herausstellt:

- Zunächst verdeutlicht der EuGH, dass es sich bei der Überwachung um eine ur-eigene und originäre hoheitliche Aufgabe handelt und sich aus dieser Tatsache heraus gerade für die Lebensmittelüberwachung besondere Pflichten ergeben.
- Zudem arbeitet das Gericht als eine zentrale rechtsstaatliche Voraussetzung bzw. Bedingung für eine spätere Strafbarkeit heraus, dass diese nur möglich ist, sofern dem Betroffenen von behördlicher Seite rechtzeitig alle notwendigen bzw. sach-gerechten Informationen zur Wahrung seiner Rechte mitgeteilt wurden.
- Darüber hinaus hält der EuGH ausdrücklich fest, dass die dargelegten hoheit-lichen Obliegenheiten nicht per se von den Vollzugsbehörden auf andere Wirt-schaftsbeteiligte (wie etwa den Lebensmitteleinzelhandel) übertragen bzw. an diese delegiert werden dürfen.

Diesen Vorgaben wird die im Entwurf zum LFGB enthaltene Formulierung – die diese Frage zunächst einmal dem zivilrechtlichen Verhältnis von Händler und Hersteller überlässt – nicht gerecht. Dabei ist – auch in Kenntnis der Hintergründe – die Be-fürchtung nahe liegend, über eine solche Konstruktion in europarechtswidriger Weise zu versuchen, die Spielregeln bei der Probenahme bzw. den damit verbundenen In-formationspflichten zu Lasten der Lebensmittelwirtschaft neu zu bestimmen.

Hier bedarf es dringend – und zwar unter intensiver Beteiligung aller betroffenen Kreise, insbesondere des Lebensmitteleinzelhandels – nochmals der unverzüglichen und umfassenden Nachbesserung. In der vorgeschlagenen Form ist die Regelung nach der Überzeugung des HDE jedenfalls nicht tragfähig.

Ausschluss von Tabakerzeugnissen

Gegenläufig zur allgemeinen Tendenz der Bündelung in einer Rechtsnorm steht die derzeit nach dem Gesetzentwurf angedachte Ausgliederung der Tabakerzeugnisse. Danach sollen vorläufig die im „alten“ LMBG vorhandenen einschlägigen Vorschriften fortgeführt und mittelfristig in ein eigenständiges Gesetz für Tabakerzeugnisse über-führt werden.

Der HDE hält diese Vorgehensweise gerade vor dem Hintergrund einer Zusammen-führung von Vorgaben in einem Rechtstext für nicht sachgerecht und plädiert hier für einen auch zukünftig einheitlichen Rechtsrahmen, der in einem gesonderten Ab-schnitt den Besonderheiten der Tabakerzeugnisse weiterhin angemessen Rechnung trägt.

Berlin, 18. Oktober 2004 / Dr. D. Groß

