

# Fragenkatalog zur BT-Drucksache 15/3657

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

## 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 Gesetzesentwurf 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 Verordnungsgeber, kann fast nur noch den Brüsseler Vorgaben folgen.

7. *Welchen wesentlichen Verbesserungen und welche zentralen Probleme resultieren aus dem vorliegenden Gesetzesentwurf 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