

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 Verbrauchers 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 Gesetzbereiche 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 Gesetzentwurfes 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./5. *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-Paket 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 Rechtssprechung 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.

* * *