



BUND FÜR LEBENSMITTELRECHT UND LEBENSMITTELKUNDE E.V.

GODESBERGER ALLEE 142 - 148 · 53175 BONN · TELEFON 02 28 / 81 99 30 · INTERNET www.bll-online.de · TELEFAX 37 50 69

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 Verbotformulierungen, 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 – EGGentTDurchfG) 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 Ersticken, 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 Biffl, 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 Bezeichnungszugabe 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 Biffi) 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 folgende Beispiel verdeutlichen: Publiziert ein Ernährungs*mediziner* 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 Krankheitswerbverbots 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)