

Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Ernährung,
Landwirtschaft u. Verbraucherschutz

Ausschussdrucksache
17(10)459-E

ö. Anhörung am 11.4.2011

5.4.2011

Spitzenverband der
Lebensmittelwirtschaft



Bund für Lebensmittelrecht
und Lebensmittelkunde e.V.

Postfach 06 02 50
10052 Berlin
Claire-Waldoff-Straße 7
10117 Berlin

Tel. +49 30 206143-0
Fax +49 30 206143-190
bll@bll.de · www.bll.de

Büro Brüssel
43, Avenue des Arts
1040 Brüssel, Belgien

Tel. +32 2 508 1023
Fax +32 2 508 1025

Stellungnahme

des
Bundes für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e. V. (BLL)
zum
**Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Lebensmittel- und
Futtermittelgesetzbuches sowie anderer Vorschriften**
(Bundestags-Drucksache 17/4984 vom 03.03.2011)

Der Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde e. V. (BLL) repräsentiert als Spitzenverband der deutschen Lebensmittelwirtschaft die gesamte Lebensmittelkette, beginnend mit der Landwirtschaft, über die Industrie, das Handwerk bis hin zum Handel sowie die Großverbraucher, alle Zuliefererbereiche einschließlich des Futtermittelsektors und die Tabakbranche. Mit rund vier Millionen Beschäftigten und ca. 587 Milliarden Euro Umsatz, der in 767.000 Betrieben erarbeitet wird, stellt die Lebensmittelwirtschaft einen der bedeutendsten Wirtschaftszweige in Deutschland dar.

Das Aufgabengebiet des BLL umfasst die Entwicklung des europäischen und deutschen sowie des internationalen Lebensmittelrechts und die aktive Begleitung der einschlägigen naturwissenschaftlichen Disziplinen. Zu seinen Mitgliedern zählen rund 90 (Fach-) Verbände, ca. 270 Unternehmen (von mittelständischen Unternehmen bis zu multinationalen Konzernen) und über 190 Einzelmitglieder (vor allem private Untersuchungslaboratorien und Anwaltskanzleien). Der BLL ist Gesprächspartner von Politik, Verwaltung, Wissenschaft, Verbraucherorganisationen und Medien im Politikfeld „Verbraucherschutz“. Hierzu zählen auch die Themen „Lebensmittelsicherheit“ und „Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB)“.

Die Bundesregierung hat überraschenderweise die modifizierte Fassung des Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches sowie sonstiger Vorschriften beschlossen und in das parlamentarische Verfahren eingebracht, ohne dass die betroffenen Kreise die Möglichkeit zur Stellungnahme erhalten haben. Die Lebensmittelwirtschaft sieht sich kurzfristig von zwei Punkten in diesem modifizierten Gesetzentwurf betroffen, die erhebliche Auswirkungen auf die Praxis haben. Dies betrifft zum einen die Ausweitung der Meldepflicht auf (Handels-) Labore, zum anderen einen massiven Eingriff in das Prinzip der Eigenverantwortung durch eine weitreichende Verpflichtung zur Mitteilung von Eigenkontrollergebnissen zu nicht erwünschten Stoffen. Der letztgenannte Punkt war für die Lebensmittelwirtschaft im Vorfeld überhaupt nicht erkennbar, da selbst der gemeinsame Aktionsplan der Länder und des Bundes in Sachen Dioxin eine Einbeziehung der Lebensmittelunternehmer in die Verpflichtung zur Übermittlung von Eigenkontrollergebnissen ausdrücklich nicht vorsah.

Die vollständige Ausschließung der beteiligten Kreise von einer Kommentierung sowohl des gemeinsamen Aktionsplans als auch des Gesetzentwurfes ist mit sachlichen Gesichtspunkten nicht zu rechtfertigen, da insoweit unter dem Aspekt der Lebensmittelsicherheit bzw. tatsächlicher Risiken keine Eilbedürftigkeit besteht. So hat das Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) zuletzt in seiner Pres-

semitteilung vom 26. Januar 2011 auf der Grundlage der dort ausgewerteten Probenahmen zum Dioxingeschehen ausdrücklich festgestellt, dass „selbst bei Menschen, die in jüngster Zeit in größerem Umfang Eier und Eiprodukte oder Schweinefleisch mit einer Dioxinbelastung über dem jeweiligen Höchstgehalt verzehrt haben, eine gesundheitliche Beeinträchtigung auch langfristig nicht zu erwarten ist.“

(http://www.bfr.bund.de/cm/208/kein_gesundheitliches_risiko_durch_den_verzehr_von_eiern_und_fleisch_auf_der_basis_aktuell_ermittelter_dioxingehalte.pdf).

Aus diesem Grund bedankt sich der BLL dafür, im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 11. April 2011 seine Auffassung zu den genannten Punkten darstellen zu dürfen.

Selbstverständlich hält auch die Lebensmittelwirtschaft eine Aufarbeitung des Dioxingeschehens, eine Beseitigung möglicher Schwachstellen innerhalb der Futtermittel- und Lebensmittelkette sowie eine angemessene Sanktionierung von nachgewiesenen kriminellen Handlungen für erforderlich. Die darauf beruhenden Maßnahmen müssen sich aber am tatsächlichen Risiko orientieren und geeignet, wirkungsvoll und notwendig sein. Sie müssen sich auf eine sachbezogene und differenzierte Analyse stützen können und dürfen nicht allein von Aktionismus getrieben sein. Nur auf diese Weise kann dem staatlich verfolgten Ziel eines „Mehr“ an Lebensmittelsicherheit tatsächlich Rechnung getragen werden.

Der BLL möchte sich im Rahmen seiner Stellungnahme zum modifizierten Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches sowie sonstiger Vorschriften in erster Linie auf die Punkte beschränken, die kurzfristig in Umsetzung des gemeinsamen Aktionsplans der Länder und des Bundes und in Sachen Dioxin in den Gesetzentwurf aufgenommen wurden. Dies betrifft zum einen die Ausweitung der Meldepflicht auf Labore (Art. 1 Nr. 28 c) = § 44 Abs. 4a (neu) LFGB) und die Einführung einer Übermittlungspflicht für Untersuchungsergebnisse zu gesundheitlich nicht erwünschten Stoffen (Art. 1 Nr. 29 = § 44a (neu) LFGB).

1. Ausweitung der Meldepflicht auf Labore

Nach § 44 Abs. 4a (neu) LFGB sollen Verantwortliche eines Labors künftig verpflichtet werden, die zuständigen Behörden über Analysenergebnisse von im Inland gezogenen Lebensmittelproben zu unterrichten, wenn sie Grund für die Annahme haben, dass das Lebensmittel einem Verbot nach Art. 14 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 unterliegt.

Nationaler Alleingang verstößt gegen Unionsrecht

Bereits heute besteht gemäß Art. 19 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 für den Lebensmittelunternehmer die Pflicht, von ihm eingeführte, erzeugte, verarbeitete, hergestellte oder vertriebene Lebensmittel, bei denen er Grund zu der Annahme hat, dass diese den Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit nicht entsprechen, den zuständigen Behörden zu melden. Gemäß Art. 19 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 sind Lebensmittelhersteller überdies verpflichtet, die zuständige Behörde unverzüglich über ein in Verkehr gebrachtes Lebensmittel zu unterrichten, von dem Grund zur Annahme besteht, dass es möglicherweise die Gesundheit des Menschen schädigen kann.

Art. 19 (und Art. 20) Verordnung (EG) Nr. 178/2002 haben die Meldepflicht für Lebensmittel- bzw. Futtermittelunternehmer als gemeinsamen Rechtsgrundsatz des unionsrechtlichen Lebensmittelrechts und als Teil der unionsrechtlichen Vorschriften im Bereich der Marktüberwachung für Lebensmittel und Futtermittel abschließend harmonisiert. Diese Regelungen sind zudem in Zusammenhang mit dem unionsrechtlich ausgeformten Grundprinzip der Eigenverantwortung des Lebensmittelunternehmers und in Konsequenz seiner grundsätzlichen Verantwortung für die Lebensmittelsicherheit entsprechend Art. 17 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 zu sehen. Nach Auffassung des BLL bestehen begründete Zweifel, dass die vorgesehene nationale Ausweitung der Meldepflicht auf Labore und die damit einhergehende Einbindung der Labore als „informationelle Hilfsbeamte der Lebensmittelüberwachung“ mit vorrangigem Unionsrecht vereinbar ist. Bereits die bisherige nationale Sonderregelung in Gestalt von § 44 Abs. 4 Satz 1 LFGB ist nach einhelliger Auffassung in der Literatur nicht mit vorrangigem Unionsrecht vereinbar (vgl. nur Radermacher, Festschrift für Welsch, 159 ff.; Sperlich, ZLR 2010, 59 ff.). Erst recht gilt dies für die nunmehr vorgenommene „personelle“ Erweiterung auf Laborverantwortliche, denen nach den unionsrechtlichen Vorgaben gar keine lebensmittelrechtliche Verantwortung für die Produkte obliegt.

Aufgrund des Harmonisierungsansatzes unterläuft jede einseitige, nationale Ausweitung der Meldepflicht die in der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 geregelten einheitlichen Vorgaben der Europäischen Union zur Meldepflicht. Bei den von Art. 44 Abs. 4a (neu) LFGB erfassten Fallgestaltungen handelt es sich nicht um spezifisch „deutsche“ Sachverhalte. Das der Regelung zugrunde liegende Ziel und das auf diese Weise national einseitig veränderte Regelungsniveau einer „verbesserten Marktüberwachung bei Verstößen gegen die Lebensmittelsicherheit“ stellt eine eindeutig unionsrelevante Fragestellung dar, die - sofern überhaupt notwendig – nur auf der Ebene der Europäischen Union entschieden werden dürfte.

Labore werden deutlich vor dem Inverkehrbringen eines Lebensmittels tätig

Eine rein nationale Regelung hätte zudem zwangsläufig eine einseitige Belastung der (Handels-) Labore in Deutschland und damit eine **Inländerdiskriminierung** zur Folge. § 44 Abs. 4a (neu) LFGB würde in der Praxis zu unverhältnismäßigen Konsequenzen für die Rechtsbetroffenen führen. So knüpfen die bisherigen unionsrechtlichen Regelungen zur Meldepflicht (Art. 19 Abs. 1 und 3 Verordnung (EG) Nr. 178/2002) bewusst und mit gutem Grund an das Inverkehrbringen der Lebensmittel an – sie stellen, wie bereits ausgeführt, konsequent auf die eigenverantwortliche Zuständigkeit des Lebensmittelunternehmers für mögliche Risiken ab, die mit dem Inverkehrbringen eines Lebensmittels verbunden sein können. Demgegenüber finden die von Lebensmittelunternehmern in Auftrag gegebenen externen Analysen ganz überwiegend weit im Vorfeld eines Inverkehrbringens statt und dienen nicht der unmittelbaren Freigabe von Lebensmitteln für den Verkehr. Zu dem Zeitpunkt, zu dem externe Labore die Untersuchung vornehmen, liegen dem Handelslabor regelmäßig keine Informationen über den Verwendungszweck des beprobten Rohstoffes (Lebensmittel, Futtermittel oder technischer Verwendungszweck) vor. Der Verwendungszweck wird in manchen Fällen sogar abhängig von den Untersuchungsergebnissen des externen (Handels-) Labors nachträglich gewählt. Weiterhin zählen zum Aufgabenfeld der externen (Handels-) Labore die Untersuchung von Vorabmustern bei neuen Lieferanten oder Qualitätsproben, bei denen die entsprechende Ware noch gar nicht nach Deutschland eingeführt ist. Auch werden Schiedsanalysen bei bereits zurückgewiesenen Rohstoffen durchgeführt, nach deren Ergebnis über den weiteren Ver-

wendungszweck der betroffenen Lebensmittel entschieden werden soll. Schließlich ist für das externe Labor oftmals unklar, ob die in Frage stehende Probe im Inland oder im Ausland gezogen worden ist. All diesen Fällen ist gemeinsam, dass sie deutlich im Vorfeld des Inverkehrbringens stattfinden und eine Verbraucherrelevanz – mithin der Aspekt der Lebensmittelsicherheit – nicht gegeben ist.

Laboren wird Beantwortung einer schwierigen Rechtsfrage abgefordert

§ 44 Abs. 4a (neu) LFGB schafft überdies eine erhebliche Rechtsunsicherheit, da als entscheidendes Auslösekriterium für die Meldepflicht auf das Vorliegen eines „nicht sicheren Lebensmittels“ im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 abgestellt wird. Externe (Handels-) Labore überprüfen im Auftrag der Hersteller, Händler oder Importeure die zu untersuchenden Waren regelmäßig nach bestimmten, vom Auftraggeber vorgegebenen Kriterien wie etwa Pestizidrückständen, Kontaminanten oder sonstigen festgelegten bzw. vorgeschriebenen Parametern. Das Analyseergebnis weist dann aus, ob den genannten Kriterien entsprochen worden ist oder nicht.

Nach § 44 Abs. 4a (neu) LFGB soll jedoch dem untersuchenden Labor die rechtliche Beurteilung der Frage auferlegt werden, ob aufgrund des analytischen Befundes ein Verkehrsverbot besteht bzw. ein nicht sicheres Lebensmittel im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 vorliegt. Die Beurteilung, ob ein Produkt ein „gesundheitsschädliches“ oder „nicht zum menschlichen Verzehr geeignetes“ Lebensmittel im Sinne von Art. 14 Abs. 1 und 2 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 darstellt, hat in den letzten Jahren in vielen Fällen zu streitigen Diskussionen zwischen Lebensmittelunternehmern, deren Beratern und der amtlichen Lebensmittelüberwachung geführt. Es handelt sich dabei um eine äußerst schwierige lebensmittelrechtliche Auslegungsfrage, die sehr stark einzelfallgeprägt ist und spezifische Fachkenntnisse sowie vielfältige Vorinformationen voraussetzt. Eine solche rechtliche Bewertung von Untersuchungsergebnissen wurde bislang aus gutem Grund von externen (Handels-) Laboren nicht erwartet. Eine solche rechtliche Bewertung geht über die Aufgaben und Verantwortlichkeiten eines externen (Handels-) Labors hinaus und kann von ihm sachlich / fachlich nicht erwartet werden. Von einem Handelslabor - strukturell und fachlich einer Untersuchungseinrichtung im Rahmen der Lebensmittelüberwachung vergleichbar – würde damit eine fachliche Expertise verlangt, die einer amtlichen Untersuchungseinrichtung von Rechts wegen zweifelsfrei versagt ist – die Einschätzung und Bewertung, ob ein Lebensmittel „nicht sicher“ im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 ist, obliegt ausschließlich den zuständigen Vollzugsbehörden der Lebensmittelüberwachung. Hinzu kommt schließlich die immer wieder diskutierte Frage der rechtlichen Bewertung von Rückstandsmesswerttoleranzen, zu der es unterschiedliche Einschätzungen gibt.

Meldepflicht für Labore führt zu unkalkulierbaren Folgen

Dem (Handels-) Labor würde mit der gesetzlichen Verpflichtung zur Vornahme einer solchen Bewertung zugleich das rechtliche Risiko einer Fehleinschätzung oder einer von der Behörde abweichenden Auffassung auferlegt. Dies ist sowohl im Hinblick auf die vorgesehenen Sanktionen bei Verstößen gegen die Meldepflicht (vgl. Art. 1 Nr. 36 bb) des Gesetzentwurfes = § 60 Nr. 22 (neu) LFGB) als auch die haftungsrechtlichen Folgen im Falle einer ungerechtfertigten Vornahme der Meldepflicht aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten nicht tragbar, zumal ein derartiges Haftungsrisiko kaum versicherbar sein dürfte.

Gesetzeszweck einer Meldepflicht für Labore wird nicht erreicht

Das von der Bundesregierung verfolgte Ziel einer Erhöhung der Lebensmittelsicherheit wird durch die angestrebte Regelung daher nicht erreicht. Im Gegenteil dürften aufgrund der vorstehend beschriebenen Probleme und der damit einhergehenden erheblichen Rechtsunsicherheit in Folge dieser Gesetzesänderung vermehrt Untersuchungsaufträge an Laboratorien mit Sitz in anderen EU-Staaten vergeben werden. Dies würde gerade kleine und mittlere Unternehmen (KMUs) in Deutschland benachteiligen.

Im Ergebnis bleibt festzuhalten, dass durch die Regelung des § 44 Abs. 4a (neu) LFGB ohne ausreichende Rechtfertigung und in einer zur Zielerreichung unverhältnismäßigen Art und Weise in das Auftragsverhältnis zwischen Lebensmittelunternehmern und externen (Handels-) Laboren eingegriffen wird. So ist das externe (Handels-) Labor weder am Wertschöpfungs- oder Inverkehrbringensprozess beteiligt, noch ist ihm eine Einflussnahme auf das Lebensmittel möglich. Ferner wird aus Sicht des BLL unangemessen und ebenfalls in einer zur Zweckerreichung ungeeigneten Form in die Berufsausübungsfreiheit der Handelslabore gemäß Art. 12 GG eingegriffen. Dem gesundheitlichen Verbraucherschutz hat die Europäische Union durch die bestehenden Meldepflichten (Art. 19 Abs. 1 und 2 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002) in ausreichender und abschließender Weise Rechnung getragen.

2. Mitteilungs- und Übermittlungspflichten gemäß § 44a LFGB

Gemäß § 44a Abs. 1 (neu) LFGB sollen Lebensmittelunternehmer oder Futtermittelunternehmer verpflichtet werden, ihnen vorliegende Untersuchungsergebnisse über Gehalte an gesundheitlich nicht erwünschten Stoffen unter Nennung ihres Namens und ihrer Anschrift den zuständigen Behörden mitzuteilen. Die Reichweite der Übermittlungspflicht bzw. die Art und Anzahl der „gesundheitlich nicht erwünschten Stoffe“ soll das BMELV im Wege einer Rechtsverordnung nach § 44a Abs. 3 erweitern können.

Massiver Eingriff in das Prinzip der Eigenverantwortung

Mit den vorgesehenen neuen Mitteilungs- und Übermittlungspflichten über Eigenkontrollergebnisse zu gesundheitlich nicht erwünschten Stoffen, die nicht nur Höchstmengenüberschreitungen erfassen, sondern zu einer **Spiegelung sämtlicher Eigenkontrollergebnisse** auf Behördenseite führt, würde massiv in das unionsrechtlich vorgegebene Prinzip der Eigenverantwortung eingegriffen. Das geltende Lebensmittelrecht beruht auf dem Grundsatz der Herstellungs- und Vermarktungsfreiheit von Lebensmitteln. Danach trägt die Lebensmittelwirtschaft die primäre Verantwortung für die Sicherheit bzw. die gesundheitliche Unbedenklichkeit der von ihr produzierten/vermarkteten Lebensmittel. Die Lebensmittelwirtschaft setzt diese in der täglichen Unternehmenspraxis durch eine Vielzahl qualitätssichernder Maßnahmen um. Dabei werden die bestehenden Qualitätssicherungssysteme sowohl aufgrund stetig wachsender rechtlicher Anforderungen, der Übernahme internationaler Standards sowie unternehmensinterner Vorgaben ständig überprüft und angepasst. Dies liegt im ureigenen Interesse der Unternehmen, denn Nachlässigkeiten in diesem Bereich können neben den straf- bzw. bußgeldrechtlichen Sanktionen erhebliche weitere Schadensfolgen für die Unternehmen nach sich ziehen (Kosten für Rücknahme/Rückrufe; wirtschaftsinterne

Haftungsansprüche; Auslistung bei Handelspartnern; Imageschädigung in der Öffentlichkeit).

Ergänzend zu den betrieblichen Eigenkontrollen unterstellen sich die Unternehmen der Lebensmittelwirtschaft zunehmend einer weiteren Kontrolle durch externe, unabhängige Auditoren auf der Grundlage privatrechtlicher Standards (beispielsweise Qualität und Sicherheit; IFS; BRC; Global Gap). Auch deren Anforderungskataloge werden kontinuierlich fortgeschrieben und an die sich ändernden Rahmenbedingungen angepasst. Damit wird im Ergebnis eine zusätzliche Kontrollebene eingeführt, die neben der Kontrolle von spezifizierten Qualitätsanforderungen auch der Gewährleistung der gesundheitlichen Unbedenklichkeit der Lebensmittel zugute kommt. Hinzu kommt schließlich eine „Kontrolle der Kontrolle“ durch die amtliche Lebensmittelüberwachung. Das beschriebene Kontrollsystem hat sich in der Praxis als tragfähig erwiesen; es kann aber – und das gilt bekanntlich für jedes Kontrollsystem – selbstverständlich kriminelles Handeln nicht vollständig verhindern.

Eingriff ist unverhältnismäßig

Es bestehen erhebliche Zweifel, ob der durch das vorgesehene Sammeln derart vieler Daten gezogene Erkenntnisgewinn auf Seiten der Behörden überhaupt ein zulässiges und geeignetes Mittel zur Erreichung eines legitimen Zwecks darstellt: Das Spektrum unterschiedlicher Lebensmittel bzw. ihrer Rohstoffe auf den verschiedensten Verarbeitungsstufen ist kaum überschaubar. Aussagekräftig können aber überhaupt nur solche Ergebnisse bzw. Daten sein, die sich auf gleichartige Erzeugnisse beziehen. Hinzu kommt die Problematik, dass die zu übermittelnden Daten bei den Unternehmen und Laboren in den unterschiedlichsten Formaten vorliegen und dementsprechend auch erst harmonisiert werden müssen. Durch das Nebeneinanderstellen von nicht vergleichbaren Daten (z. B. Monitoringdaten und Risikodaten) würde ein unrichtiges Bild der Rückstandssituation gezeichnet und es könnten falsche Schlüsse zu Lasten der Hersteller, Händler und Importeure von Lebensmitteln und Futtermitteln gezogen werden.

Mit der vorgesehenen gesetzlichen Verpflichtung, sämtliche Eigenkontrollergebnisse zu „gesundheitlich nicht erwünschten Stoffen“ an die Behörden zu übermitteln, würde jedenfalls, wie bereits betont, der Kernbereich der betrieblichen Eigenkontrolle de facto ausgehöhlt. Schon die begriffliche Definition bzw. die inhaltliche Ausfüllung des Begriffs der „gesundheitlich nicht erwünschten Stoffe“ ist unklar und könnte beliebig erweitert werden – damit wäre dem Verordnungsgeber eine Art „dynamisches Datenerhebungsblankett ohne näher konkretisierten Risiko- und Gefahrenbezug“ in die Hand gegeben.

Die vorgesehene Gesetzesänderung kann eindeutig nicht mit Gründen der Lebensmittelsicherheit bzw. eines bestehenden tatsächlichen Risikos gerechtfertigt werden, denn die in Rede stehende Datenerhebung orientiert sich nicht an dem unionsrechtlich vorgegebenen Grundsatz des Vorliegens eines Risikos zum Zeitpunkt des Inverkehrbringens. Sie würde allerdings zu einer pauschalen Verschiebung enormer Datenmengen (der Sache nach eine Art Vorratsdatenspeicherung ohne Risikobezug) führen, die auf Behördenseite weiter zu bearbeiten wären, ohne dass zugleich die Kriterien ihrer „Weiterbearbeitung“ annähernd geregelt wären.

Übermittlungspflicht läuft Initiativen zum Bürokratieabbau zuwider

Die vorgesehene Verschiebung von Eigenkontrolldaten der Futter- und Lebensmittelunternehmen auf die Behördenseite nach einer Art „Staubsaugerprinzip“ auf der Basis einer erheblichen Ausweitung der gesetzlichen Informations- bzw. Meldepflichten läuft dabei nicht zuletzt den Ansätzen der Bundesregierung nach Bürokratieabbau und dem Abbau von staatlichen Informationspflichten diametral zuwider. Statt Bürokratieabbau wird hier Bürokratieaufbau durch Schaffung neuer, umfassender Informationspflichten betrieben, ohne dass dies durch sachliche Gesichtspunkte gerechtfertigt wäre – überdies ist nicht ersichtlich, mit welchen personellen und sachlichen Ressourcen die angepeilten Datenmengen überhaupt sachgemäß verwaltet werden sollen. Aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft erscheint es zur Erreichung des angestrebten Zieles vielmehr sinnvoller und angemessener, die bereits bestehenden, über die aufgrund der Sorgfaltspflicht gebotenen Anforderungen hinausgehenden Monitoringdatenbanken einzelner Branchen weiterzuführen und - wo dies nötig ist – auszuweiten. Von Seiten der Lebensmittelwirtschaft besteht insoweit – wie schon in der Vergangenheit - die Bereitschaft, konstruktiv mit den Behörden zusammenzuarbeiten und ggf. auch Daten auszutauschen. Der mit einer gesetzlichen Mitteilungspflicht verbundene Zusatzaufwand könnte ferner zu einer Reduzierung des Umfangs von Eigenkontrollmaßnahmen auf das notwendige Minimum führen.

Die vorgesehenen gesetzlichen Mitteilungs- und Übermittlungspflichten über Eigenkontrollergebnisse zu gesundheitlich nicht erwünschten Stoffen stellen demnach einen unverhältnismäßigen Eingriff in das Prinzip der Eigenverantwortung dar und sind überdies mit den Bemühungen der Bundesregierung um Bürokratieabbau nicht vereinbar. Es ist daher zweckdienlich, auch den Nationalen Normenkontrollrat und den Beauftragten der Bundesregierung für Bürokratieabbau und Rechtsetzung mit den vorgesehenen Änderungen des LFGB zu befassen.

3. Beeinträchtigung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung

Aus Sicht des BLL ist im Übrigen auf folgendes besonders hinzuweisen: Die vorstehend skizzierten Änderungen im Bereich von § 44 bzw. 44a LFGB, insbesondere aber auch die vorgesehene Möglichkeit der Aufnahme oder Aufzeichnung personenbezogener Daten (§ 42 Abs. 2 S. 2 (neu) LFGB = Art. 1 Nr. 26 des Gesetzentwurfes) sind in ihrer bisherigen Ausgestaltung nicht zuletzt auch vor dem Hintergrund des sowohl verfassungs- als auch unionsrechtlich verbürgten Rechts auf informationelle Selbstbestimmung erheblichen rechtlichen Bedenken ausgesetzt. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung steht auf verfassungsrechtlicher und unionsrechtlicher Ebene grundsätzlich nicht nur natürlichen, sondern auch juristischen Personen zu (vgl. insgesamt nur BVerfGE 118, 168, 203 f.; OVG Lüneburg, Beschluss v. 15.05.2009, Az. 10 ME 385/08; Guckelberger EuZW 2011, 126 ff., Wilms/Roth JuS 2004, 577 ff.). Den hiermit verbundenen Anforderungen an normenklare, datensparsame und insbesondere verhältnismäßige Regelungen (vgl. zusammenfassend zum Anforderungsprofil an verfassungskonforme „Datenerhebungsregeln“ Brink/Wolff NVWZ 2011, 134, 135) entsprechen die genannten, teilweise weitreichenden und eingriffsintensiven Neuregelungen ausnahmslos nicht. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die im Gesetzentwurf angestrebten Datenerhebungen im Vorfeld eines Inverkehrbringens (vgl. § 44 Abs. 4a (neu) LFGB) oder faktische Vorratsdatenspeicherungen ohne Risikobezug (durch § 44a Abs. 1 (neu) LFGB) oder faktische Vorratsdatenspeicherungen ohne

Risikobezug sogar im Bereich personenbezogener Daten (durch (§ 42 Abs. 2 S. 2 (neu) LFGB). Auch die angestrebte Durchbrechung des Steuergeheimnisses über § 38a LFGB bedarf vor diesem Hintergrund verfassungs- und unionsrechtskonformer Präzisierungen.

4. Zusammenfassung

Insgesamt ist daher aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft festzuhalten:

- die angestrebten vorstehenden Gesetzesänderungen sind aus rechtlicher Sicht bedenklich,
- sie orientieren sich nicht an einem bestehenden tatsächlichen Risiko für die Sicherheit von Lebensmitteln,
- sie tragen nicht zu einer verbesserten Lebensmittelsicherheit bei und
- sie belasten die betroffenen Wirtschaftskreise in unverhältnismäßiger Weise.

Berlin, den 04. April 2011 (MG;Wa)