

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches sowie anderer Vorschriften

Der Bundesrat hat in seiner 881. Sitzung am 18. März 2011 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zur Vorlage allgemein

Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich die aus aktuellem Anlass kurzfristig aufgenommenen Regelungen zur Umsetzung der Nummer 6 (Meldepflicht bei Gefahr oder Verstößen) und Nummer 10 (Dioxinmonitoring, -datenbank) des gemeinsamen Aktionsplans der Länder und des Bundes "Unbedenkliche Futtermittel, sichere Lebensmittel, Transparenz für den Verbraucher" vom 18. Januar 2011. Die neuen Meldepflichten für Laboratorien sowie Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer an die zuständige Behörde sollen in einem ersten Schritt sofort Dioxine und Furane sowie dioxinähnliche und nicht dioxinähnliche polychlorierte Biphenyle umfassen. Einzelheiten zu weiteren meldepflichtigen Rückständen und Kontaminanten sowie zu Zeitpunkt, Art, Form und Inhalt der Mitteilung sollen erst in einer Rechtsverordnung festgelegt werden.

Der Bundesrat stellt fest:

- a) Im Hinblick auf den Vollzug werden Probleme gesehen, wenn die Meldepflicht zu Dioxinen und Furanen sowie dioxinähnlichen und nicht dioxinähnlichen polychlorierten Biphenyle ohne weitere Konkretisierung über Art, Form und Inhalt der Mitteilung eingeführt wird. Auch die Aussagekraft der beim BVL zusammengestellten Datenbank aus möglicherweise sehr heterogenen Daten mit nicht nachvollziehbarer Datenqualität erscheint fraglich.
- b) Die Durchführung der neuen Meldepflichten wird sowohl bei den Wirtschaftsbeteiligten, also den Privatlaboratorien und den Lebensmittel- und Futtermittelunternehmen, als auch bei den Landesbehörden einen erheblichen Mehraufwand bringen, der je nach Ausgestaltung des Meldeverfahrens auf den verschiedenen Ebenen in unterschiedlichem Maße auftritt. In jedem Fall sind die Aussagen zu den entstehenden Kosten in der BR-Drucksache 52/11 unter D. (Finanzielle Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte), E. (Sonstige Kosten) und F. (Bürokratiekosten) nach den hier vorliegenden Änderungen nicht zutreffend. Der Bundesrat bittet den Bund um eine angemessene Beteiligung an den zusätzlichen Aufwendungen und entstehenden Kosten der Länder.

2. Zu Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe a (§ 1 Absatz 1 Nummer 2 LFGB)

In Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe a sind in § 1 Absatz 1 Nummer 2 nach den Wörtern "ungeeigneten Lebensmitteln" die Wörter "im Sinne des Artikels 14 Absatz 2 Buchstabe b und Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002" einzufügen.

Begründung:

Entsprechend der Gesetzesbegründung zu Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe a sind mit "zum Verzehr ungeeigneten Lebensmitteln" nur die Fälle des Artikels 14 Absatz 2 Buchstabe b und Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 gemeint und nicht auch die Lebensmittel, die "für den Verzehr durch den Menschen ungeeignet sind" im Sinne des § 11 Absatz 2 Nummer 1 LFGB. Dies muss im Gesetzestext klar zum Ausdruck kommen.

3. Zu Artikel 1 Nummer 24a - neu - (§ 40 Absatz 2 Satz 3 - neu - und 4 - neu -, Absatz 5 - neu - LFGB)

In Artikel 1 ist nach Nummer 24 folgende Nummer 24a einzufügen:

'24a. § 40 wird wie folgt geändert:

a) Dem Absatz 2 werden folgende Sätze 3 und 4 angefügt:

"Die Behörde kann auch auf eine Information der Öffentlichkeit einer anderen Behörde hinweisen, soweit berechnigte Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher in ihrem Zuständigkeitsbereich berührt sind. Die Durchführung eines Verfahrens nach Absatz 3 ist in den Fällen der Sätze 2 und 3 nicht erforderlich." '

b) Folgender Absatz 5 wird angefügt:

"(5) Abweichend von Absatz 1 ist das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit zuständige Behörde, soweit ein nicht im Inland hergestelltes Erzeugnis erkenntlich nicht im Inland in den Verkehr gebracht worden ist und

1. ein Fall des Absatzes 1 Satz 1 auf Grund einer Meldung nach Artikel 50 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 eines anderen Mitgliedstaates oder

2. ein Fall des Absatzes 1 Satz 2 Nummer 1 auf Grund einer sonstigen Mitteilung eines anderen Mitgliedstaates

vorliegt." '

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Bislang kann von den Behörden nur auf Informationen der Öffentlichkeit oder Rücknahme- oder Rückrufaktionen seitens der Lebensmittel- oder Futtermittelunternehmer hingewiesen werden, nicht jedoch auf bereits erfolgte Informationen der Öffentlichkeit seitens anderer Behörden. Die Vorschrift schließt diese Lücke. Voraussetzung ist aus Gründen der Verhältnismäßigkeit, dass überhaupt die Interessen der Verbraucherinnen und Verbraucher im Zuständigkeitsbereich der hinweisenden Behörde berührt sind; eine automatische Erzeugung solcher Hinweise ist damit ausgeschlossen. Da von der erstbefassten Behörde bereits das Verfahren nach Absatz 3 durchgeführt wurde bzw. im Fall des Satzes 2 ohnehin der Lebensmittel- oder Futtermittelunternehmer tätig geworden ist, ist ein erneutes Anhörungsverfahren nicht erforderlich. Dies stellt Satz 4 klar.

Zu Buchstabe b:

Die Information der Öffentlichkeit nach § 40 LFGB ist Aufgabe der zuständigen Behörden der Länder. Hierbei richtet sich die Zuständigkeit der jeweiligen Landesbehörde danach, ob das Erzeugnis, hinsichtlich dessen eine Information erfolgen soll, im Vollzug einem inländischen Hersteller oder Inverkehrbringer zugeordnet werden kann, gegen den etwaige Vollzugsmaßnahmen ergriffen werden könnten.

In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass durch das Schnellwarnsystem der Gemeinschaft nach Artikel 50 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 dem Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit Warnmeldungen hinsichtlich einzelner Lebensmittel zugegangen sind, bei denen ein inländischer Hersteller bzw. Inverkehrbringer seitens der Länder nicht festgestellt werden konnte und sich hieraus die Frage ergab, welches Land eine ggf. erforderliche Information der Öffentlichkeit in derartigen Fällen vornehmen müsste.

Ferner besteht die Möglichkeit, dass das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit auf anderem Wege als durch das Schnellwarnsystem Kenntnis darüber erlangt, dass von einem nicht im Inland hergestellten Erzeugnis ein Risiko für die menschliche Gesundheit ausgeht.

Es ist vor diesem Hintergrund sachgerecht, in derartigen Fallgestaltungen zum Schutz der Gesundheit der Verbraucherinnen und Verbraucher vor Gesundheitsgefahren eine eindeutige Zuständigkeitszuordnung für öffentliche Warnungen vorzunehmen. Hierbei sollte die Warnung mangels konkreter Zuständigkeit von Landesbehörden durch das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit als der Behörde, bei der die jeweilige Warnung zuerst eingeht, erfolgen. Abgestellt wird auf das Vorliegen einer Warnmeldung nach Artikel 50 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002, da die in diesen Meldungen vorhandenen Angaben eine hinreichende Einschätzung eröffnen, ob eine Warnung der Öffentlichkeit durch den Bund erforderlich ist. In anderen Fällen müssen hinreichende Hinweise auf ein Risiko für die menschliche Gesundheit vorliegen.

Um abzuklären, ob ein von einer Warnmeldung eines anderen Mitgliedstaates betroffenes Lebensmittel im Inland hergestellt oder in den Verkehr gebracht wird, wird - sofern sich nichts weiteres aus der Meldung selbst oder sonstigen Informationen ergibt - vielfach eine kurzfristige Abfrage bei den zuständigen Landesbehörden erfolgen können; dies ist aber nicht zwingend erforderlich, sondern hängt davon ab, wie dringlich eine Warnung der Öffentlichkeit ist.

Die Vorschrift berührt nicht die Zuständigkeit der Länder für etwaige Vollzugsmaßnahmen nach § 39 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches.

4. Zu Artikel 1 Nummer 26 Buchstabe 0a - neu - (§ 42 Absatz 2 Nummer 3 LFGB)

In Artikel 1 Nummer 26 ist vor Buchstabe a folgender Buchstabe 0a einzufügen:

'0a) In Nummer 3 wird nach dem Wort "Ausdrucke" das Wort ", Bildaufnahmen" eingefügt.'

Begründung:

In der Überwachungspraxis kommt es nicht selten vor, dass kein Kopierer zur Verfügung steht. Ein Foto mittels Digitalkamera ersetzt die Kopie. Die geplante Rechtsänderung trägt dem nur eingeschränkt Rechnung, da es sich oftmals auch um Dokumente von anderen Unternehmern (Lieferscheine, Rechnungen etc.) handelt.

5. Zu Artikel 1 Nummer 28 Buchstabe c und Buchstabe e (§ 44 Absatz 4a, Absatz 5a LFGB)

In Artikel 1 ist Nummer 28 wie folgt zu ändern:

- a) In Buchstabe c ist in § 44 Absatz 4a das Wort "unterliegt" durch die Wörter "unterliegen würde" zu ersetzen.
- b) In Buchstabe e sind in § 44 Absatz 5a die Wörter "einem Verkehrsverbot nach Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 unterliegt" durch die Wörter "einem Verbot nach Artikel 15 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 unterliegen würde" zu ersetzen.

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Dient der Klarstellung.

Die Änderung ist erforderlich, da der Laborverantwortliche nicht in jedem Fall wissen kann, ob das von ihm untersuchte Produkt unmittelbar in den Verkehr gebracht werden oder erst noch weiterverarbeitet werden soll.

Zu Buchstabe b:

Dient der Klarstellung.

Die Änderung ist hier ebenfalls erforderlich, da der Laborverantwortliche nicht in jedem Fall wissen kann, ob das von ihm untersuchte Produkt unmittelbar in den Verkehr gebracht werden oder erst noch weiterverarbeitet werden soll.

Auch das Verfütterungsverbot des Artikels 15 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 sollte in die Regelung integriert werden.

6. Zu Artikel 1 Nummer 28 Buchstabe c und e (§ 44 Absatz 4a und 5a LFGB)

- a) Im Zusammenhang mit den in Artikel 1 Nummer 28 vorgesehenen Offenbarungspflichten sind Vorkehrungen zu treffen, die eine Verlagerung von Labortätigkeiten ins Ausland unterbinden.
- b) Im Zusammenhang mit der Einführung von Offenbarungspflichten gemäß Artikel 1 Nummer 28 Buchstabe c und e ist sicherzustellen, dass nur solche Ergebnisse an die Behörden gemeldet werden müssen, die einschlägige Grenzwerte über- oder unterschreiten bzw. behördliche Maßnahmen nach sich ziehen würden.

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Die Einführung einer Offenbarungspflicht von Laboruntersuchungen im Sinne der Vorlage könnte zu einer Verlagerung von Labortätigkeiten ins Ausland führen. Da ausländische Labore zur Offenlegung ihrer Ergebnisse in Deutschland nicht verpflichtet sind, würde die beabsichtigte Zielsetzung unterlaufen, einen Datenpool unter Einschluss privater Untersuchungsergebnisse zu errichten.

Zu Buchstabe b:

Die Umsetzung des Gesetzentwurfs in der vorliegenden Form führt zu einem nicht absehbaren Verwaltungsaufwand aufgrund der Meldung von zahlreichen Untersuchungen mit im Sinne des Verbraucherschutzes sowohl kritischen wie auch unkritischen Ergebnissen. Um Nutzen und Aufwand im Gleichgewicht zu halten, sollten nur Ergebnisse weitergegeben werden, die wesentlich sind, weil sie i.d.R. ein behördliches Handeln nach sich ziehen bzw. behördliches Einschreiten erfordern.

7. Zu Artikel 1 Nummer 28 Buchstabe f Doppelbuchstabe bb (§ 44 Absatz 6 Satz 3 LFGB)

In Artikel 1 Nummer 28 Buchstabe f ist Doppelbuchstabe bb wie folgt zu fassen:

'bb) Satz 3 wird wie folgt gefasst:

"Die durch eine Unterrichtung nach Artikel 19 Absatz 1 oder 3 Satz 1 oder Artikel 20 Absatz 1 oder 3 Satz 1 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002, auch in Verbindung mit Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 767/2009, erlangten Informationen dürfen von der für die Überwachung zuständigen Behörde nur für Maßnahmen zur Erfüllung der in § 1 Absatz 1 Nummer 1 oder Nummer 2, soweit ein Fall des Artikels 14 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 vorliegt, oder Nummer 4 Buchstabe a Doppelbuchstabe aa oder Absatz 2 genannten Zwecke verwendet werden." '

Begründung:

Nach der geltenden Fassung des § 44 Absatz 6 Satz 3 LFGB dürfen Informationen, die durch die Unterrichtungspflicht nach Artikel 19 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 erlangt wurden, nur für Maßnahmen nach § 1 Absatz 1 Nummer 1 LFGB verwendet werden, also nur zur Abwehr einer Gefahr für die menschliche Gesundheit. Die Unterrichtungspflicht nach Artikel 19 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002 umfasst aber nicht nur Fälle des Gesundheitsschutzes, sondern auch Fälle der Verzehrungseignetheit im Sinne des Artikels 14 Absatz 2 Buchstabe b und Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002. Auch diesbezüglich müssen Maßnahmen möglich sein.

8. Zu Artikel 1 Nummer 36 Buchstabe b Doppelbuchstabe cc₁ - neu - (§ 60 Absatz 3 Nummer 1 Buchstabe d₁ - neu - LFGB)

In Artikel 1 Nummer 36 Buchstabe b ist nach Doppelbuchstabe cc folgender Doppelbuchstabe cc₁ einzufügen:

'cc₁) Nach Buchstabe d wird folgender Buchstabe d₁ eingefügt:

"d₁) entgegen Artikel 19 Absatz 1 Satz 2 die Öffentlichkeit nicht, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig unterrichtet," '

Begründung:

Die Praxis zeigt, dass Lebensmittelunternehmer ein von ihnen eingeführtes, erzeugtes, verarbeitetes, hergestelltes oder vertriebenes Lebensmittel, wenn es den Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit nicht entspricht, in der Regel durch einen sog. stillen Rückruf aus dem Markt nehmen. Allerdings unterbleibt häufig eine effektive Unterrichtung der Verbraucher, obwohl das Produkt bereits nachweislich den Verbraucher erreicht hat. Eine Bußgeldbewehrung dieser europarechtlich normierten Unternehmensverantwortung würde die Transparenz im Markt und die Lebensmittelsicherheit erhöhen.

9. Zu Artikel 1 Nummer 42 (§ 75 Absatz 4 Satz 1 Nummer 3 LFGB)

In Artikel 1 Nummer 42 ist § 75 Absatz 4 Satz 1 Nummer 3 wie folgt zu fassen:

"3. die zuständigen Behörden der Länder haben die ihnen im Sinne des § 44a Absatz 2 vorliegenden Untersuchungsergebnisse zu den in Nummer 1 genannten Stoffen zu übermitteln; die Übermittlung hat bis zum 15. Tag eines Monats für den Vormonat an das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit zu erfolgen."

Begründung:

Mit der Änderung wird klargestellt, dass im Rahmen der Übergangsregelung die Meldeverpflichtungen sowohl für die Unternehmen als auch die Behörden sich auf Dioxine und Furane sowie dioxinähnliche und nicht dioxinähnliche polychlorierte Biphenyle beziehen soll.

10. Zur Vorlage allgemein

Im Aktionsplan "Unbedenkliche Futtermittel, sichere Lebensmittel, Transparenz für den Verbraucher" vom 18. Januar 2011 haben die für die Agrarwirtschaft und für den Verbraucherschutz zuständigen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren der Länder und des Bundes Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Rechts für die Lebensmittel- und Futtermittelsicherheit zusammengestellt. Vor dem Hintergrund der in diesem Aktionsplan aufgeführten Punkte bittet der Bundesrat die Bundesregierung um Folgendes:

- Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich in den entsprechenden Gremien der Europäischen Union weiterhin für die verpflichtende Anwendung einer Positivliste für Futtermittel einzusetzen. In einer solchen Positivliste sollen abschließend solche Einzelfuttermittel aufgeführt sein, die an lebensmittelliefernde Tiere verfüttert beziehungsweise in Mischfuttermitteln verarbeitet werden dürfen.
- Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich weiterhin in den entsprechenden Gremien der Europäischen Union dafür einzusetzen, dass von der Option in Artikel 8 der Verordnung zur Futtermittelhygiene (EG) Nr. 183/2005 Gebrauch gemacht wird. Hier ist festgelegt, dass Futtermittelunternehmer für Verstöße gegen die einschlägigen Rechtsvorschriften über die Futtermittelsicherheit haften und dass sie, mit Ausnahme landwirtschaftlicher Betriebe, über eine Finanzgarantie verfügen müssen, sofern dies nach gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften festgeschrieben ist.
- Für den Fall, dass zu den beiden genannten Punkten bis zur Jahresmitte keine Klarheit über gesetzgeberische Maßnahmen auf europäischer Ebene besteht, wird die Bundesregierung hiermit aufgefordert, entsprechende Vorschläge für nationale Regelungen zu erstellen und in das Rechtssetzungsverfahren einzubringen.
- Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, den entsprechenden Vorschlag für eine grundsätzliche Zulassungspflicht für alle Futtermittelunternehmen zu erstellen und spätestens bis zur Jahresmitte in das Rechtssetzungsverfahren einzubringen. Von der Zulassungspflicht auszunehmen sind Betriebe auf Stufe der Primärproduktion und solche, von denen ein geringes Risiko auf die Futtermittelsicherheit ausgeht. Wie im Aktionsplan ausgeführt, müssen mit dieser Zulassung klare Verpflichtungen an den Futtermittelunternehmer gestellt werden, wie insbesondere Anforderungen an die Sachkenntnis und Zuverlässigkeit des Verantwortlichen, die klare Trennung von Produktströmen sowie das Bestehen eines funktionsfähigen und zertifizierten Eigenkontrollsystems im Betrieb.
- Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, den Vorschlag für eine besondere Zulassung für solche Betriebe, die Futterfette oder Futterfettsäuren herstellen, solche behandeln oder in Verkehr bringen, auszuarbeiten und spätestens bis zur Jahresmitte in das Rechtssetzungsverfahren einzubringen. Diese besondere Zulassung soll nur dann gewährt werden, wenn die inner-

betrieblichen Abläufe transparent, nachvollziehbar und durch die Behörden als sicher bewertet werden. Die Betriebe müssen durch eine prozessbegleitende Dokumentation nachweisen, dass im Futterfett oder in der Futterfettsäure die festgesetzten Höchstgehalte an unerwünschten Stoffen, insbesondere an Dioxinen und Furanen, eingehalten und darüber hinaus sämtliche Aspekte der Futtermittelsicherheit berücksichtigt werden.