

25.01.94**Empfehlungen
der Ausschüsse**G - A - Fz - Rzu **Punkt** der 665. Sitzung des Bundesrates am 4. Februar 1994

**Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Lebensmittel- und
Bedarfsgegenständegesetzes****A****Der federführende Gesundheitsausschuß (G),
der Finanzausschuß (Fz) und
der Rechtsausschuß (R)**empfehlen dem Bundesrat, gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes zu dem
Gesetzesentwurf wie folgt Stellung zu nehmen:**G****1. Zu Art. 1 nach Nummer 8 (§ 22)**

Der Bundesrat hat im Beschluß vom 27. September 1991

- BR-Drucksache 425/91 (Beschluß) -

die Bundesregierung nachdrücklich um Erweiterung der Werbeverbote für Tabakerzeugnisse auf nationaler Ebene gebeten, da er das gesundheitspolitische Anliegen der EG-Kommission, welche eine Werbung außerhalb von Verkaufsräumen unterbinden möchte, teilt. Es wurde insbesondere auf die unerwünschte Wirkung der Tabakwerbung auf Jugendliche hingewiesen. Der Bundesrat bedauert, daß die Bundesregierung in dem vorgelegten Entwurf die Gelegenheit zur Einführung weiterer gesetzlicher Werbebeschränkungen nicht genutzt hat und fordert die Bundesregierung auf, baldmöglichst entsprechende Regelungen vorzulegen.

Ausgeliefert am 26. JAN. 1994

(noch Ziff. 1)

Begründung:

Die 66. Gesundheitsministerkonferenz im November 1993 mußte feststellen, daß die Bundesregierung sich bisher nur um weitere Selbstbeschränkungsvereinbarungen der betroffenen Wirtschaftskreise bemüht hat, deren Resultate als nicht erfolgreich gewertet werden konnten. Sie hat daher die Überprüfung von möglichen gesetzlichen Maßnahmen von der Bundesregierung erbeten. Vor diesem Hintergrund ist das Fehlen jeglicher Erläuterungen dafür, warum im neuen Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz die Möglichkeit, weitere Werbebeschränkungen einzuführen, nicht ergriffen worden ist, außerordentlich befremdlich.

Fz 2. Zu Artikel 1 Nr. 15 Buchst. b

In Artikel 1 Nr. 15 Buchst. b wird § 42 Abs. 3 wie folgt gefaßt:

"(3) Für Proben, die nicht beim Hersteller oder Einführer entnommen werden, ist eine angemessene Entschädigung zu leisten, die durch die Kosten des Einkaufspreises begrenzt wird."

Begründung:

Der Gesetzentwurf sieht eine Entschädigungspflicht für alle Importeure - also auch Drittlandimporteure - sowie eine Entschädigungsmöglichkeit für Hersteller vor. Diese erweiterten Entschädigungsregelungen sind rechtlich nicht zwingend, sachlich nicht geboten und finanzwirtschaftlich unerwünscht.

Der Änderungsvorschlag soll sicherstellen, daß Hersteller und Drittlandimporteure auch weiterhin keine Entschädigung für gezogene Proben erhalten. In den verbleibenden Fällen einer Entschädigungspflicht soll eine Begrenzung durch die Kosten des Einkaufspreises erreicht werden.

G 3. Zu Artikel 1 Nr. 17 (§ 46e Satz 1 und 2)

In Artikel 1 Nr. 17 ist in § 46e Satz 1 und 2 das Wort "Bundesländer" jeweils durch das Wort "Länder" zu ersetzen.

Begründung:

Anpassung an den Sprachgebrauch des Grundgesetzes und des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes (vgl. § 40 Abs. 3, § 46, § 46a Abs. 1 Nr. 1).

G 4. Zu Art. 1 Nr. 3 Buchst. b
Art. 1 Nr. 17a - neu -
(§ 47a Abs. 2, 2a bis 2c - neu -, 3, 4, 5 - neu -)

a) Nach Artikel 1 Nr. 17 ist folgende Nummer 17a einzufügen:

"17a. § 47a wird wie folgt geändert:

aa) Absatz 2 wird wie folgt gefaßt:

'(2) Allgemeinverfügungen nach Absatz 1 Satz 2 Nr. 2 werden vom Bundesministerium im Einvernehmen mit den Bundesministerien für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten und für Wirtschaft sowie im Benehmen mit den Ländern erlassen, soweit nicht zwingende Gründe des Gesundheitsschutzes entgegenstehen. Die zur Herstellung des Benehmens mit den Ländern erforderlichen Einzelheiten werden in Verwaltungsvorschriften nach § 45 geregelt.'

(noch Ziff. 4)

bb) Nach Absatz 2 werden folgende Absätze 2a bis 2c eingefügt:

'(2a) Allgemeinverfügungen nach Absatz 1 Satz 2 Nr. 2 sind von demjenigen zu beantragen, der die Erzeugnisse in das Inland zu verbringen beabsichtigt. Dem Antrag sind in deutscher Sprache eine genaue Beschreibung des Erzeugnisses sowie die für die Entscheidung erforderlichen verfügbaren Unterlagen beizufügen.

(2b) Das Bundesministerium hat bei der Beurteilung der gesundheitlichen Gefahren eines Erzeugnisses die Erkenntnisse der internationalen Forschung sowie darüber hinaus bei Lebensmitteln

1. Bevölkerungsgruppen mit besonderen Reaktionslagen und
2. die durchschnittlichen und besonderen Ernährungsgewohnheiten in der Bundesrepublik Deutschland

zu berücksichtigen. Die für die zu beurteilenden Stoffe bestehenden duldbaren täglichen Aufnahmemengen dürfen nicht überschritten werden.

(2c) Über den Antrag ist in angemessener Frist zu entscheiden. Sofern innerhalb von 90 Tagen eine endgültige Entscheidung über den Antrag noch nicht möglich ist, ist der Antragsteller über die Gründe zu unterrichten.'

(noch Ziff. 4)

cc) Die Absätze 3 und 4 werden wie folgt gefaßt:

'(3) Allgemeinverfügungen nach Absatz 1 Satz 2 Nr. 2 wirken zugunsten aller Einführer der betreffenden Erzeugnisse aus denjenigen weiteren Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft und anderen Vertragsstaaten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum, in denen diese Erzeugnisse mit identischer Beschaffenheit ebenfalls rechtmäßig hergestellt und rechtmäßig in den Verkehr gebracht werden. Diese Mitgliedstaaten und Vertragsstaaten sind in den Allgemeinverfügungen zu benennen.

(4) Weichen Lebensmittel von den Vorschriften dieses Gesetzes oder der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen oder sonst von der Verkehrsauffassung ab, sind die Abweichungen grundsätzlich an herausgehobener Stelle kenntlich zu machen. Wenn die abweichende Beschaffenheit aufgrund der Aufmachung und der Verkehrsbezeichnung der Lebensmittel für den Verbraucher zweifelsfrei erkennbar ist, kann die Kenntlichmachung auch in anderer Form erfolgen. Das Bundesministerium hat in den Allgemeinverfügungen nach Absatz 1 Satz 2 Nr. 2 auf die Kenntlichmachungspflicht hinzuweisen und erforderlichenfalls die näheren Einzelheiten der Kenntlichmachung festzulegen.'

dd) Es wird folgender Absatz 5 angefügt:

'(5) Die Einhaltung der in Allgemeinverfügungen nach Absatz 1 Satz 2 Nr. 2 enthaltenen Auflagen unterliegt der Überwachung nach § 41.'"

(noch Ziff. 4)

- b) In Artikel 1 Nr. 3 Buchst. b sind die Worte "§ 47a Abs. 2 Satz 3," zu streichen.

Begründung:

1. Allgemeines:

Die Anwendung des § 47a LMBG hat sich aus der Sicht der Bundesländer in mehreren Punkten als problematisch erwiesen. Die überwiegend durch lückenhafte oder unzureichend konkretisierte Regelungstatbestände verursachten Probleme lassen befürchten, daß bei den betreffenden Erzeugnissen die Verbraucherschutzinteressen nicht in dem erforderlichen Umfang gewahrt werden können. Aus diesem Grunde müssen die notwendigen inhaltlichen Änderungen bzw. Ergänzungen des § 47a LMBG vorgenommen werden, wobei gleichzeitig die Systematik der Vorschrift dem Verfahrensablauf anzupassen ist.

2. Zu Buchst. a. Doppelbuchst. aa

Absatz 2 enthält die für den Erlaß der Allgemeinverfügungen maßgebenden Ressortzuständigkeits- und Einvernehmensregelungen.

Die bisher lediglich aufgrund einer Entschließung des Bundesrates (s. BR-Drucksache 761/92 (Beschluß) -) erfolgende Einbeziehung der Länder in die Vorbereitungen der Allgemeinverfügungen soll nunmehr durch das Lebensmittel- und Bedarfsgegenständengesetz selbst verbindlich gemacht und mit der Verpflichtung verknüpft werden, den Konsens mit den Ländern herzustellen. Dieser Schritt ist erforderlich, weil

(noch Ziff. 4)

- die Länder letztlich die Einhaltung der im Zusammenhang mit den Allgemeinverfügungen zu beachtenden Rechtsvorschriften gewährleisten müssen und
- die bisherige Praxis wiederholt Anlaß zu Beanstandungen in sachlicher und prozeduraler Hinsicht gegeben hat.

Die Modalitäten des Abstimmungsverfahrens mit den Ländern sind zweckmäßigerweise durch Verwaltungsvorschriften auf der Grundlage des § 45 LMBG zu regeln.

3. Zu Buchst. a Doppelbuchst. bb

Zu Absatz 2a:

Die das Verfahren der Beantragung von Allgemeinverfügungen betreffenden Vorschriften (bisher: Absatz 2 Satz 2 und Absatz 3 Satz 1) werden aus rechtssystematischen bzw. redaktionellen Gründen in einem gesonderten Absatz zusammengeführt. Gleichzeitig ist vorzuschreiben, daß die Unterlagen ausschließlich in deutscher Sprache (ggf. in beglaubigter Übersetzung) beizubringen sind.

Zu Absatz 2b:

Dieser Absatz enthält die wesentlichen Kriterien für die gesundheitliche Bewertung derjenigen Abweichungen von deutschen Rechtsvorschriften, die Gegenstand der Anträge auf Allgemeinverfügungen sind.

Die bisherige Regelung (Absatz 2 Satz 3), wonach lediglich "die Erkenntnisse der internationalen Forschung" und bei Lebensmitteln zusätzlich "die Ernährungsgewohnheiten in der Bundesrepublik Deutschland" berücksichtigt werden sollen, ist als wenig geeignet anzusehen, vor allem potentielle gesundheitliche Risiken beim Verzehr der betreffenden Lebensmittel hinreichend sicher zu erkennen und ggf. zu vermeiden. Dies gilt insbesondere bezüglich

(noch Ziff. 4)

- der Bereiche der Zusatzstoffe, der Kontaminanten und Toxine sowie der Rückstände,
- der Einbeziehung empfindlicher Bevölkerungsgruppen (Allergiker, Kleinkinder, alte Menschen, Rekonvaleszenten usw.) in die Bewertung und
- der für die Bemessung ausreichender Sicherheitsabstände notwendigen Berücksichtigung auch individuell abweichender Ernährungsgewohnheiten.

Die Beurteilungskriterien müssen deshalb vor allem auf solche Bevölkerungsgruppen abgestellt werden, die aus Alters- oder sonstigen individuellen Gründen als besonders exponiert gelten. Ferner ist es sinnvoll, bei der Prüfung nicht nur die durchschnittlichen Ernährungsgewohnheiten zugrunde zu legen, sondern auch die Möglichkeit nicht unerheblicher Überschreitungen der jeweiligen Durchschnittswerte zu berücksichtigen.

Als weiterer konkreter Prüfparameter ist die duldbare tägliche Verzehrmenge (d.h. der ADI-Wert) heranzuziehen, die von dem/der jeweiligen Stoff/Substanz nicht überschritten werden soll. Mit dieser Regelung wird nicht nur die Diskussion über den Charakter nationaler Höchstmengenregelungen entbehrlich, sondern gleichzeitig die anzustrebende Flexibilität der Bewertungs- und Entscheidungsprozesse durch einzelfallbezogene Anwendung einer international anerkannten und gebräuchlichen Kenngröße erreicht. Im Interesse des zu gewährleistenden vorbeugenden Gesundheitsschutzes ist dabei vorzusehen, daß die betreffenden ADI-Werte nicht zu mehr als 100 % beansprucht werden dürfen.

(noch Ziff. 4)

Zu Absatz 2c:

Die Vorgaben für die Entscheidungsfrist sind unverändert aus dem bisherigen Absatz 3 Satz 2 und 3 übernommen worden.

4. Zu Buchst. a Doppelbuchst. cc

Zu Absatz 3:

Ausgehend von dem in Absatz 1 Satz 1 festgelegten und auf die Urteilspraxis des EuGH zurückgehenden Prinzip der Rechtmäßigkeit des Herstellens und Inverkehrbringens in "einem anderen Mitgliedstaat... oder einem anderen Vertragsstaat" wird durch Absatz 3 Satz 1 unter Einbeziehung der bereits im bisherigen Absatz 2 Satz 4 enthaltenen Erweiterungsklausel klargestellt, daß die Allgemeinverfügungen auch für Produkte aus weiteren Mitgliedstaaten bzw. EWR-Vertragsstaaten gelten, in denen die betreffenden Erzeugnisse in identischer Beschaffenheit ebenfalls rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht werden. Diese Ausdehnung des Erstreckungsbereichs der Allgemeinverfügungen setzt allerdings voraus, daß die durch den Antrag ausgelöste Rechtmäßigkeitsprüfung für alle Staaten durchgeführt wird. Die in Satz 2 enthaltene Verpflichtung, die betreffenden Mitgliedstaaten in den Allgemeinverfügungen anzugeben, ist insbesondere für solche Fälle von Bedeutung, in denen die Rechtmäßigkeitsprüfung nur bei bestimmten Mitgliedstaaten zu einem positiven Ergebnis geführt hat. Hierdurch soll letztlich im Interesse einer wirksamen Überwachung vermieden werden,

(noch Ziff. 4)

daß Allgemeinverfügungen in unzulässiger Weise genutzt werden, in dem beispielsweise die betreffenden Erzeugnisse in weiteren Mitglied- oder EWR-Vertragsstaaten für den Export in die Bundesrepublik Deutschland auch dann hergestellt werden, wenn Herstellung und Inverkehrbringen der fraglichen Produkte aufgrund der jeweiligen nationalen Rechtssituation nicht gestattet sind.

Zu Absatz 4:

Die bisherige Regelung, wonach bei den betreffenden Lebensmitteln Abweichungen von den Bestimmungen des LMBC oder darauf fußender Verordnungen nur "angemessen kenntlich zu machen (sind), soweit dies zum Schutz des Verbrauchers erforderlich ist", hat sich aufgrund der vorliegenden Erfahrungen als weitgehend unwirksam erwiesen. Diese Bestimmung bedeutet unter anderem, daß im Regelfall z.B. das Zutatenverzeichnis als ausreichende Information über Art und Umfang der Abweichungen zu gelten hätte. Abgesehen davon, daß beispielsweise eventuelle höhere Gehalte an Rückständen von Schädlingsbekämpfungsmitteln oder sonstigen unerwünschten Substanzen über das Zutatenverzeichnis ohnehin nicht vermittelbar sind, benötigen Verbraucherinnen und Verbraucher in dem durch § 47a geregelten Bereich zumeist deutliche, d.h. über das Zutatenverzeichnis hinausgehende, Hinweise, um die von nationalen Normen oder der nationalen Verkehrsauffassung abweichende Beschaffenheit eines Erzeugnisses zu erkennen. Aus diesen Gründen ist es im unmittelbaren Verbraucherschutzinteresse geboten, eine grundsätzliche Verpflichtung zur herausgehobenen Kenntlichmachung der Abweichungen zu verankern (Satz 1).

In bestimmten Einzelfällen (z.B. bei absolut neuartigen Produkten) können allerdings bereits die Aufmachung und die Verkehrsbezeichnung der Produkte die erforderliche Signalwirkung entfalten. Hier ist ggf. auf eine weitere herausgehobene Kenntlichmachung zu verzichten, da zusätzliche

(noch Ziff. 4)

Informationen vor allem dem Zutatenverzeichnis entnommen werden könnten (Satz 2).

Im Interesse der wirksamen Umsetzung der in Satz 1 festgelegten Verpflichtung müssen bereits die Allgemeinverfügungen mit einem entsprechenden Hinweis sowie erforderlichenfalls mit konkretisierenden Vorgaben für die Kenntlichmachung versehen werden (Satz 3).

5. Zu Buchst. a Doppelbuchst. dd

Im Interesse der von den Ländern zu gewährleistenden wirksamen Überwachung der mit den Allgemeinverfügungen erteilten Auflagen (z.B. hinsichtlich der ausreichenden Kenntlichmachung der Abweichungen) ist eine ausdrückliche Verknüpfung mit den generellen Vorgaben des § 41 LMBC erforderlich.

6. Zu Buchst. b

Folgeänderung zu Buchstabe a Doppelbuchst. aa

- G 5. Zu Art. 1 Nr. 17 (§ 46d Abs. 4)
Art. 2 Nr. 3, 4 (§ 31, 43 Fleischhygienegesetz)

In Artikel 2 Nr. 3 und Nummer 4 ist in den anzufügenden Sätzen jeweils das Wort "keine" durch das Wort "entsprechend" zu ersetzen.

Folgeänderung:

In Artikel 1 Nr. 17 sind in § 46d Abs. 4 Satz 1 nach den Worten "§41 Abs. 1 Satz 1" die Worte "oder im Rahmen der Überwachung der Fleischhygiene oder Geflügelfleischhygiene" einzufügen, und in Satz 2 sind die Worte "für beide" durch die Worte "für die jeweiligen" zu ersetzen.

Begründung

Zwischen Bund und Ländern bestand sowohl während der fünfjährigen Forschungsphase "Bundesweites Lebensmittelmonitoring" als auch bei den Vorarbeiten zur gesetzlichen Verankerung dieses Monitoring im LMBG Einvernehmen darüber, mit diesem Projekt bundesweit repräsentative und zuverlässige Aussagen über aktuelle Belastungen ausgewählter Lebensmittel mit unerwünschten und/oder toxikologisch bedenklichen Stoffen erhalten zu können. Die Früherkennung potentieller Gefahrenquellen soll hierdurch genauso möglich sein wie die Beobachtung von Belastungstrends als auch eine Rückverfolgung von Kontaminationen im Sinne einer Ursachenfindung. Über den verbraucher- und ursachenorientierten Ansatz des Lebensmittelmonitoring soll letztlich auch das gesundheitliche Risiko einer Lebensmittelkontamination abgeschätzt werden. Durch die von der Bundesregierung in Art. 2 Nr. 3 und 4 vorgesehene Herausnahme der Bereiche Fleisch und Geflügelfleisch aus dem Bundesweiten Lebensmittelmonitoring wird

(noch Ziff. 5)

- der Anwendungsbereich des Monitoring in sachlich nicht gerechtfertigtem Ausmaß geschmälert und damit die Aussagekraft des erzielten Gesamtergebnisses in Frage gestellt,
- der ursprünglich zwischen Bund und Ländern erzielte Konsens verlassen
- und den Ländern eine unzumutbare und kostenintensive Zweigleisigkeit aufgebürdet.

Die in den Untersuchungsämtern der Länder mit einem hohen analytischen Qualitätsanspruch erzielten Monitoringuntersuchungsergebnisse können problemlos auch für die Belange der nationalen und der EG-Berichterstattung im Rahmen des Fleisch- und Geflügelfleischhygienegesetzes verwandt werden.

In den Ländern würde so, auch im Hinblick auf eine einheitliche Berichterstattung, unnötige Doppelarbeit vermieden werden.

R 6. Zu Artikel 1 Nr. 23a - neu - (§ 55 Satz 1)

In Artikel 1 ist nach Nummer 23 folgende Nummer 23 a einzufügen:

'23a. In § 55 Satz 1 wird nach der Angabe "§§ 51" das Wort "und" durch das Wort "oder" ersetzt.'

Begründung:

Notwendige Klarstellung.

R 7. Zu Artikel 1 Nr. 24 (§ 60 Nr. 1)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob in Artikel 1 Nr. 24 in § 60 Nr. 1 die Wörter "§ 56 Abs. 1 oder 3 oder § 57" durch die Wörter "den §§ 56 oder 57" zu ersetzen sind.

Begründung:

Klarstellung des Gewollten

R 8. Zu Artikel 1 Nr. 24 (§ 60 Satz 2)

Der Bundesrat bittet, im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob in Artikel 1 Nr. 24 in § 60 Nr. 2 die Angabe "§ 58 Abs. 1 oder 2" durch die Angabe "§ 58 Abs. 2" zu ersetzen ist.

Begründung:

Der nach § 58 Abs. 1 maßgebliche Tatbestand wird wohl in einer Rechtsverordnung nach § 60 Nr. 1 i.V.m. § 57 umschrieben. Einer nochmaligen Bezeichnung durch Rechtsverordnung nach § 60 Nr. 2 i.V.m. § 58 Abs. 1 bedarf es dann nicht mehr.

R 9. Zu Artikel 1 Nr. 24 (§ 61 Satz 1)

In Artikel 1 Nr. 24 ist in § 61 Satz 1 jeweils das Wort "und" durch das Wort "oder" zu ersetzen.

Begründung:

Klarstellung

Fz 10. Zum Gesetzentwurf allgemein

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, im weiteren Gesetzgebungsverfahren die haushaltsmäßigen Auswirkungen des Gesetzes im einzelnen zu ermitteln und darzustellen.

B

11. Der **Agrarausschuß**

empfiehlt dem Bundesrat, gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen zu erheben.