

16.09.97

Empfehlungen
der Ausschüsse

EU - A - G

zu Punkt der 716. Sitzung des Bundesrates am 26. September 1997

Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die allgemeinen Grundsätze des Lebensmittelrechts in der Europäischen Union

KOM(97) 176 endg.; Ratsdok. 8150/97

A

Der federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen Union (EU) und der Gesundheitsausschuß (G)

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt Stellung zu nehmen:

EU
G

1. Der Bundesrat begrüßt die mit dem Grünbuch beabsichtigte neue Orientierung der Gemeinschaftspolitik auf dem Gebiet des Lebensmittelrechts. Die Straffung und Vereinfachung der bestehenden Regelungen liegt auch im Interesse der Länder. Um dieses Ziel zu erreichen, hält der Bundesrat es für erforderlich, zu den bestehenden Regelungen auf Gemeinschaftsebene, die historisch bedingt aus Normen zur Vermeidung technischer Handelshemmnisse gewachsen sind, eine Dachregelung für das Lebensmittelrecht - insbesondere für den Bereich Gesundheitsschutz, aber auch hinsichtlich des Irreführungs- und Täuschungsschutzes - zu schaffen, die in ihrer Systematik dem Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz (LMBG) entspricht. Es erscheint zweckmäßig, diesen Regelungsbereich auf Lebensmittel, Bedarfsgegenstände und Tabakerzeugnisse zu beschränken, wie dies von der Kommission bereits seit Jahren verfolgt wird. Die Kommission sollte eine analoge Dachregelung auch für den Bereich der kosmetischen Mittel initiieren.

G

2. Mit dem Grünbuch wird den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eingeräumt, auf die Gestaltung des Lebensmittelrechts in der EU Einfluß zu nehmen. Dies darf

...

aber keine einmalige Aktion bleiben. Vielmehr ist es nach der Überzeugung des Bundesrates erforderlich, im EG-Vertrag ein Initiativrecht des Rates zu schaffen, das es den Mitgliedstaaten ermöglicht, unabhängig von den Aktivitäten der Kommission Rechtsakte im Rat einzubringen. Die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, bei der Gestaltung des Gemeinschaftsrechts initiativ tätig zu werden, dürfen nach Überzeugung des Bundesrates denen der Länder auf Bundesebene nicht nachstehen. Hierzu wird auch auf das von der Gesundheitsministerkonferenz erarbeitete Positionspapier verwiesen, das der EntschlieÙung der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) vom Oktober 1989 zur Sicherung des Verbraucherschutzes in der EU zugrundelag.

Der federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen Union widerspricht dieser Empfehlung mit folgender Begründung:

Ein Initiativrecht des Rates wurde in der EntschlieÙung des Bundesrates "Forderungen der Länder zur Regierungskonferenz 1996" (BR-Drucksache 667/95 (Beschluß)) nicht gefordert. Die erwähnte EntschlieÙung der Ministerpräsidentenkonferenz vom 25.10.1989 bis 27.10.1989 enthält hierzu ebenfalls keine Aussagen.

Gegen die in der Empfehlung vorgesehene Möglichkeit der Mitgliedstaaten, Rechtsakte in den Rat einzubringen, spricht die Gefahr, daß die Ratstätigkeit durch zahlreiche kleine, nicht konsensfähige Vorschläge blockiert werden könnte. Artikel 152 EGV bietet die Möglichkeit, ausreichend Druck auf die Kommission zur Erarbeitung eines Rechtsaktes auszuüben, falls die Mitgliedstaaten sich im Rat darauf verständigt haben, daß zu einem bestimmten Thema Handlungsbedarf besteht.

- EU
G
3. Mit Skepsis verfolgt der Bundesrat die Bemühungen der Kommission, zunehmend Gemeinschaftsdienststellen für Überwachungsaufgaben einzurichten bzw. Aufgabenbereiche und Personalausstattung bereits bestehender Dienststellen erheblich auszudehnen. Der Bundesrat hält eine solche Erweiterung des vorhandenen oder bereits verbindlich beschlossenen Rahmens für den Bereich des Lebensmittelrechts nicht für erforderlich. Die Lebensmittelüberwachung muß Aufgabe der in den Mitgliedstaaten zuständigen Behörden bleiben. Eine Kontrolle, ob die Behörden ihren Aufgaben nachkommen, muß der Kommission grundsätzlich möglich sein, da die gleichmäßige Anwendung des Gemeinschaftsrechts in allen Mitgliedstaaten eine wesentliche Voraussetzung für das Funktionieren des Binnenmarktes ist. Direkte Sanktionsmaßnahmen der Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten werden vom Bundesrat abgelehnt. Sollte es zu Meinungsunterschieden hinsichtlich der Auslegung des Gemeinschaftsrechts oder dessen Anwendung kommen, ist der Europäische Gerichtshof die geeignete Instanz, hier eine Klärung herbeizuführen.

- G 4. Zu den von der Kommission im Grünbuch aufgeworfenen Fragestellungen nimmt der Bundesrat im einzelnen wie folgt Stellung:

- G 5. **Stellungnahme zur Anwendung freiwilliger Instrumente im Lebensmittel-sektor und insbesondere zu der Frage, wie es möglich wäre, die Beteiligten zu stärkerer Nutzung solcher Instrumente auf Gemeinschafts- statt auf nationaler Ebene zu bewegen (Grünbuch S. 26)**

Die in Artikel 5 der Richtlinie 93/43/EWG geschaffene Möglichkeit für die betroffene Wirtschaft, Leitlinien für eine gute Hygienepraxis erarbeiten zu können, wird begrüßt. Dieser Ansatz steht im Einklang mit dem Beschluß des Bundesrates vom 10.07.1992 - BR-Drucksache 363/92 (Beschluß) -, in dem die Wirtschaft aufgefordert wurde, vermehrt Eigenkontrollen einzuführen, um die Überwachungsbehörden angesichts gestiegener Kontrollanforderungen in die Lage zu versetzen, die Lebensmittelüberwachung nach wie vor effizient durchführen zu können. Dabei kommt dem Instrumentarium des eigenverantwortlich nutzbaren Konzepts der Risikoanalyse und Risikobeherrschung eine große Bedeutung zu. Selbstregulierungsinstrumente, wie z. B. Verhaltenskodizes oder Normen als Alternative oder Ergänzung von Vorschriften werden begrüßt.

- G 6. **Kommentare zur Frage, wann horizontale und wann vertikale Konzepte im Lebensmittelrecht sinnvoll erscheinen (Grünbuch S. 27)**

Der Bundesrat bestärkt die Europäische Kommission in der Absicht, das Lebensmittelrecht der Gemeinschaft zu vereinfachen und zu rationalisieren. Grundsätzlich sind - im Interesse der Übersichtlichkeit und Handhabbarkeit - allgemeine horizontale Regelungen gegenüber vertikalen produktspezifischen Richtlinien zu bevorzugen. In jedem Fall muß das gewählte rechtliche Instrumentarium dem angestrebten Ziel angepaßt werden. Im übrigen wird hierzu auch auf die Ausführungen unter Punkt 10 verwiesen.

- G 7. **Kommentare zu Fragen der Notifizierung nationaler Vorschriften im Lebensmittelbereich (Grünbuch S. 30-32)**

Notifizierungspflicht gegenüber einer Stelle der Kommission auch bei unterschiedlichen Notifizierungsverfahren

Ausweitung der nach der Etikettierungs-RL, Kontaminanten-RL und Hygiene-RL geltenden Notifizierungsverfahren auf andere Bereiche des Lebensmittelrechts

Die für einzelstaatliche Vorschriften aufgrund der allgemeinen Notifizierungsrichtlinie 83/189/EWG geltenden Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Einhaltung von unterschiedlich langen Stillstandsfristen sind nach Ansicht des

Bundesrates ein ausgewogener Kompromiß zwischen der Wahrung des Gemeinschaftsinteresses und der Berechtigung der Mitgliedstaaten, neue Regelungsbedürfnisse zügig zu erfüllen. In der Praxis des allgemeinen Notifizierungsverfahrens gelingt es häufig, mögliche Probleme im innergemeinschaftlichen Handel durch pragmatische Änderungen, wie z. B. die Einfügung einer Klausel zur Sicherstellung der gegenseitigen Anerkennung, zu bewältigen. Die zeitliche Begrenzung der Stillstandsfristen auf maximal 18 Monate beugt dabei einer dauerhaften Blockade der Weiterentwicklung des Rechts des betroffenen Mitgliedstaates vor.

Demgegenüber enthalten die in den Richtlinien über Etikettierung, Kontaminanten und Lebensmittelhygiene vorgesehenen besonderen Notifizierungsverfahren die Möglichkeit, einen Mitgliedstaat auf Dauer am Erlass einer für notwendig erachteten einzelstaatlichen Vorschrift zu hindern. Ein gewisser Ausgleich dieser weitergehenden Einschränkung ergibt sich zwar daraus, daß die Verhinderung der Inkraftsetzung einzelstaatlicher Vorschriften im besonderen Notifizierungsverfahren einen mit qualifizierter Mehrheit im Komitologieverfahren gefaßten Beschluß vorsieht. Gleichwohl setzt die Anwendung derart weitreichender Einschränkungen aus Sicht des Bundesrates voraus, daß der betroffene Regelungsbereich auf Gemeinschaftsebene so vollständig harmonisiert ist, daß ergänzende nationale Regelungen von vornherein unerwünscht sind.

Diese Voraussetzung gilt noch nicht für alle Bereiche des gemeinschaftlichen Lebensmittelrechtes. Folglich steht der Bundesrat einer flächendeckenden Anwendung der besonderen Notifizierungsverfahren ablehnend gegenüber. Eine erwägenswerte Alternative im vollharmonisierten Bereich sind demgegenüber Regelungen wie in Art. 5 der Zusatzstoff-Richtlinie 89/107/EWG, nach denen Mitgliedstaaten in zeitlich begrenzter Weise zusätzliche Zulassungen unter Berücksichtigung des wissenschaftlichen und technischen Fortschritts vornehmen können.

- G 8. **Frage der Notwendigkeit weiterer Gemeinschaftsregelungen in den Bereichen: technische Hilfsstoffe, Zusatz von Vitaminen und Mineralien zu Lebensmitteln; diätetische Nahrungsergänzungen (Grünbuch S. 32)**

Technische Hilfsstoffe

Der Bundesrat teilt die Einschätzung der Kommission, daß es erforderlich ist, mit den Mitgliedstaaten Gespräche aufzunehmen, um Regelungen über technische Hilfsstoffe zu schaffen; er verweist hierzu auf seinen jüngsten Beschluß vom 04.07.1997 - BR-Drucksache 356/97 (Beschluß) -. Von Gebotsregelungen im Sinne einer Zulassung von technischen Hilfsstoffen sollte Abstand genommen werden. Vielmehr bietet es sich an, in Analogie zu den Regelungen des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes, technische Hilfsstoffe in gesundheitlich unbedenklichen und technisch nicht vermeidbaren Mengen in Lebensmitteln zu tolerieren. Um einen angemessenen Verbraucherschutz zu er-

reichen, wird es darüber hinaus für erforderlich gehalten, daß die Unternehmen verpflichtet werden, die von ihnen verwendeten technischen Hilfsstoffe mitzuteilen (Aufstellung eines Inventars) und für evtl. Kontrollen der Überwachung in einem Dossier alle erforderlichen Daten über die Zusammensetzung, Verwendung und toxikologische Absicherung der technischen Hilfsstoffe vorzuhalten. Die Kommission sollte sich die Möglichkeit schaffen, in einem vereinfachten Verfahren (Ausschußverfahren) die Verwendung einzelner technischer Hilfsstoffe ggf. zu untersagen.

Zusatz von Vitaminen und Mineralien zu Lebensmitteln

Eine Regelung über den Zusatz von Vitaminen zu Lebensmitteln besteht national derzeit in Form der Verordnung über vitaminisierte Lebensmittel. Diese Verordnung regelt zumindest qualitativ (mit Ausnahme der beschränkten Zulassung von Vitamin A- und Vitamin D-Derivaten) den Einsatz von Zusatzstoffen zur Vitaminisierung von Lebensmitteln. Vor dem Hintergrund einer stetig steigenden Anzahl vitaminisierter Lebensmittel und dem Trend zur Verwendung hoher, den Tagesbedarf eines Erwachsenen übersteigenden Dosierung (z. B. bei Nahrungsergänzungsmitteln), ist eine EU-Regelung hinsichtlich quantitativer Vorgaben notwendig.

Mineralien (Mineralstoffe, inkl. Spurenelemente) sowie deren Verbindungen (außer Kochsalz) sind national gemäß § 2 LMBG den Zusatzstoffen gleichgestellt. Die Zusatzstoff-Zulassungsverordnung bzw. die Verordnung zur Neuordnung lebensmittelrechtlicher Vorschriften über Zusatzstoffe enthält Vorschriften über Zusatzstoffe - auch Mineralstoffe und deren Verbindungen -, die zu technologischen Zwecken eingesetzt werden. Zulassungsvorschriften über Zusatzstoffe, die zu anderen als technologischen Zwecken - z. B. ernährungsphysiologischen Zwecken - verwendet werden, sollen künftig in einer eigenständigen Verordnung geregelt werden. Auch hier läßt sich die Notwendigkeit einer EU-weiten Rechtsetzung durch die in letzter Zeit in vielen Mitgliedstaaten zu beobachtende vermehrte Anwendung isolierter Mineralstoffe zur Nahrungsergänzung begründen.

Diätetische Nahrungsergänzungen

Der Begriff „diätetische Nahrungsergänzungen“ ist in sich widersprüchlich. Diätetische Lebensmittel unterliegen den besonderen Anforderungen der Diätverordnung. Es handelt sich um Lebensmittel, die für eine besondere Ernährung bestimmt sind. Dagegen dienen Nahrungsergänzungsmittel in erster Linie nur allgemeinen Ernährungserfordernissen und nicht einem bestimmten Ernährungszweck. Zwar können diätetische Lebensmittel neben dem diätetischen Zweck auch der Nahrungsergänzung dienen, jedoch reichen die Zweckbestimmung und Eignung eines Lebensmittels zur Nahrungsergänzung keinesfalls zur Begründung einer diätetischen Eigenschaft i. S. d. § 1 der Diätverordnung.

Die Notwendigkeit einer Gemeinschaftsvorschrift über Nahrungsergänzungsmittel - insbesondere hinsichtlich einheitlicher Begriffsdefinitionen und Abgrenzungskriterien (z. B. gegenüber Arzneimitteln) - ist offensichtlich. Derzeit besteht zumindest in Deutschland keine Rechtsdefinition bezüglich Nahrungsergänzungsmitteln; eine Abgrenzung diätetischer Nahrungsergänzungen von Nahrungsergänzungen, die für den Allgemeinverzehr bestimmt sind, ist derzeit nicht möglich. Eine Regelung ist hier dringend erforderlich. Der Bundesrat verweist im übrigen darauf, daß Sportlernahrung sich von Nahrungsergänzungsmitteln unterscheidet und insoweit auch einer Regelung bedarf.

Die Begriffsdefinitionen im Gemeinschaftsrecht sollten den Vorschlag des Codex-Komitees für Ernährung und diätetische Lebensmittel als Rahmen für eine übergeordnete Regelung heranziehen, die je nach Erfordernis durch Einzelregelungen über bestimmte Nährstoffe oder Nährstoffgruppen ergänzt wird. In Einzelregelungen könnten die für die speziellen Nahrungsergänzungsmittel wichtigen Anforderungen präzisiert werden.

G 9. Sprachenfrage - Legitimation der Kommission (Grünbuch S. 33)

Der Bundesrat erkennt das Bemühen der Kommission an, alle erforderlichen Dokumente rechtzeitig den Mitgliedstaaten in den jeweiligen Amtssprachen zur Verfügung zu stellen. Er hält es aber für erforderlich, daß die Dienststellen der Kommission auf diesem Gebiet technisch besser unterstützt werden, damit nicht nur Dokumente von herausragender politischer Bedeutung, wie z. B. das Grünbuch, in den Amtssprachen der Mitgliedstaaten vorliegen, sondern auch mit allen anderen Schriftstücken in ähnlicher Weise verfahren wird.

G 10. Stellungnahme, ob sowohl in den primären als auch in den sekundären Rechtsvorschriften der Gemeinschaft in geeigneten Fällen vermehrt Verordnungen eingesetzt werden sollten (Rechtsakte, bei denen es allein um die Harmonisierung allgemeiner Grundsätze und Kriterien geht, wie z. B. Vorschriften über die amtliche Lebensmittelüberwachung, würden auch weiterhin in der Form von Richtlinien verabschiedet werden), (Grünbuch S. 35)

Der Bundesrat ist - entsprechend seinen bisherigen diesbezüglichen Beschlüssen - weiterhin der Auffassung, daß bei der Europäischen Rechtsetzung grundsätzlich das Instrument der Richtlinie der Verordnung vorzuziehen ist. Bei der Umsetzung einer Richtlinie können wesentlich besser die Besonderheiten der nationalen Rechtssystematik, der Wirtschaftsstruktur und auch der Struktur der amtlichen Überwachung berücksichtigt werden. Die Tatsache, daß im Einzelfall Richtlinien national nicht rechtzeitig umgesetzt werden, widerspricht dem nicht. Lediglich in den Fällen, in denen eine angepaßte, rechtsformale Umsetzung der im Gemeinschaftsrecht enthaltenen Vorschriften nicht erforderlich ist (z.B. direkte Übernahme von Grenzwerten), ist die Verordnung das Instrument der Wahl.

- G 11. **Stellungnahme zu der Frage der Befugnisübertragung vom Rat auf die Kommission zur Beschleunigung notwendiger Anpassungen der Gemeinschaftsvorschriften an Innovation und technischen Fortschritt. (Zu diesem Thema von interessierter Seite eingehende Kommentare werden vor dem Hintergrund der Ergebnisse der derzeit auf Regierungs- und institutioneller Ebene laufenden Diskussionen zu betrachten sein.), (Grünbuch S. 36)**

Zweifelloos bietet die Befugnisübertragung vom Rat auf die Kommission im Rahmen der sogenannten „Komitologie“-Verfahren im Hinblick auf den erforderlichen Zeitbedarf gewichtige Vorteile gegenüber dem üblichen Verfahren des Rechtsakterlasses durch Rat und Europäisches Parlament. Jedoch stellt das Komitologie-Verfahren - insbesondere in der von der Kommission bevorzugten Variante des Beratenden Ausschusses - bei flächendeckender Anwendung das im EG-Vertrag sorgfältig abgewogene institutionelle Gleichgewicht in Frage. Weder das die demokratische Legitimation vermittelnde Europäische Parlament noch der Rat sind angemessen in das Verfahren des Beratenden Ausschusses eingebunden.

Der Bundesrat spricht sich deshalb dafür aus, Regelungen im Komitologiebereich auf technische Durchführungsfragen zu beschränken, deren Inhalt, Zweck und Ausmaß im ermächtigenden Rechtsakt des Rates und ggf. des Europäischen Parlaments im wesentlichen vorherbestimmt ist. Liegen diese Voraussetzungen vor, so ist nach Auffassung des Bundesrates das „contre-filet“-Verfahren (Typ IIIb) ein angemessenes Instrument, um den Einfluß des Rates auf das Ergebnis des Durchführungsrechtsaktes abzusichern.

- G 12. **In der Vergangenheit ist mehrfach Zweifel aufgekommen, ob Definitionen nur für die betreffenden Rechtsvorschriften gelten, in denen sie erscheinen, oder ob sie allgemeiner anwendbar sind. Um weitere Zweifel auszuschalten, schlägt die Kommission vor festzustellen, daß bestimmte Definitionen allgemein für das gesamte Lebensmittelrecht der Gemeinschaft gelten (Grünbuch S. 37).**

Der Bundesrat bestärkt die Kommission in ihrer Absicht, bestimmte Definitionen allgemein für das gesamte Lebensmittelrecht festzulegen. Es bietet sich an, diese Definitionen in eine Dachregelung für das Lebensmittelrecht zu integrieren. Auf diese Weise wird am besten deutlich gemacht, daß den Definitionen eine umfassende Anwendbarkeit zukommen soll.

- G 13. **Zur Frage der dem Codex Alimentarius nachgebildeten Definition für „Lebensmittel“: Kann diese Definition auch auf die Primärerzeugung angewendet werden? (Grünbuch S. 38)**

Der Bundesrat begrüßt die Absicht der Kommission, innerhalb der Gemeinschaft eine Definition des Begriffs „Lebensmittel“ einzuführen. Er bestärkt die Kommission darin, dieses Ziel vorrangig anzustreben, um derzeit noch bestehende gravierende Unterschiede in der lebensmittelrechtlichen Bewertung bestimmter Erzeugnisse, wie z. B. der Nahrungsergänzungsmittel, zu beseitigen. So kommt es immer wieder zu Handelshemmnissen dadurch, daß z. B. in der Bundesrepublik Deutschland Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten als Arzneimittel beurteilt werden, obwohl diese in den Herkunftsmitgliedstaaten als Lebensmittel frei verkehrsfähig gehandelt werden. Dieses ständige Problem könnte durch eine einheitliche Definition des Begriffs „Lebensmittel“ in der Gemeinschaft und deren konsequente Anwendung beseitigt werden.

Die von der Kommission vorgeschlagene, auf der Definition des Codex Alimentarius beruhende Begriffsbestimmung „Lebensmittel“ ist nach Auffassung des Bundesrates überarbeitungsbedürftig. So können Stoffe auch über die Haut aufgenommen werden, um anschließend im Körper eine zumindest behauptete ernährungsphysiologische Wirkung zu entfalten. Damit kann es über den Begriff „Aufnahme“ zu einer Kollision der Definitionen „Lebensmittel“ und „kosmetische Mittel“ kommen. Die auf EU-Ebene bestehende Definition der kosmetischen Mittel (Artikel 1 der RL 76/768/EWG) räumt einen solchen Konflikt im Vorhinein nicht gänzlich aus.

Es bietet sich an, auch im Gemeinschaftsrecht Primärerzeugnisse insoweit unter die Begriffsbestimmungen 'Lebensmittel' fallen zu lassen, wie dies in Deutschland nach den Begriffsbestimmungen des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes der Fall ist.

- G 14. **Definition für „Vermarktung“ (Grünbuch S. 38)**

Der vorgeschlagenen Definition des Begriffs „Inverkehrbringen“ wird grundsätzlich zugestimmt. Es wird jedoch empfohlen, künftig nur den Begriff des „Inverkehrbringens“ zu verwenden und auf den Begriff „Vermarktung“ zu verzichten.

Entbehrlich erscheint die Einschränkung, daß nur die „unter Aufsicht der Mitgliedstaaten“ durchgeführte wissenschaftliche Forschung ausgenommen sein soll.

G 15. Fragen zur Lebensmittelhygiene (Vertikalrichtlinien, HACCP-Konzept) (Grünbuch S. 40)

In den vertikalen Ansätzen auf dem Gebiet der Lebensmittelhygiene werden Details teilweise über Gebühr geregelt, so daß Unternehmen, die in mehreren Bereichen der Erzeugung von Lebensmitteln tierischer Herkunft tätig sind, die Anforderungen verschiedener, sich teilweise widersprechender Regelungen erfüllen müssen. Eine horizontale Richtlinie zur Regelung der Lebensmittelhygiene kann dabei sowohl die Stufe der Erzeugung, als auch die Stufe der Vermarktung erfassen.

Insoweit werden die von der Kommission bereits ergriffenen Aktivitäten in Form eines Leitfadens zur Konsolidierung von vierzehn Einzelrichtlinien aus dem Bereich der Erzeugung und Vermarktung von Lebensmitteln tierischer Herkunft begrüßt. Die darin erkennbare Konzeption in Anlehnung an die Richtlinie 93/43/EWG über Lebensmittelhygiene regelt allgemeine Hygieneanforderungen, die von allen Betrieben, die Erzeugnisse tierischen Ursprungs herstellen, als Grundforderung einzuhalten sind. Es sollte versucht werden, die Richtlinie 93/43/EWG mit dem übergreifenden Teil des Konsultationsdokumentes zusammenzuführen; für die Bereiche, in denen weitere Detailvorschriften aus Gründen des Gesundheitsschutzes erforderlich sind, können die jeweiligen spezifischen Hygienemaßnahmen in vertikalen produktspezifischen Anhängen zu der allgemeinen Hygienevorschrift geregelt werden. Gleichzeitig sind die Einzelvorschriften auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen.

Grundsätzlich steht der Bundesrat der Absicht der Kommission, ein einheitliches Hygieneniveau für alle Lebensmittel herstellenden Betriebe zu schaffen, positiv gegenüber. Unter Berücksichtigung dieses Grundsatzes sollte jedoch mittleren und kleineren Betrieben die Möglichkeit zugestanden werden, entsprechend den örtlichen Gegebenheiten unter erleichterten Hygieneanforderungen (z. B. keine Verpflichtung zur Einrichtung eines Sozialraums) tätig werden zu können. Für diese Betriebe sollten angemessene Erleichterungen - ohne Eingrenzung des Verantwortungsbereichs - möglich sein. Ggf. kann hier auch ein Ermessensspielraum der amtlichen Lebensmittelüberwachung vorgesehen werden.

G 16. Frage, ob die bestehenden Vorschriften zur Gewährleistung von Sicherheit und Hygiene von Primärerzeugnissen nichttierischen Ursprungs, wie z. B. die Vorschriften über Pestizid-Rückstände und Verunreinigungen, als ausreichend anzusehen sind (Grünbuch S. 41)

In vielen Bereichen sind die Rechtsvorschriften zur Gewährleistung der Sicherheit von Primärerzeugnissen im Sinne eines vorbeugenden Gesundheits-

schutzes nicht ausreichend (z.B. Höchstmengen für Pflanzenschutzmittelrückstände in Babykost). In anderen Bereichen (z.B. Durchführungsvorschriften zur Kontaminantenverordnung) ist eine baldige Harmonisierung auf hohem Verbraucherschutzniveau notwendig.

Verbesserungen im Sinne des vorbeugenden Gesundheitsschutzes sind wünschenswert zur Vermeidung unsachgemäßer Lagerung, insbesondere im Hinblick auf Verunreinigungen und Rückstände von Aflatoxinen, Fusarientoxinen, Ochratoxinen, Patulin, zur Vermeidung von Kontaminationen von Ölfrüchten mit fettlöslichen Lösungsmitteln sowie Entfeuchtung und Begasung von (Getreide-)Silos zur Vermeidung der Mykotoxinbildung.

- G 17. Kommentare zu der Frage, ob der Einzelhandel mit Lebensmitteln tierischen Ursprungs weiterhin unter die allgemeine Hygiene-Richtlinie fallen soll, oder ob er in den Geltungsbereich der veterinärhygienischen Richtlinien einbezogen werden sollte (Grünbuch S. 42)**

Hinsichtlich der Frage, inwieweit Hygienevorschriften für den Einzelhandel (Verkaufsraum, Vorbereitungsraum) künftig in produktspezifischen vertikalen Richtlinien geregelt werden sollten, wird auf die Ausführungen zu Nr. 15 verwiesen: soweit möglich, sollten im Interesse der Übersichtlichkeit und Handhabbarkeit horizontale Regelungen bevorzugt werden. Das jetzige System, das diesen Bereich dem Regelungsbereich der Richtlinie 93/43/EWG zuordnet, sollte beibehalten werden. Im Einzelfall erforderliche produktspezifische Regelungen sollten in vertikalen produktspezifischen Anhängen zur Richtlinie 93/43/EWG geregelt werden. Anderenfalls müßten die Einzelhandelsbereiche, die eine Vielzahl verschiedener Lebensmittel tierischer Herkunft anbieten, die Hygienevorschriften den jeweiligen spezifischen vertikalen Richtlinien entnehmen. Dies würde zu einer schlechteren Übersichtlichkeit dieses Rechtsbereiches führen.

- G 18. Im Zusammenhang mit der Vereinfachung der Veterinärhygienevorschriften könnte es sich als sinnvoll erweisen, die in diesen Vorschriften enthaltenen Qualitätsbestimmungen zu überprüfen. Frage, ob qualitative Bestimmungen, soweit sie überhaupt notwendig sind, ihren Platz eher in spezifisch qualitätsbezogenen Vorschriften hätten und daher, wenn kein Gesundheitsbezug vorliegt, aus den Veterinärvorschriften herausgenommen werden sollten (Grünbuch S. 43)**

Spezifische qualitätsbezogene Vorschriften für Lebensmittel sind grundsätzlich nur soweit erforderlich, als der Schutz der Verbraucher vor Irreführung und Täuschung allein durch die Kennzeichnung nicht ausreichend sichergestellt werden kann. Ansonsten sollten Qualitätsbestimmungen als freiwillige Normen ausgestaltet werden.

Zahlreiche der in den Veterinärhygienevorschriften enthaltenen qualitätsbezogenen Regelungen dienen gleichzeitig der Sicherung der gesundheitlichen Unbedenklichkeit der Lebensmittel tierischer Herkunft.

Qualitätsbestimmungen ohne Gesundheitsbezug sollten nach entsprechender Prüfung aus den Veterinärhygienevorschriften herausgenommen und, soweit nicht ohnehin entbehrlich, in spezifische qualitätsbezogene Vorschriften überführt werden.

- G 19. **Frage, ob es wünschenswert wäre, die in vertikalen Texten bestehenden verbindlichen Etikettierungsbestimmungen (z. B. für Wein, Frischobst, Eier - sowie die spezifischen Richtlinien für Lebensmittel für besondere Ernährungszwecke) in einem gemeinsamen Etikettierungstext zusammenzufassen, oder ob es im Interesse der Flexibilität richtiger wäre, sie weiter in den spezifischen Texten zu belassen (getrennt von der RL 79/112/EWG) (Grünbuch S. 43)**

Der Bundesrat bestärkt die Kommission in ihren Überlegungen, die derzeit noch in vertikalen Rechtsvorschriften bestehenden verbindlichen Etikettierungsbestimmungen (z. B. für Wein, Frischobst, Eier) in einer gemeinsamen horizontalen Regelung (Etikettierungs-Richtlinie) zusammenzufassen. Dieses Vorgehen würde ganz wesentlich dazu beitragen, einheitliche Maßstäbe an die Kennzeichnung unterschiedlicher Lebensmittel anzulegen. Darüber hinaus führt es zu einer besseren Transparenz und Übersichtlichkeit des Gemeinschaftsrechts. Die Befürchtung, daß hierdurch eine geringere Flexibilität erreicht wird, teilt der Bundesrat nicht, da in den Etikettierungsbestimmungen nur allgemeine Anforderungen festzulegen sind. Gerade das Beispiel „Wein“ macht deutlich, daß eine bis ins letzte Detail vertikal reglementierte Etikettierung nicht mehr flexibel anzuwenden ist. Detaillierte Vorschriften für einzelne Lebensmittel sollten deshalb auf das unabdingbar notwendige Maß beschränkt werden. Auch sie können in eine gemeinsame Rechtsnorm integriert werden.

Die Bundesregierung wird aufgefordert, die Vorlage des Grünbuchs zum Anlaß zu nehmen, bei der Kommission darauf hinzuwirken, das gesamte spezifische Weinbezeichnungsrecht komplett den Regelungen der EU-Etikettierungs-Richtlinie zu unterwerfen.

Der Bundesrat unterstreicht die Notwendigkeit für Regelungen, auf den Etiketten den möglichen Gehalt der Lebensmittel an bekannten Allergenen kenntlich zu machen. Er ist darüber hinaus der Auffassung, daß die Einzelkomponenten aller zusammengesetzten Zutaten einzeln aufzuführen sind, wobei hierfür keine Obergrenze hinsichtlich des prozentualen Anteils gelten soll.

- G 20. **Es ist wichtig, daß die Vorschriften der Gemeinschaft auf dem Gebiet der Kennzeichnung/Etikettierung das rechte Gleichgewicht zwischen einem Kern verbindlicher Kennzeichnungsvorschriften und der Nutzung freiwilliger Instrumente wahren. Die Kommission bittet um Kommentare zu der Frage, ob die Gemeinschaftsvorschriften in diesem Sinne ausgewogen sind oder nicht. (Grünbuch S. 44)**

Die Anforderungen an die Kennzeichnung und Etikettierung von Lebensmitteln in der EU - unter Einschluß der Nährwertkennzeichnung - und die spezifischen Kennzeichnungsvorschriften für Erzeugnisse, die unter das Weinrecht fallen, haben einen solchen Umfang angenommen, daß nur flüchtig informierte Verbraucher aus ihnen häufig unzutreffende Schlüsse ziehen. Die Überlegungen der Kommission, einen Kern verbindlicher Kennzeichnungsvorschriften festzuschreiben, darüber hinaus aber freiwillige Instrumente offen zu halten, werden vom Bundesrat ausdrücklich unterstützt. Der Kern verbindlicher Kennzeichnungselemente sollte mindestens aus

- der Verkehrsbezeichnung,
- dem Zutatenverzeichnis,
- dem Mindesthaltbarkeits- bzw. Verfalldatum,
- der Füllmengenangabe,
- dem Namen sowie der Anschrift des lebensmittelrechtlich Verantwortlichen und
- der Loskennzeichnung bzw. Chargennummer

bestehen.

Daneben hält es der Bundesrat über die von der Kommission zur Sicherstellung eines hohen Schutzniveaus bereits vorgesehenen Maßnahmen hinaus für erforderlich, daß den Verbrauchern ein generelles Recht auf Information über die Beschaffenheit, alle Umstände der Herstellung und den Umgang mit den ihnen angebotenen Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen eingeräumt wird. Dies könnte z. B. in einer Dachregelung für Lebensmittel und Bedarfsgegenstände im Gemeinschaftsrecht der EU geschaffen werden. Die Inverkehrbringer der Erzeugnisse sollten danach den Verbrauchern gegenüber rechtlich zur Auskunft verpflichtet sein.

Mit diesem Recht auf Information würde nicht nur für die Verbraucher, die an Lebensmittelallergien oder -unverträglichkeiten leiden, eine Möglichkeit geschaffen, die für sie notwendigen Informationen über angebotene Erzeugnisse zu erhalten. Darüber hinaus sollte den Verbrauchern, die bestimmte Erzeugnisse

aus religiösen oder ethischen Gründen ablehnen, auch die Möglichkeit eingeräumt werden, entsprechende Informationen zu erhalten.

Mit einer Regelung in diesem Sinne wird die Transparenz des Angebots für die Verbraucher verbessert. Nicht alle zur Beurteilung eines Erzeugnisses benötigten Informationen sind als Kennzeichnungsaufgaben oder Kenntlichmachungsaufgaben vorgeschrieben. Es erscheint dem Bundesrat auch nicht zweckmäßig, bei einer Fortentwicklung des Lebensmittelrechts immer neue Kennzeichnungsaufgaben festzuschreiben, wenn die damit verbundenen Informationen nur für eine verschwindend geringe Minderheit der Verbraucher von Interesse sind.

Viele der Fragen zu Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen, die von den Verbrauchern an die zuständigen Behörden gerichtet werden, können von diesen nicht beantwortet werden, da diesen die notwendigen Informationen nicht vorliegen oder Gründe des Datenschutzes der Weitergabe im Wege stehen. Auch im Interesse einer Reduzierung der staatlichen Aufgaben auf den notwendigen Umfang erscheint es sachgerecht, daß den Verbrauchern das Recht eingeräumt wird, Antworten auf ihre Fragen von den Inverkehrbringern direkt anzufordern.

Um die berechtigten Interessen der Wirtschaft angemessen zu berücksichtigen, müssen Betriebsgeheimnisse von dem Recht auf Information ausgenommen werden. Außerdem sollte den Inverkehrbringern die Möglichkeit eingeräumt werden, die mit der Beantwortung verbundenen Kosten den Fragestellern in Rechnung zu stellen.

G 21. Die Kommission bittet um Kommentare und Vorschläge zu dem auf Gemeinschaftsebene zu verfolgenden Konzept im Zusammenhang mit Vorschriften für Werbebehauptungen. (Grünbuch S. 45)

Der Bundesrat hält die Reglementierung von Werbebehauptungen grundsätzlich in dem Maße für zweckmäßig, wie sich dies aus den §§ 17 und 18 des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständengesetzes ergibt. Die in Art. 2 der Etikettierungsrichtlinie beschriebenen Irreführungsverbote sollten deswegen um die entsprechenden Abschnitte aus § 17 Abs. 1 Nr. 5 Buchstaben a und c sowie um § 18 Abs. 1 Nr. 2 bis 7 ergänzt werden.

Eine weitergehende Reglementierung von Werbebehauptungen ist im Lebensmittelrecht der EU nicht zweckmäßig, da auch das Wettbewerbsrecht einen maßgeblichen Beitrag leistet, Mißstände zu verhindern. Vielmehr sollten einzelne, verbindlich formulierte und wissenschaftlich gesicherte, gesundheitsbezogene Angaben erlaubt sein, um dem gestiegenen Informationsbedürfnis der Verbraucher entgegenzukommen. Zu berücksichtigen ist dabei, daß zwar mit Lebensmitteln keine Krankheiten geheilt werden können, eine entsprechende Ernährung aber der Entstehung von Krankheiten vorbeugen kann.

- G 22. **Stellungnahme zu der Frage, ob die Nährwertkennzeichnung obligatorisch gemacht werden sollte und ob die vorgeschriebenen Nährwertangaben ausreichen, eine angemessene Information der Verbraucher zu gewährleisten (Grünbuch S. 45)**

Eine obligatorische Nährwertkennzeichnung der Hauptnährstoffe (Fett, Eiweiß, Kohlenhydrate) wird zur Gewährleistung der Information der Verbraucher für erforderlich gehalten, soweit sie im Lebensmittel über 1 % enthalten sind. Die weitergehende Nährwertkennzeichnung sollte dann erfolgen, wenn der Hersteller weitere nährwertbezogene Angaben, z.B. Cholesterin, für sein Produkt macht.

- G 23. **Neuorganisation der wissenschaftlichen Ausschüsse (Grünbuch S. 47-49)**

Bezüglich der Rolle der wissenschaftlichen Beratung bei der Erstellung von Vorschriften im Bereich der Lebensmittelsicherheit hält der Bundesrat die im Dokument KOM(97) 183 (endgültige „Mitteilung der Kommission betreffend die Gesundheit der Verbraucher und die Lebensmittelsicherheit“) festgelegte Neukonzeption der Wissenschaftlichen Ausschüsse für zweckmäßig. Die Behandlung von BSE in den Ausschüssen hat in der Öffentlichkeit den Eindruck erweckt, daß diese Ausschüsse in ihren fachlichen Voten nicht wirklich unabhängig sind, sondern lediglich bereits vorgefaßte Entscheidungen der Kommission fachlich begründen.

Der Bundesrat begrüßt vor allem, daß die Transparenz der Ausschüsse verbessert wird. Während es früher sehr lange dauerte, die Ergebnisse der Wissenschaftlichen Ausschüsse in Erfahrung zu bringen, ist durch das neue Informationssystem gewährleistet, daß die Ergebnisse der Ausschüsse unverzüglich zugänglich werden. Erfreulich ist auch, daß über die modernen Kommunikationswege des Internets die Möglichkeit besteht, Stellungnahmen zu den Beschlüssen der Ausschüsse abzugeben.

Für positiv erachtet der Bundesrat, daß bei die Gesundheit der Verbraucher betreffenden Fragen künftig über den Lenkungsausschuß sichergestellt wird, daß Vertreter von verschiedenen Disziplinen das jeweilige Problem beleuchten.

- G 24. **Die Kommission bittet um Kommentare zu der Frage, ob es wünschenswert wäre, den Geltungsbereich der letztgenannten Sicherungsklausel in Art. 10 der allgemeinen Hygiene-RL auf Produkte im gemeinschaftsinternen Handel auszuweiten. (Grünbuch S. 52)**

Nach den positiven Erfahrungen mit den Sicherungsklauseln der Veterinärkontrollrichtlinie 89/662/EWG ist es wünschenswert, eine gleichartige Siche-

rungsklausel auch für Lebensmittel im innergemeinschaftlichen Handelsverkehr zu schaffen.

- G 25. **Kommentare und Vorschläge für Maßnahmen, die zu ergreifen wären, um die Gemeinschaft zu befähigen, im Zusammenhang mit Lebensmitteln auftretende Fälle ernsthafter und unmittelbarer Gesundheitsrisiken besser handhaben zu können (Grünbuch S. 53)**

Der Bundesrat begrüßt Überlegungen der Kommission für Maßnahmen, die zu ergreifen wären, um die Gemeinschaft zu befähigen, im Zusammenhang mit Lebensmitteln auftretende Fälle ernsthafter oder unmittelbarer Gesundheitsrisiken besser zu handhaben. Wesentlich erscheint in diesem Zusammenhang jedoch die Frage der Beurteilung eines ernsthaften oder unmittelbaren Gesundheitsrisikos. Die Kommission sollte im Rahmen des Schnellwarnsystems die Mitgliedstaaten deshalb verpflichten, nur solche Meldungen mitzuteilen, bei denen unmißverständlich klargelegt ist, daß ein ernsthaftes und unmittelbares Gesundheitsrisiko vorliegt, sowie die getroffenen Maßnahmen des Mitgliedstaates und eine wissenschaftliche und toxikologische Bewertung mitzuteilen. Soweit gegen nationale Vorschriften der Mitgliedstaaten verstoßen wird, muß der Bezug zu Verstößen gegen europäische Bestimmungen nachvollziehbar hergestellt werden.

Es wird angeregt, die Zeitabläufe dahingehend zu überdenken, daß eine Straf- und schnelle Weitergabe innerhalb der EU möglich ist.

- G 26. **Verbesserung der Zoonosen-RL (Grünbuch S. 54-56)**

Der Bundesrat schließt sich der Einschätzung der Kommission an, daß die Richtlinie 92/117/EWG des Rates, geändert durch Richtlinie 97/22/EG des Rates, einer Überprüfung und einer Überarbeitung bedarf.

Dabei erscheint es zweckmäßig, einzelne Regelungsinhalte der Richtlinie in die vorgesehene Richtlinie des Rates mit den Tiergesundheits- und Hygienevorschriften für die Erzeugung und Vermarktung von zum Verzehr bestimmten Erzeugnissen zu transferieren.

Bei der Überarbeitung sollte auch berücksichtigt werden, daß sich durch die Profilierung der wissenschaftlichen Ausschüsse bezüglich der Analyse und Bewertung des Risikos von Zoonosen neue Anforderungen an die Datenerhebung in den Mitgliedstaaten ergeben werden.

Die Liste der Zoonosen (Anhang I) sollte aktualisiert und mit Optionen für spezifische Maßnahmen gemäß Teil IV Nummer 6 des Grünbuchs verbunden werden.

- G 27. **Frage, ob es angebracht wäre, auf Gemeinschaftsebene eine allgemeine Verpflichtung einzuführen, wonach die Lebensmittelunternehmen gewährleisten müssen, daß die Lebensmittel sicher, genußtauglich und für den menschlichen Verzehr geeignet sind (straf- und verwaltungsrechtliche Verpflichtung) (Grünbuch S. 56)**

Die Einführung einer allgemeinen Verpflichtung der Hersteller und Inverkehrbringer von Lebensmitteln, die Sicherheit, Genußtauglichkeit und Eignung zum menschlichen Verzehr sicherzustellen, wird begrüßt. Bei der Ausgestaltung einer solchen Verpflichtung ist allerdings zu berücksichtigen, daß für den Bereich des vorsorglichen Verbraucherschutzes detaillierte Vorschriften bestehen, die z. B. durch die Festlegung von Höchstgrenzen genaue Bestimmungen für die Beschaffenheit von Lebensmitteln enthalten. An dem Prinzip, das erforderliche Niveau des vorsorglichen Verbraucherschutzes durch konkrete Einzelregelungen festzulegen, sollte nichts geändert werden.

Eine als Generalklausel ausgestaltete allgemeine Verpflichtung, die Sicherheit von Lebensmitteln zu gewährleisten, kann deshalb nur eine Auffangregelung für unmittelbare und konkrete Gesundheitsgefahren beinhalten.

Ein allgemeines Verbot der Verletzung von Sorgfaltspflichten ersetzt jedoch nicht die Notwendigkeit des einzelfallbezogenen konkreten Nachweises des Verstoßes. Das dem Lebensmittel- und Bedarfsgegenständerecht eigene System des an fachliche Verstöße geknüpften Ordnungswidrigkeiten - bzw. Strafrecht - setzt in allen Fällen entweder eine vorsätzliche oder fahrlässige Begehung voraus. Dabei wird immer eine Sorgfaltspflichtverletzung geprüft.

- G 28. **Fragen zur Sorgfaltspflicht (insbesondere Einrede der angemessenen Sorgfalt) (Grünbuch S. 59)**

Die Einführung der von der Kommission völlig unbestimmt formulierten "Verpflichtung, alles vernünftigerweise mögliche zu tun, um die Lebensmittelsicherheit zu gewährleisten" als strafverschärfendes Tatbestandsmerkmal im Lebensmittelstrafrecht ist in Deutschland überflüssig. Sie ist im übrigen nicht geeignet, die Strafbarkeit einer einzelnen Person zu begründen.

- G 29. **Die Ausweitung des Geltungsbereichs der Produkthaftungsrichtlinie auf nicht verarbeitete landwirtschaftliche Primärerzeugnisse sollte keinesfalls als Alternative zur Entwicklung angemessener Vorschriften für die Produktsicherheit und zu wirksamen amtlichen Kontrollsystemen gesehen werden, sondern als eine eigenständige Zusatzmaßnahme. Die Kommission erbittet Kommentare zu dieser Frage. (Grünbuch S. 60)**

Der Kommission ist in vollem Umfang darin zuzustimmen, daß eine etwaige Ausdehnung der Produkthaftungsrichtlinie auf nicht verarbeitete landwirtschaftliche Primärerzeugnisse nicht als Alternative zur Entwicklung angemessener Vorschriften für die Produktsicherheit und zu wirksamen amtlichen Kontrollsystemen angesehen werden kann. Die gestellte Frage überrascht schon deshalb etwas, weil die Einräumung zivilrechtlicher Ersatzansprüche (hier Produkthaftung) im allgemeinen nicht als Begründung für den Verzicht auf präventive staatliche (hoheitliche) Überwachungsmaßnahmen anzusehen ist.

Das eigentliche Problem wird an dieser Stelle nicht in der Frage eines Verzichts auf Regelung zur Produktsicherheit, sondern in der Ausdehnung zivilrechtlicher Produkthaftung auf den Bereich der landwirtschaftlichen Urproduktion zu sehen sein. Letzteres ist aber unter rechtssystematischen Gesichtspunkten nicht dem Bereich der Lebensmittelüberwachung zuzuordnen.

G 30. Herkunftskennzeichnung zum Zweck besserer Rückverfolgbarkeit (Grünbuch S. 60)

Grundsätzlich bestärkt der Bundesrat die Kommission in ihren Überlegungen, die Zurückverfolgbarkeit auf alle Produkte tierischen Ursprungs auszuweiten, so daß die Herkunft dieser Produkte nachvollziehbar ist.

Bei der Umsetzung dieser Überlegungen ist aber unbedingt darauf zu achten, daß die erforderlichen Maßnahmen für die betroffene Wirtschaft und die Lebensmittelüberwachung leistbar bleiben. Den erforderlichen Verwaltungs- und Organisationsaufwand wird man bei zunehmendem Verarbeitungsgrad immer schwerer in Grenzen halten können.

Der Bundesrat weist hierzu deshalb auf die Verordnung zum Schutz von geographischen Angaben und Ursprungsbezeichnungen für Agrarerzeugnisse und Lebensmittel (2081/92/EWG vom 14.07.1992) ausdrücklich hin. Die Wirtschaft sollte mit Nachdruck auch von der Kommission auf die mit dieser Regelung verbundenen Möglichkeiten hingewiesen werden.

G 31. Die Kommission bittet um Bemerkungen dazu, welches Konzept in Fragen der Ernährung und der Gesundheit auf Gemeinschaftsebene zu verfolgen ist, welche Maßnahmen weiterzuführen sind und in welchen Fällen dies eine Anpassung des Lebensmittelrechts der Gemeinschaft erfordert. (Grünbuch S. 61)

In ihrem Konzept „Europa gegen den Krebs“ hat die Kommission bereits die Schwerpunkte dargelegt, die in Fragen der Ernährung und Gesundheit auf Gemeinschaftsebene verfolgt werden sollen. Der Bundesrat bestärkt die Kommission, den hier eingeschlagenen Weg weiterzuverfolgen.

Hinsichtlich der in diesem Zusammenhang notwendigen Einschränkungen von Werbung und bestimmten Werbebehauptungen wird auf die Ausführungen zu

Nr. 21 verwiesen. Eine darüber hinausgehende Notwendigkeit für eine Anpassung des Lebensmittelrechts der Gemeinschaft wird unter dieser Zielsetzung nicht gesehen.

- G 32. **Sollten Gemeinschaftsinitiativen in Betracht gezogen werden zur Förderung freiwilliger Instrumente der Hersteller und Händler, um dem Anliegen der Verbraucher, über bestimmte Aspekte eines Lebensmittels mehr Informationen zu erhalten, z. B. durch Etikettierung, Information per Telefon oder das Internet zu fördern? Sind weitere obligatorische Maßnahmen wie bei der Regelung zur Etikettierung von Rindfleisch angebracht? (Grünbuch S. 62)**

Gemeinschaftsinitiativen zur Förderung freiwilliger Instrumente der Hersteller und Händler auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes steht der Bundesrat skeptisch gegenüber. Freiwillige Instrumente, die in ihrer Auswirkung faktisch Richtlinien und Verordnungen entsprechen, stellen keine angemessene Lösung dar, da sie in ihren gestalterischen Ergebnissen Rechtsakten entsprechen, dem Europäischen Parlament und dem Rat aber die Möglichkeit nehmen, hieran bestimmungsgemäß mitzuwirken. Auch sollte vermieden werden, durch freiwillige Instrumente den bürokratischen Aufwand in der Wirtschaft zu erhöhen. Eine Entbürokratisierung des Staates, wie sie auch im Lebensmittelrecht geboten erscheint, darf durch freiwillige Instrumente für die Wirtschaft nicht ins Gegenteil verkehrt werden. Es ist zu beachten, daß auch freiwillige Instrumente nicht wettbewerbsneutral sind, da sie Betriebe unterschiedlicher Größe und Organisationsstruktur unterschiedlich belasten.

Aus der Sicht der Länder wäre es zweckmäßig, anstelle freiwilliger Instrumente, die im Zweifelsfall immer mit den zuständigen Verwaltungen diskutiert werden und dadurch einen nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand verursachen können, die betroffenen Wirtschaftskreise zu ermutigen, Empfehlungen auszusprechen, da diese flexibler zu handhaben sind und kein rechtsetzungsähnliches Verfahren auslösen.

Lediglich in den Fällen, in denen die EU oder die Mitgliedstaaten ein Interesse daran haben, Informationen aus der Wirtschaft zu erhalten, z. B. um zu prüfen, ob in bestimmten Bereichen Handlungsbedarf besteht, bietet es sich an, diese über den Weg freiwilliger Vereinbarungen zu erhalten.

- G 33. **Stellungnahme dazu, ob die Organisation regelmäßiger Treffen von Vertretern der Mitgliedstaaten, Erzeuger, Industrie, Handel und Verbraucher zur Erörterung allgemeiner Fragen der Anwendung der Gemeinschaftsvorschriften sinnvoll wäre (Grünbuch S. 64)**

Der Bundesrat begrüßt im Grundsatz das Vorhaben der Kommission, ein Forum zu schaffen, in dem Vertreter der Mitgliedstaaten, Erzeuger, Industrie, Handel und Verbraucher zur Erörterung allgemeiner Fragen der Anwendung der Ge-

meinschaftsvorschriften regelmäßig zusammenkommen. Er macht jedoch an dieser Stelle deutlich, daß derartige in großem Kreis stattfindende Konsultationen angesichts der Lage der öffentlichen Haushalte sehr schnell an Grenzen stoßen werden. Er regt daher an, unter Anlegung eines strengen Effizienzmaßstabes ein solches Forum zeitlich befristet einzurichten, wobei eine im Nachhinein durchzuführende kritische Prüfung letztlich über den Fortbestand dieses Forums entscheidet.

G 34. Bemerkungen zur Mitteilung der Kommission über ihre künftige Politik im Bereich ihrer für Inspektion und Überwachung zuständigen Dienststellen (Grünbuch S. 65)

Der Bundesrat stellt mit Befriedigung fest, daß die Europäische Kommission den früher verfolgten Ansatz, an die Stelle der Kontrollen und Durchsetzungsmaßnahmen der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten eigene zu setzen, aufgegeben hat. Sie führt im Grünbuch ausdrücklich aus, daß die wichtigste Aufgabe der Gemeinschaft im Bereich der Überwachung darin besteht zu überprüfen, in welcher Weise die Mitgliedstaaten die einschlägigen Vorschriften in ihrem Bereich anwenden. Die Kontrolle der gleichmäßigen Anwendung des Gemeinschaftsrechts in allen Mitgliedstaaten ist eine der wesentlichen Voraussetzungen für das Funktionieren des Binnenmarktes.

Der Bundesrat begrüßt ausdrücklich, daß das gemeinschaftliche Inspektionsbüro für Veterinär- und Pflanzenschutzkontrollen der Kommission in die Generaldirektion XXIV „Verbraucherpolitik und Gesundheitsschutz“ eingegliedert worden ist. Dadurch können Interessenkollisionen zwischen der Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte auf der einen Seite und Verbraucherschutzbelangen auf der anderen Seite vermieden werden.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung jedoch, sich dafür einzusetzen, daß die Bezeichnung der neuen Dienststelle „EG-Büro für Produktqualitätskontrolle und -audit“ entsprechend der Aufgabenstellung geändert wird. Es muß von vornherein der Eindruck vermieden werden, als beabsichtige die Kommission, künftig in den Mitgliedstaaten auch Qualitätskontrollen durchzuführen. Die Überprüfung von nationalen Qualitätsanforderungen sollte ausschließlich Angelegenheit der Mitgliedstaaten bleiben.

Schon gegenwärtige Praxis ist, daß die Lebensmittelüberwachung verstärkt den Schwerpunkt ihrer Tätigkeit auf die Überprüfung von Eignung und Zuverlässigkeit interner Kontrollverfahren der Unternehmer legt. Eine Vorschrift, daß die Überwachungsbehörden die Gründlichkeit und Häufigkeit von Inspektionen nicht nur anhand des mit den Lebensmitteln verbundenen Risikos, sondern auch unter Berücksichtigung der Eignung und Zuverlässigkeit der unternehmensinternen Verfahren zur Sicherstellung und Überprüfung der Konformität der Lebensmittel festlegen sollten, erscheint daher eher überflüssig.

- G 35. **In ihrer Mitteilung über die Bedeutung von Sanktionen für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts im Binnenmarkt kommt die Kommission zu dem Ergebnis, daß die von den Mitgliedstaaten eingeführten Sanktionen bei Verstößen gegen die Binnenmarktvorschriften denen in den entsprechenden nationalen Bestimmungen gleichwertig und wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein sollten. Diese allgemeinen Grundsätze wurden auf der Ratstagung „Binnenmarkt“ am 06.06.1996 in einer Entschließung bestätigt; sie sollten daher in die Lebensmittelvorschriften der Gemeinschaft aufgenommen werden. Die Kommission bittet um Bemerkungen zu dieser Frage. (Grünbuch S. 68)**

Die Überlegungen der Kommission sind zutreffend. Deutschland hat bereits die entsprechenden Sanktionen im Lebensmittelrecht verankert. Diese sind "gleichwertig und wirksam, verhältnismäßig und abschreckend". Zusätzliche Maßnahmen sind in Deutschland nicht erforderlich.

- G 36. **Äußerungen zum Thema des freien Warenverkehrs von Lebensmitteln in nicht harmonisierten Bereichen und insbesondere zu der Frage, ob der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung auf der Ebene der Mitgliedstaaten voll umgesetzt wurde und noch gilt (Grünbuch S. 69)**

Der freie Warenverkehr von Lebensmitteln in der Europäischen Union kann in den nicht harmonisierten Bereichen nach dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung erfolgen, solange keine Belange des Gesundheitsschutzes betroffen sind. Ein ausreichender Gesundheitsschutz ist in der Regel nur durch Anforderungen an die stoffliche Beschaffenheit der Lebensmittel sicherzustellen. In § 47a des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes wird eine vollständige Umsetzung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung gesehen.

Damit diese im deutschen Recht existierende Bestimmung von den Ländern vollzogen werden kann und ein einheitliches, hohes Niveau des Gesundheitsschutzes der Verbraucher ohne Wettbewerbsverzerrungen im innergemeinschaftlichen Handel ermöglicht wird, ist es notwendig, alle gesundheitsrelevanten Vorschriften innerhalb der EU vollständig zu harmonisieren.

- G 37. **Auswirkungen der neuen WTO-Abkommen (GATT-SPS, GATT-TBT) (Grünbuch S. 71)**

Der Bundesrat begrüßt die Absicht der Kommission, sich auf der Ebene der neuen WTO-Abkommen (GATT-SPS, GATT-TBT) aktiv und konstruktiv zu beteiligen und dabei ein hohes Niveau des Gesundheits- und Verbraucherschutzes anzustreben. Die in den vergangenen Jahren innerhalb der Gemeinschaft vollzogene Harmonisierung setzt sich damit innerhalb der WTO in ana-

loger Form fort. Aus den gemeinschaftsinternen Harmonisierungserfahrungen läßt sich ein hoher Bedarf an schöpferischer Beteiligung ableiten, der wiederum nicht ohne zusätzliche Kosten zu bekommen ist. Insofern unterstützt der Bundesrat auch die Absicht der Kommission, hierfür die notwendigen Mittel und Ressourcen zur Verfügung zu stellen, damit die Interessen der Gemeinschaft und der einzelnen Mitgliedstaaten bei den Erörterungen und Festlegungen innerhalb der WTO bzw. des Codex Alimentarius wirksam vertreten werden können.

Wenngleich der Bundesrat die neuen WTO-Abkommen im Grundsatz begrüßt, erkennt er doch nicht die Gefahren, die sich z. B. aus unterschiedlicher wissenschaftlicher Betrachtungsweise bestimmter Probleme für den freien Warenverkehr ergeben können. Gerade das Beispiel BSE hat gezeigt, zu welchen unterschiedlichen wissenschaftlichen Einschätzungen verschiedene Toxikologengruppen kommen können, so daß letztlich das resultierende Verwaltungshandeln doch wieder zu Handelshemmnissen einerseits oder aber zur schmerzlichen Absenkung des Niveaus von Gesundheits- und Verbraucherschutz andererseits führen kann.

Bezüglich der Festsetzung von innerhalb der WTO geltenden Normen durch das Codex Alimentarius-Komitee muß darauf geachtet werden, daß für die Schaffung neuer Normen bzw. die Veränderung bestehender Normen das Codex-Komitee jeweils ein demokratisch begründetes Mandat erhält. Ansonsten droht die Gefahr, daß das Codex-Komitee letztlich über das Niveau des Gesundheits- und Verbraucherschutzes der beteiligten Staaten bestimmt.

G 38. Bedingungen für einen Beitritt der Europäischen Union zum „Codex Alimentarius“ (Grünbuch S. 76)

Ein Beitritt der EU zum „Codex Alimentarius“ wird vom Bundesrat befürwortet. Die Mitwirkung der EU in diesem Gremium soll auch sicherstellen, daß die internationalen Anforderungen an die gesundheitliche Unbedenklichkeit von Lebensmitteln nicht hinter den in der EU geltenden Standards zurückbleiben. Unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Subsidiarität sollte die EU in Überwachungsfragen den von den Mitgliedstaaten vertretenen Positionen Vorrang vor eigenen Überlegungen einräumen und ihre Aktivitäten auf diesem Gebiet lediglich auf eine bessere Koordinierung der Mitgliedstaaten beschränken.

B

Der Agrarausschuß hat von einer Empfehlung abgesehen.