

27.07.99**A - G****Gesetzesantrag****des Landes
Baden-Württemberg**

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Futtermittelgesetzes**A. Zielsetzung**

Durch den Gesetzentwurf soll der Verbraucherschutz weiter verbessert werden. Insbesondere sollen die Möglichkeiten der Überwachungsbehörden, den Verbraucher in wichtigen Rechten und Rechtsgütern wirkungsvoll zu schützen, gestärkt werden. Denn grundsätzlich handelt es sich bei der Futtermittelkontrolle um eine Vorstufe der Lebensmittelüberwachung.

Die Befugnisse der Futtermittelüberwachungsbehörden, bei hinreichendem Gefahrenverdacht sogenannte Gefahrenforschungseingriffe und vorläufige Gefahrenabwehrmaßnahmen ergreifen zu können, die sich derzeit allein aus dem allgemeinen Polizeirecht der Länder ergeben, sollen in wichtigen Punkten ergänzt und vereinheitlicht werden.

Die Erfahrung mit der gegenwärtig zu bewältigenden Dioxinproblematik hat zum wiederholten Mal gezeigt, dass die Regelungen im Futtermittelgesetz keine Eingriffsmöglichkeiten im Vorgriff einer drohenden Gefahr beinhalten. Die Anwendung der Generalklausel im Polizeirecht der Länder birgt für die Überwachungsbehörden ein erhebliches Haftungsrisiko, das bei einer spezialgesetzlichen Regelung nicht gegeben wäre.

B. Lösung

Für die vorbeugende Überwachungstätigkeit im Verdachtsfall werden die Grundsätze, entsprechend den Regelungen in anderen Sonderordnungsbereichen, gesetzlich verankert.

Zur Gefahrenabwehr sind Bestimmungen über die Zulässigkeit nach namentlicher Nennung von Produkt- oder Herstellernamen in der Öffentlichkeit (sogenannte Warnungsproblematik) aufgenommen.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten der öffentlichen Haushalte**1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand**

Bund, Länder und Gemeinden entstehen keine zusätzlichen Kosten.

2. Vollzugsaufwand

Bund, Länder und Gemeinden entstehen keine zusätzlichen Kosten.

E. Sonstige Kosten

Durch die Inanspruchnahme der Futtermittelindustrie in Verdachtsfällen könnten dieser zusätzliche Kosten entstehen, die sich aber aus heutiger Sicht nicht quantifizieren lassen. Zu berücksichtigen ist aber, dass die Futtermittelindustrie im Rahmen der eigenen Sorgfaltspflicht solche Kosten vermeiden kann. Zudem ist eine solche Inanspruchnahme gerechtfertigt, weil wegen des engen Zusammenhangs von Futtermitteln und Nahrungsmitteln erhebliche Gefährdungspotentiale für die menschliche Gesundheit bestehen und durch den Betrieb entsprechender Anlagen nicht unbeachtliche Risiken für die Allgemeinheit und speziell für die betroffene Landwirtschaft ausgehen können.

Bundesrat

Drucksache 427/99

27.07.99

A - G

Gesetzesantrag

des Landes

Baden-Württemberg

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Futtermittelgesetzes

Staatsministerium Baden-Württemberg
Der Staatssekretär
II-8302

Stuttgart, den 26. Juli 1999

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsident
Roland Koch

Sehr geehrter Herr Präsident,

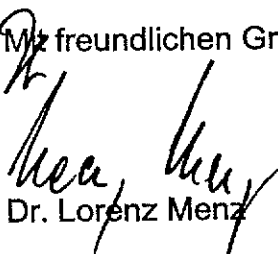
die Regierung des Landes Baden-Württemberg hat beschlossen, dem Bundesrat
den als Anlage mit Begründung beigelegten

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Futtermittelgesetzes

zuzuleiten.

Ich bitte, gemäß § 36 Abs. 1 die Beratung des Gesetzentwurfs in den Ausschüssen
zu veranlassen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Lorenz Menz

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Futtermittelgesetzes

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Futtermittelgesetzes

Das Futtermittelgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. Juli 1998 (BGBl. I S. 1850), zuletzt geändert durch Gesetz vom.....(BGBl. I S.), wird wie folgt geändert:

1. Nach § 19a wird folgender § 19 b eingefügt:

"(1) Wenn Tatsachen den Verdacht begründen, dass Futtermittel, Zusatzstoffe oder Vormischungen nicht diesem Gesetz oder den aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen entsprechend hergestellt, behandelt oder in den Verkehr gebracht wurden oder werden sollen, kann die zuständige Behörde im Einzelfall auch anordnen, dass der Verantwortliche eine Prüfung durchführt oder durchführen läßt und das Ergebnis der Prüfung mitteilt.

(2) Liegt ein Verdacht im Sinne von Abs. 1 vor und hat die zuständige Behörde eine Probe nach der Futtermittelprobenahme- und -Analyse-Verordnung entnommen oder hat sie eine Prüfung durch den Verantwortlichen nach Abs. 1 angeordnet, so kann sie auch verbieten, dass das Futtermittel, der Zusatzstoff oder die Vormischung in den Verkehr gebracht wird, bevor das Ergebnis der Prüfung vorliegt. Bei der Entscheidung sind insbesondere der Grad des Verdachts und die Bedeutung der möglicherweise gefährdeten Rechte und Rechtsgüter zu berücksichtigen.

(3) Ist nicht auszuschließen, dass Futtermittel, Zusatzstoffe oder Vormischungen, die zumindestens in Verdacht einer konkreten Gefährdung im Hinblick auf ihre Unbedenklichkeit für die menschliche Gesundheit stehen, ganz oder teilweise zur

Verfütterung an Nutztiere gelangen oder gelangt sind, kann eine Warnung der Öffentlichkeit unter Nennung der Produktbezeichnung und des Unternehmers ergehen, unter dessen Namen oder Firma das Futtermittel, der Zusatzstoff oder die Vormischung in den Verkehr gebracht wird, wenn dies erforderlich erscheint, um Gefahren für die Gesundheit abzuwehren."

2. Der bisherige § 19 b wird § 19 c

3. § 21 Abs. 1 Nr. 12 a wird wie folgt gefaßt:

"12a: einer vollziehbaren Anordnung nach § 19a Satz 1 oder 19b Abs. 1 oder 2 zuwiderhandelt;".

Artikel 2

In-Kraft-Treten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung:

I. Allgemeiner Teil

Mit dem Antrag soll die Rechtslage auf dem Gebiet des Futtermittelrechts übersichtlicher gestaltet und den heutigen Anforderungen angepasst werden. Insbesondere sollen die Möglichkeiten der Verwaltungsbehörden, den Verbraucher in wichtigen Rechten und Rechtsgütern wirkungsvoll zu schützen, gestärkt und verbessert werden; denn grundsätzlich handelt es sich bei der Futtermittelkontrolle um eine Vorstufe der Lebensmittelüberwachung.

Die Erfahrungen mit der gegenwärtig zu bewältigenden Dioxin-Problematik haben zum wiederholten Mal gezeigt, dass die Regelungen in § 3 und § 19 a Futtermittelgesetzes (FMG) keine Eingriffsmöglichkeiten im Vorfeld einer drohenden Gefahr beinhalten.

Bei den unerwünschten und verbotenen Stoffen, insbesondere solcher hochtoxischer bzw. kanzerogener Art wie Dioxin und PCB, bei denen die Ermittlung der Kontaminationsquellen und die Untersuchungszeiten z.T. sehr lang sein können, bedarf es einer spezialgesetzlichen Eingriffsregelung im Verdachtsfall, insbesondere im Hinblick auf die von solchen Stoffen ausgehenden erheblichen Gefahren für die menschliche Gesundheit, wenn sie über die Verfütterung in den Lebensmittelkreislauf gelangen können. Dies um so mehr, als in solchen Fällen Eile geboten ist und es nur wenige Untersuchungsanstalten gibt, die auf diese Stoffe spezialisiert sind und deren Untersuchungskapazitäten äußerst gering sind.

Die Regelungen in § 3 FMG beziehen sich lediglich auf das Verbot, Futtermittel derart herzustellen, zu behandeln, in den Verkehr zu bringen oder zu verfüttern, die geeignet sind, die menschliche Gesundheit bzw. die Gesundheit von Tieren zu schädigen. Das setzt voraus, dass jeweils im Einzelfall nachgewiesen werden muss, dass die Geeignetheit der Gesundheitsschädlichkeit vorliegt. Dieser Nachweis ist aber erst nach Vorliegen von Untersuchungsergebnissen möglich. Bis dahin kann sich bei weiterem ungehindertem Geschehens- und Geschäftsverlauf die Gefahr weiter verbreiten und die

Gefahrenbekämpfung erheblich erschweren. Eine Eingriffsmöglichkeit im Verdachtsfall ist in § 3 FMG nicht gegeben.

Auch die Maßnahmen, die nach § 19 a FMG zu treffen sind, heben auf festgestellte Verstöße ab.

Die Anwendung der Generalklausel im Polizeirecht, wie sie vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten im Schreiben vom 12. Januar 1999 Az. 324-3810-2/1 an den Direktor des Bundesrates empfohlen wird, birgt für die Überwachungsbehörden ein erhebliches Haftungsrisiko, das bei einer spezialgesetzlichen Regelung nicht gegeben ist.

Durch die Neuregelung werden die Eingriffsmöglichkeiten der Futtermittelüberwachungsbehörden in einem Gesetz klar umschrieben. Es handelt sich insofern um die allgemeine, vorbeugende Überwachungstätigkeit, deren Rechtsgrundlage im Futtermittelgesetz verankert ist. Die Futtermittelüberwachungsbehörden sind außerdem dafür zuständig, im Einzelfall konkrete Gefahren im Sinne des Polizeirechts abzuwehren. Die Erfahrungen aus der gegenwärtig zu bewältigenden Dioxin-Problematik haben gezeigt, dass die Futtermittelüberwachungsbehörden Maßnahmen im Vorgriff auf eine drohende oder vermutete Gefahr treffen müssen. Da hierzu das Futtermittelgesetz bislang nur unzureichende Rechtsvorschriften enthält, muss daher teilweise auf das allgemeine Polizeirecht zurückgegriffen werden. Durch die Neuregelung soll von dieser grundsätzlichen Anwendbarkeit des Polizeirechts zwar nicht abgegangen werden, aber direkt für das Gebiet der Futtermittelüberwachung notwendigen Modifikationen und Ergänzungen geschaffen werden.

Im Rahmen einer effektiven Gefahrenabwehr besteht angesichts der zunehmenden Komplexität von Lebenssachverhalten der Zwang, die Gefahrenabwehr zeitlich in das "Vorfeld der Polizeigefahr" zu ziehen, um schon bei einem Gefahrenverdacht effektive Maßnahmen zur Gefahrenerforschung und zur möglichen Verhinderung der Ausbreitung der Gefahr zu ergreifen.

Kennzeichnend ist, dass der handelnden Überwachungsbehörde bewußt ist, dass zwar die Besorgnis einer Gefahr besteht, aber noch Erkenntnislücken ausgefüllt werden müssen, um die Sachlage endgültig beurteilen zu können. Es handelt sich insofern um eine vorverlagerte Form von Gefahrenabwehrmaßnahmen, dem sogenannten Gefahrenerforschungseingriff.

Der Gefahrenerforschungseingriff wird wohl nach überwiegender Meinung dogmatisch auf die polizeiliche Generalklausel gestützt. Er ist aber in materieller Hinsicht rechtsstaatlich problematisch und wird in Literatur und Rechtsprechung nicht unkritisch gesehen, da hierin teilweise eine unzulässige Ausdehnung der polizeilichen Gefahr gesehen wird.

Aus diesem Grund wurden in weiten Bereichen des Sonderordnungsrecht spezielle Regelungen getroffen. Bei der Schaffung von Sonderordnungsrecht spielt die Gefahrenabwehr und die Gefahrenvorsorge für besonders hochstehende Rechtsgüter eine tragende Rolle. So wurde insbesondere im technischen Sicherheits-, im Gesundheits-, Arzneimittel- und im Umweltrecht zahlreiche Tatbestände geschaffen, bei denen die Schädlichkeitsschwelle unterhalb des Gefahrenbegriffs angesiedelt ist und den Überwachungsbehörden entsprechende Eingriffsmöglichkeiten eröffnen. Im Rahmen des vorbeugenden Gesundheitsschutzes für den Verbraucher sollte auch im Futtermittelrecht als Sonderordnungsrecht eine solche Möglichkeit geschaffen werden.

Besteht hinsichtlich der Frage, ob der Gefahrenverdacht mit entsprechenden Gefahrenerforschungseingriffen noch unter die polizeiliche Generalklausel zu subsumieren ist, im Ergebnis Einigkeit, so war es bislang betreffend der Rechtsfolgen umstritten, in welchem Umfang der "Verdachtsstörer" insbesondere bezüglich der Kosten in Anspruch zu nehmen sei. Diese Frage ist durch eine Entscheidung des Bundesgerichtshofs für Zivilsachen vom 12.03.1992 (Az. III ZR 128/91) geregelt. Wird danach der Eigentümer einer Sache als Zustandsstörer in Anspruch genommen, weil der durch Tatsachen begründete Verdacht besteht, dass von der Sache eine Gefahr ausgeht, so kann er für dadurch erlittene Nachteile wie ein Nichtstörer Entschädigung verlangen, wenn sich nachträglich herausstellt, dass die Gefahr in Wirklichkeit nicht bestand und wenn er die den Verdacht begründeten Umstände nicht zu verantworten hat. Die polizeirechtliche Kosten- und Entschädigungsfrage ist damit aus einer Ex-post-Sicht im Gegensatz zum eigentlichen Gefahrenerforschungseingriff zu

beurteilen. Dies bedeutet, dass eine Verlängerung der Inanspruchnahme des Bürgers auf der Kostenebene sich nur rechtfertigen läßt, wenn der Störer seine Inanspruchnahme vorwerfbar verursacht hat oder eine materielle Polizeipflicht für ihn besteht.

Eine vorwerfbare Verursachung scheidet bei den Futtermittelherstellern in der Regel aus, wenn sie die Rohware im Rahmen ihrer Sorgfaltspflicht gutgläubig bezogen haben. Eine materielle Polizeipflicht wäre aber dann begründet, wenn eine durch Gesetz unmittelbare Verpflichtung des Herstellers anzunehmen ist, seinen Verantwortungsbereich daraufhin zu überwachen, ob sich aus seinem Verhalten oder dem Zustand seiner Sachen gefährliche Folgen ergeben oder solche schon früher eingetretenen Folgen nunmehr erkennbar werden, um diese zu beseitigen. Dies gilt insbesondere bei Verhaltensweisen oder Sachbeschaffenheiten mit potentiell erhöhtem Schädigungspotential, die zu einer Gefahrendiagnose als erstem Schritt der Gefahrenbekämpfung führen können. Mit der vorliegenden sondergesetzlichen Regelung wird die materielle Polizeipflicht auf den verantwortlichen Hersteller von Futtermitteln, Zusatzstoffen oder Vormischungen verlagert, weil wegen des engen Zusammenhangs von Futtermitteln und Nahrungsmitteln erhebliche Gefährdungspotentiale für die menschliche Gesundheit bestehen.

II. Einzelbegründung:

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (§ 19b - neu -)

1. zu Absatz 1

Die sich aus der allgemeinen Sorgfaltspflicht ergebende Eigenkontrollverpflichtung der Unternehmer kann hiernach im Verdachtsfall durch die Behörde angeordnet werden.

2. zu Absatz 2

Besonderes Gewicht misst der Antrag dem Schutz gesundheitlicher Belange der Verbraucher zu. In diesem Bereich soll den Behörden ein Instrumentarium zur Verfügung gestellt werden, das einen besonders nachhaltigen Verbraucherschutz ermöglicht. Aus diesem Grund wird die materielle Polizeipflichtigkeit beim Inverkehrbringen von Futtermitteln erhöht, indem dem Verantwortlichen aufgegeben werden kann, sein Produkt solange nicht in den Verkehr zu bringen, bevor das Ergebnis der Überprüfung feststeht, um so Gefahrenpotentiale für die Allgemeinheit zu vermeiden. Es wird davon abgesehen, einen bestimmten Grad des Verdachts zur Voraussetzung der Maßnahme zu erklären, da nach anerkannten polizeirechtlichen Grundsätzen der erforderliche Grad des Verdachts in einer Beziehung zur Bedeutung des gefährdeten Rechtsgut steht.

3. zu Absatz 3

Die unter dem Stichwort "Zulässigkeit öffentlicher Warnungen" bekannt gewordene Problematik ist bislang weder durch die Rechtsprechung noch durch die Wissenschaft einer Lösung zugeführt worden. Der Antrag berücksichtigt hierbei die schützenswerten Positionen der betroffenen Unternehmen, in dem er derartige Veröffentlichungen nicht bei allen Verstößen gegen das Futtermittelrecht, sondern nur bei solchen Tatbeständen vorsieht, bei deren Vorliegen der Verbraucherschutz schwerwiegend tangiert ist. Im Hinblick auf die möglicherweise schwerwiegenden Folgen einer Warnung insbesondere für die betroffenen Unternehmen ist eine besonders sorgfältige Abwägung der berührten Belange erforderlich. Solche öffentlichen Warnungen sind in der Regel immer dann geboten, wenn das verdächtige Futtermittel bereits an eine Vielzahl von Landwirten zur Verfütterung ausgeliefert wurde und dieser Adressatenkreis relativ unbestimmt ist. In

solchen Fällen sind einzelne vorläufige Verfütterungsverbote behördlich praktisch nicht durchsetzbar, da entweder der Adressatenkreis unbestimmt ist oder die Maßnahme nicht überwacht werden kann.

zu Nummer 2 (§ 19c)

Folgeänderung.

zu Nummer 3 (§ 21 Abs. 1 Nr. 12 a)

Die Vorschrift enthält die notwendige Bußgeldbewehrung, wenn vollziehbare Anordnungen nach § 19b Abs. 1 oder 2 nicht befolgt werden.

Zu Artikel 2

Regelung des In-Kraft-Tretens.