

## **Entschließungsantrag**

**der Fraktion der SPD**

**zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung**  
**— Drucksachen 12/6992, 12/7929 —**

### **Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständengesetzes**

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag begrüßt die Einführung eines Lebensmittel-Monitoring, das im Rahmen des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständengesetzes nunmehr rechtsverbindlich vorgeschrieben wird mit dem Ziel, die Gehalte an gesundheitlich unerwünschten Stoffen wie Pflanzenschutzmittelrückständen, Schwermetallen und Mykotoxinen in und auf Lebensmitteln systematisch und kontinuierlich zu beobachten, zu messen und zu bewerten.

Der Deutsche Bundestag bedauert allerdings, daß der in einer Reihe wesentlicher Punkte bestehende Regelungsbedarf im Interesse des Schutzes der Verbraucher vor gesundheitlicher Beeinträchtigung und vor Täuschung bei Lebensmitteln und Bedarfsgegenständen bei dieser Gesetzesnovelle nicht berücksichtigt wird.

Der Deutsche Bundestag fordert darum die Bundesregierung auf, ein Drittes Gesetz zur Änderung des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständengesetzes vorzulegen, durch das den folgenden Erfordernissen wirksam Rechnung getragen wird:

**1. Kennzeichnung/Kenntlichmachung:**

- a) Die Anbieter von Kosmetika, Textilien und anderen Bedarfsgegenständen sind zu verpflichten, ihre Produkte in bezug auf die verwendeten Chemikalien und angewandten Produktionsverfahren sowie die möglicherweise allergieauslösenden Stoffe zu kennzeichnen.
- b) Erzeugnisse, die den Vorschriften des (deutschen) Lebensmittel- und Bedarfsgegenständerechts nicht entsprechen

und aufgrund einer Ausnahmegenehmigung nach § 37 LMBG oder aufgrund des § 47 a LMBG in den Verkehr gebracht werden, sind, soweit ihre abweichende Beschaffenheit nicht durch andere Merkmale verdeutlicht wird, zum Schutze der Verbraucher und im Interesse einer wirksamen Überwachung an herausragender Stelle kenntlich zu machen.

## 2. Informations-, Warn- und Rückholregelungen:

Es sind gestufte Informations-, Warn- und Rückholregelungen der für die Lebensmittel- und Bedarfsgegenständeüberwachung zuständigen Behörden und der Anbieter von Lebensmitteln, Kosmetika und Bedarfsgegenständen zu normieren für den Fall, daß

- Grenzwertüberschreitungen bei Zusatzstoffen, bei Pflanzenschutz- oder sonstigen Mitteln, bei Stoffen mit pharmakologischer Wirkung oder sonstige verbotene Verunreinigungen in Lebensmitteln und Kosmetika festgestellt worden sind,
- Bedarfsgegenstände nicht sicher sind im Sinne der Produktsicherheitsrichtlinie 92/59/EWG vom 29. Juni 1992 oder
- die Beschaffenheit von Erzeugnissen die öffentliche Sicherheit und Ordnung in sonstiger Weise beeinträchtigt.

## 3. Ergänzung und Präzisierung der Vorschrift für den Erlaß von Allgemeinverfügungen (§ 47 a) für Erzeugnisse aus den Mitgliedstaaten der Europäischen Union und EWR-Vertragsstaaten, die von den Vorschriften des LMBG abweichen:

Dabei ist zu regeln, daß

- bei der Bearbeitung von Anträgen auf Allgemeinverfügungen die Länder in die Vorbereitung einbezogen und mit diesen Konsens hergestellt werden müssen,
- Unterlagen für die Vorbereitung ausschließlich in deutscher Sprache (ggf. in beglaubigter Übersetzung) beizubringen sind,
- die Kriterien für die gesundheitliche Bewertung derjenigen Abweichungen von deutschen Rechtsvorschriften, die Gegenstand der Anträge auf Allgemeinverfügungen sind, im Bereich der Zusatzstoffe, der Kontaminanten und Toxine sowie der Rückstände mit Rücksicht auf empfindliche Bevölkerungsgruppen (Allergiker, Kleinkinder, alte Menschen, Rekonvaleszenten) neu definiert werden,
- bei der Prüfung nicht nur die durchschnittlichen Ernährungsgewohnheiten, sondern auch die Möglichkeit erheblicher Überschreitungen der jeweiligen Durchschnittsgewohnheiten zu berücksichtigen sind,
- als weiterer Prüfparameter die sog. duldbare tägliche Verzehrmenge (d. h. der ADI-Wert) heranzuziehen ist, die von der jeweiligen Substanz nicht überschritten werden soll,
- der Erstreckungsbereich der Allgemeinverfügungen für Produkte aus weiteren Mitgliedstaaten bzw. EWR-Vertragsstaaten auf die betreffenden Mitgliedstaaten eingeschränkt

wird, bei denen die Rechtmäßigkeitsprüfung der Herstellung und des Inverkehrbringens zu einem positiven Ergebnis geführt hat; diese Staaten müssen in den Allgemeinverfügungen einzeln genannt werden.

Auf Nummer 1 Buchstabe b dieser Entschließung wird hingewiesen.

4. Beschränkung der Zulassung von Ausnahmen auf längstens sechs Jahre:

Die durch das Zweite Gesetz zur Änderung des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes auf zwölf Jahre verlängerte Frist für die Zulassung von Ausnahmen bei Lebensmitteln von den Vorschriften des LMBG ist rückgängig zu machen und auf sechs Jahre zu verkürzen (§ 37 Abs. 5).

Die Bundesregierung wird außerdem aufgefordert, folgende Maßnahmen zu ergreifen:

5. Verbraucherschutz gegenüber Novel Food:

Auf EU-Ebene ist nachdrücklich darauf hinzuwirken, daß die in Vorbereitung befindliche Verordnung über neuartige Lebensmittel und Lebensmittelzutaten eine verpflichtende und umfassende Kennzeichnungsregelung enthält. Im Falle der Nichterfüllung dieser Forderung sollte den Mitgliedstaaten der Europäischen Union die Möglichkeit eröffnet werden, ein gegenüber der Gemeinschaftsregelung höheres nationales Schutzniveau mit strengeren nationalen Kennzeichnungsvorschriften festzulegen.

Für das Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz sind entsprechende Ermächtigungsnormen vorzusehen.

6. Aufbau und Koordinierung der Bedarfsgegenständeforschung und Entwicklung von Prüfparametern:

Die Forschung über die Auswirkungen von Stoffen und Substanzen, die bei der Herstellung und Ausrüstung von Bedarfsgegenständen wie Kleidern, Bettwäsche, Reinigungsmitteln usw. verwendet werden, auf Gesundheit und Umwelt ist zu verstärken. Hierauf aufbauend sind Kriterien für die Zulassung solcher Substanzen und Stoffe, die als möglicherweise problematisch einzustufen sind, weitere Höchstwerte für Rückstände, Prüfverfahren und Kenntlichmachungskriterien zu entwickeln. Vorhandene Erkenntnisse, die unter anderem bei Bedarfsgegenständeuntersuchungen in einzelnen Ländern bereits gewonnen werden, sind auf Bundesebene zu koordinieren und an die für die Bedarfsgegenständeüberwachung zuständigen Ämter systematisch weiterzugeben.

7. Novellierung der Lebensmittelkontrolleur-Verordnung:

Die Ausbildung der Lebensmittelkontrolleure ist durch eine Änderung der Lebensmittelkontrolleur-Verordnung zu verbessern bzw. den heutigen Anforderungen anzupassen. Hierbei ist

insbesondere eine Verschärfung der Eingangsvoraussetzungen für Ausbildungsbewerber geboten. Ferner ist ein bundesweit einheitliches Muster einer Ausbildungs- und Prüfungsordnung analog den für andere Berufe geltenden Grundsätzen der beruflichen Bildung zu erarbeiten.

**8. Personelle Ausstattung der Lebensmittel- und Bedarfsgegenständeüberwachung:**

Bei den Ländern ist darauf hinzuwirken, daß die personelle und finanzielle Ausstattung der für die Lebensmittel- und Bedarfsgegenständeüberwachung und -untersuchung zuständigen Ämter sowie die Fortbildung des Personals verbessert werden.

Bonn, den 15. Juni 1994

**Hans-Ulrich Klose und Fraktion**

**Begründung**

*Zu Nummer 1 (Kennzeichnung/Kenntlichmachung)*

a) Die allgemeinen Schutzvorschriften des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes (LMBG) enthalten u. a. ein Verbot, Bedarfsgegenstände derart herzustellen und in den Verkehr zu bringen, daß sie bei bestimmungsgemäßem oder vor auszusehendem Gebrauch geeignet sind, die Gesundheit zu schädigen. Darüber hinaus kann der Bundesminister für Gesundheit gestützt auf dieses Gesetz weitere Regelungen im Verordnungswege treffen, wenn dies zur Verhütung von Gesundheitsgefährdungen geboten ist. Diese Regelungen, und weitere Regelungen nach dem Chemikaliengesetz, die einen kontrollierten Umgang mit Arbeitsstoffen regeln, reichen jedoch nicht aus, um dem Verbraucherschutz den gebührenden Vorrang vor Wirtschaftsinteressen der Anbieter zu geben. Wirksamer Verbraucherschutz erfordert eine umfassende Information der Verbraucher. Diese muß Auskunft über das Herstellungsland eines Lebensmittels, über die bei der Produktion verwendeten Stoffe und Substanzen, mögliche Rückstände sowie über die angewandten Herstellungs- und Behandlungsverfahren geben. Nur durch umfassende Information wird die nötige Transparenz geschaffen, die eine souveräne Kaufentscheidung ermöglicht.

b) Die Vorschriften des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes gelten für die im Verkehr befindlichen Lebensmittel nicht in gleicher Weise. Abweichungen von den gesetzlichen Vorschriften sind zulässig, wenn für die Produkte eine Ausnahmegenehmigung für die Dauer von bisher höchstens sechs Jahren erteilt wurde (§ 37 LMBG).

Weitere Abweichungsmöglichkeiten bestehen für Erzeugnisse aus EU-Mitgliedstaaten oder EFTA-Staaten, die auf der Grundlage des § 47 a LMBG mit oder ohne Allgemeinverfügung des Bundesministeriums für Gesundheit in Verkehr gebracht werden dürfen.

Die abweichende Beschaffenheit ist jedoch nur in wenigen Fällen für die Verbraucher und die amtliche Überwachung deutlich erkennbar. Auch eine Kenntlichmachung der Abweichung z. B. über das Zutatenverzeichnis ist oftmals völlig unzureichend, unwirksam oder nicht möglich.

Die Abweichungen können eine Vielzahl von Beschaffenheitsmerkmalen betreffen (z. B. höhere Konzentrationen an Schädlingsbekämpfungsmittelrückständen, Verwendung in der Bundesrepublik Deutschland nicht zugelassener Zusatzstoffe oder Veränderungen des verkehrsüblichen Gehalts an wertbestimmenden Bestandteilen wie Fett, Eiweiß oder Zucker usw.).

#### *Zu Nummer 2 (Informations-, Warn- und Rückholregelungen)*

Wiederholte Berichte in den Medien über Verunreinigungen in Lebensmitteln durch Pflanzenschutzmittelrückstände, Salmonellen, Hormone, Benzol und andere gefährliche Stoffe haben die Verbraucherinnen und Verbraucher verunsichert. Die Berichte und die anschließende öffentliche Diskussion hierüber haben gezeigt, daß die Vorschriften für eine amtliche Lebensmittelüberwachung keine gesetzliche Grundlage für Information und Warnung der Öffentlichkeit und Rückholanordnungen enthalten.

Die gleiche Problematik besteht bei Bedarfsgegenständen wie Kleidung, Bettwäsche, Reinigungsmittel. Die Bundesregierung hat es versäumt, die Produktsicherheitsrichtlinie der EU in ein bundeseinheitliches Produktsicherheitsgesetz umzusetzen, das auf den Bereich der Lebensmittel und Bedarfsgegenstände anzuwenden wäre. So können z. B. Gefahren, die durch die Explosion schadhafter druckgefüllter Glasflaschen mit Getränken oder die z. B. durch die leichte Brennbarkeit von Kinderkleidung entstehen können, durch das LMBG nicht ausgeschaltet werden.

Aufgrund des Fehlens eines solchen Produktsicherheitsgesetzes ist auch keine bundeseinheitliche Rechtsgrundlage für die wirksame Information und Warnung der Öffentlichkeit oder für die Veranlassung von Rückrufaktionen vorhanden.

Es ist darum geboten, im LMBG zügig Informations-, Warn- und Rückholvorschriften zu normieren.

#### *Zu Nummer 3 (Novellierung der Bestimmung über Allgemeinverfügungen)*

Die Bundesregierung kann im Wege der sogenannten Allgemeinverfügungen nach § 47 a LMBG die Verkehrsfähigkeit von Erzeugnissen aus Mitgliedstaaten der EG feststellen, auch wenn diese Erzeugnisse verschiedenen Rechtsvorschriften des LMBG, die zum Schutze der Gesundheit erlassen worden sind, nicht entsprechen. § 47 a ist in seiner Entstehungsgeschichte auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zurückzuführen.

Diese Regelung hat sich aber in mehreren Punkten als problematisch erwiesen. Die Vorschrift ist lückenhaft und enthält unzureichend konkretisierte Regelungstatbestände, die dazu führen, daß bei den betreffenden Erzeugnissen die Verbraucherschutzinteressen nicht in dem erforderlichen Umfang gewahrt werden können:

- Die Länder werden in die Vorbereitung der Allgemeinverfügungen bisher lediglich aufgrund einer EntschlieÙung des Bundesrates [siehe Drucksache 761/92 (Beschlul)] in die Vorbereitungen der Allgemeinverfügungen einbezogen. Diese Willenserklärung reicht aber nicht aus, weil die Länder die Einhaltung der im Zusammenhang mit den Allgemeinverfügungen zu beachtenden Rechtsvorschriften gewährleisten müssen und weil sie für die Lebensmittelüberwachung zuständig sind. Die Einbeziehung der Bundesländer in die Vorbereitung von Allgemeinverfügungen muß darum durch das Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz verbindlich gemacht und mit der Verpflichtung verknüpft werden, den Konsens mit den Ländern herzustellen.
- Die Unterlagen für die Prüfung von Anträgen zur Allgemeinverfügung werden häufig nicht in deutscher Sprache vorgelegt und stellen für die Prüfung darum eine besondere Hürde dar.
- Die Kriterien für die gesundheitliche Bewertung derjenigen Abweichungen von deutschen Rechtsvorschriften, die Gegenstand der Anträge auf Allgemeinverfügungen sind, sind bisher unbefriedigend. Die bisherige Regelung, wonach lediglich „die Erkenntnisse der internationalen Forschung“ und bei Lebensmitteln zusätzlich „die Ernährungsgewohnheiten in der Bundesrepublik Deutschland“ berücksichtigt werden sollen, ist wenig geeignet, vor allem potentielle gesundheitliche Risiken beim Verzehr der betreffenden Lebensmittel hinreichend sicher zu erkennen und ggf. zu vermeiden. Dies gilt insbesondere bezüglich der Zusatzstoffe, der Kontaminanten und Toxine sowie der Rückstände. Die mögliche Gefährdung für empfindliche Bevölkerungsgruppen (Allergiker, Kleinkinder, alte Menschen, Rekonvaleszenten usw.) wird nicht genügend in die Bewertung einbezogen. Die Beurteilungskriterien müssen deshalb vor allem auf solche Bevölkerungsgruppen abgestellt werden, die aus Alters- oder sonstigen individuellen Gründen als besonders exponiert gelten.
- Die Lebensmittelüberwachung hat keine Möglichkeit, die Produkte im Einzelhandel als solche zu erkennen, die vom deutschen Recht abweichen. Aus demselben Grund können auch die Untersuchungsämter nicht gezielt auf Abweichung und Einhaltung der Allgemeinverfügungen untersuchen. Die Kenntlichmachungspflicht des § 47 a reicht nicht aus, um Verbrauchern und Überwachung deutlich zu machen, daß es sich um Lebensmittel besonderen Rechts handelt.
- In der Bundesrepublik Deutschland sind zur Zeit nach Angaben des Bundesministeriums für Gesundheit 29 Allgemeinverfügungen erteilt worden. Dennoch befinden sich sehr viel mehr Produkte auf dem deutschen Markt, die durch diese Allgemeinverfügungen sozusagen mitgenehmigt worden sind, da die Allgemeinverfügungen ausweisen, daß eine für einen Mitgliedstaat beantragte Allgemeinverfügung für alle Mitgliedstaaten Geltung erlangt. Die Rechtmäßigkeit des Herstellens und Inverkehrbringens wird aber nur für den einen beantragenden Mitgliedstaat geprüft, nicht jedoch für die anderen

Mitgliedstaaten. Die Sicherheit der Produkte aus jenen Mitgliedstaaten, für die die jeweilige Allgemeinverfügung nicht beantragt wurde, von denen sie jedoch genutzt wird bzw. werden kann, ist somit nicht gewährleistet. Es wird somit eine unbekannte Zahl von Erzeugnissen ohne Allgemeinverfügung, aber ebenfalls im Rahmen des § 47 a in der Bundesrepublik Deutschland in Verkehr gebracht, ohne daß die Rechtmäßigkeit der Herstellung und des Inverkehrbringens überprüft worden ist.

*Zu Nummer 4 (Verkürzung der Fristen für die Zulassung von Ausnahmen)*

Die auf zwölf Jahre ausgeweitete Verlängerungsmöglichkeit bei der Zulassung von Ausnahmen von den Vorschriften des LMBG ist aus Sicht des Verbraucherschutzes ein gravierender Rückschritt. Der bisher geltende Grundsatz des Vorranges von Allgemeininteressen der Verbraucher vor dem Einzelinteresse eines Anbieters wird durch diese Überdehnung der Ausnahmemöglichkeiten auf den Kopf gestellt und ist nicht hinnehmbar.

*Zu Nummer 5 (Verbraucherschutz gegenüber Novel Food)*

Neuartige biotechnologische Produktionsverfahren, insbesondere der Gentechnik, halten Einzug in die Erzeugung und Verarbeitung von Lebensmitteln. Die Nutzung dieser Verfahren auf verschiedenen Stufen der Herstellung und Verarbeitung wird zur Zeit erforscht, erprobt und in einigen Fällen bereits durchgeführt.

Aufgrund ihrer möglichen gesundheitlichen, ökologischen und sozioökonomischen Auswirkungen haben diese bedeutenden Veränderungen im Bereich der Lebensmittelproduktion ein wachsendes Informations- und Schutzbedürfnis der Verbraucherinnen und Verbraucher zur Folge.

Ungeklärte gesundheitliche Risiken – des Verzehrs gentechnisch veränderter Organismen, – mögliche gesundheitliche Gefährdungen durch Herbizid- bzw. Insektengiftrückstände in herbizid- bzw. schadorganismenresistenten Pflanzen, – mögliche Mangel- und Fehlernährung als Folge der andersgearteten Beschaffenheit der Erzeugnisse und daher mögliche physiologische Unverträglichkeiten, – mögliche Mangel- und Fehlernährung als Folge veränderter Konsumgewohnheiten aufgrund der Zunahme von Lebensmittelimitaten und Leichtprodukten, aber auch – unkontrollierte Freisetzungseffekte und Risiken des Gentransfers für die Umwelt und – mögliche negative Folgen für die Länder der sogenannten Dritten Welt lösen Bedenken gegenüber diesen neuen Verfahren aus.

Bei der Abwägung zwischen verschiedenen Herstellungsverfahren für Lebensmittel muß aber oberste Richtschnur die Verringerung der Gefährdung für die menschliche Gesundheit und für die Umwelt sein.

Der Entwurf für einen Verordnungsvorschlag der EG über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten trägt dieser Richtschnur nur in begrenztem Umfang Rechnung. Wesentliche Zielsetzung des Verordnungsentwurfs ist die Gewährleistung des freien Warenverkehrs, während der Schutz der Gesundheit und der Umwelt eine untergeordnete Rolle spielt. Eine umfassende Verbraucherinformation durch Kennzeichnung ist bisher nur als Kann-Regelung, aber nicht für alle Fälle vorgesehen.

*Zu Nummer 6 (Aufbau und Koordinierung von Bedarfsgegenständeforschung und Entwicklung von Prüfparametern)*

Nach Auskunft der Sachverständigen liegen unzureichende Erkenntnisse über die Vielzahl der bei der Herstellung von Kleidern, Bettwäsche, Reinigungsmitteln und anderen Bedarfsgegenständen verwandten Stoffe und Substanzen sowie deren Wirkung auf Gesundheit und Umwelt vor. Bereits vorhandene Erkenntnisse, die bei gezielten Bedarfsgegenständeuntersuchungen, wie sie z. B. in Niedersachsen mit Schwerpunkt Textilausstattung stattfinden, gewonnen werden, werden vom Bundesgesundheitsamt nicht in ausreichendem Maße koordiniert und an die für die Prüfung zuständigen Ämter weitergeleitet. Für einen gesundheitlichen Verbraucherschutz bei Bedarfsgegenständen fehlen somit die Voraussetzungen, um Prüfparameter und Kenntlichmachungskriterien zu entwickeln.

*Zu Nummer 7 (Novellierung der Lebensmittelkontrolleur-Verordnung)*

Die bisher geltenden Voraussetzungen für den Eintritt in die Ausbildung zum Lebensmittelkontrolleur (Hauptschulabschluß in Verbindung mit der Möglichkeit einer zweijährigen Tätigkeit in einem Beruf des Lebensmittel- und Bedarfsgegenstandebereichs ohne einen einschlägigen Berufsabschluß sowie auf dieser Grundlage angesiedelter zweijähriger Kontrolleursausbildung) sind im Hinblick auf die an einen in der Lebensmittel- und Bedarfsgegenständekontrolle tätigen Vollzugsbeamten gestellten hohen Anforderungen völlig unzureichend. Aus diesem Grunde ist bundes einheitlich eine Anhebung des Einstiegs- und des Ausbildungsniveaus erforderlich.

*Zu Nummer 8 (Personelle Ausstattung der Lebensmittel- und Bedarfsgegenständeüberwachung)*

Vorliegende Informationen lassen erkennen, daß die für die Durchführung der amtlichen Lebensmittel- und Bedarfsgegenständeüberwachung zuständigen Behörden personell sehr uneinheitlich ausgestattet sind.

Auch eine kontinuierliche und dem Entwicklungsstand angemessene Fortbildung des Überwachungspersonals ist nicht überall gewährleistet.