

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft über die Etikettierung von Fischen und Fischereierzeugnissen (Fischetikettierungsgesetz – FischEtikettG) – Drucksache 14/7726 –

Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung

Der Bundesrat hat in seiner 771. Sitzung am 20. Dezember 2001 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

Zu § 4 Satz 2 – neu –

In § 4 ist nach Satz 1 folgender Satz einzufügen:

„Stellt eine nach Landesrecht zuständige Behörde im Rahmen einer betriebsübergreifenden Prüfung der Rückverfolgbarkeit oder aus Anlass einer betriebsbezogenen Prüfung fest, dass die Prüfung in einem anderen Land fortzuführen ist, so geht für die Prüfung dieser Vermarktung von Fischen und Fischereierzeugnissen in dem betreffenden Betrieb und in den Betrieben aller vorgelagerten Vermarktungsstufen die Zuständigkeit für die Überwachung auf die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung über.“

Begründung

Die Überwachung der Fischetikettierung stellt eine neue Aufgabe dar, die auf Grund ihres marktordnungsrechtlichen Charakters nicht in den Zuständigkeitsbereich der Lebensmittelüberwachung fällt. Da die Überwachung auch die Kontrolle der Rückverfolgbarkeit umfasst, kommen auf die Länder erhebliche Vollzugsprobleme zu, denn gerade bei Seefischprodukten, die den weitaus größten Anteil ausmachen, kann eine Kontrolle nur länderübergreifend geschehen. Diese Problematik ist im Bereich der Rindfleischetikettierung mit einer entsprechenden Formulierung im Zweiten Gesetz zur Änderung des Rindfleischetikettierungsgesetzes (BGBl. I 2000 S. 1510) gelöst worden. Gemäß Artikel 87 Abs. 3 Satz 1 des Grundgesetzes ist eine Übertragung von Aufgaben auf eine bestehende bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts verfassungsrechtlich möglich.

Zu § 4 Satz 2 – neu –

Die Bundesregierung stimmt dem Vorschlag des Bundesrates nicht zu.

Begründung

Es kann für die Frage der Zuständigkeit von Bundes- oder Landesbehörden dahingestellt bleiben, ob die Überwachung der Fischetikettierung marktordnungsrechtlichen Charakters ist oder in den Bereich der Lebensmittelüberwachung fällt. Wie das Bundesverwaltungsgericht (BVerwGE 102, 125) bestätigt hat, sind auch im Bereich des EG-Marktordnungsrechts für die Verwaltungszuständigkeit die Artikel 30, 83 ff. Grundgesetz anzuwenden, so dass von der grundsätzlichen Zuständigkeit der Länder für den Verwaltungsvollzug von europäischem Gemeinschaftsrecht auszugehen ist.

Als Ausnahme von diesem verfassungsrechtlich bestimmten Grundsatz kann eine Durchführung von Marktordnungsmaßnahmen in bundeseigener Verwaltung durch einfaches Bundesgesetz vorgesehen werden. Nach Artikel 87 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz ist dies jedoch grundsätzlich nur für bestimmte Maßnahmen möglich, die sich – wie z. B. Marktinterventionen – durch eine zentrale Einrichtung des Bundes ohne Mittel- und Unterbau bewältigen lassen. Für Maßnahmen, die einer flächendeckenden Durchführung vor Ort bedürfen, wie z. B. die an Landwirte zu zahlenden Direktbeihilfen, wäre eine solche zentrale Durchführungszuständigkeit des Bundes nicht geeignet und wegen der damit verbundenen Regionalisierung der bundeseigenen Verwaltung auch verfassungspolitisch bedenklich. Diese Bedenken greifen auch bei der vom Bundesrat vorgeschlagenen zentralen Zuständigkeit der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) für die Überwachung der Fischetikettierung.

In dem spezifischen Bereich der Vermarktung von Fischereierzeugnissen über das ganze Bundesgebiet hin ist die grundsätzliche Durchführungskompetenz der jeweils vor Ort befindlichen Behörden notwendig. In diesem Bereich jedenfalls wäre eine Übertragung von Aufgaben über § 4 Abs. 1 des Entwurfs des Fischetikettierungsgesetzes hinaus auf eine Zentralbehörde des Bundes nur mit unverhältnismäßig hohem sachlichen und personellen Aufwand möglich und daher kein im Sinne des Artikels 87 Abs. 3 Grundgesetz geeigneter Fall für eine zentrale Durchführung in bundeseigener Kompetenz.

Es trifft im Übrigen nicht zu, dass eine Kontrolle nur länderübergreifend erfolgen kann, da die Überwachung auch die Kontrolle der Rückverfolgbarkeit erfasse. Der Kern des umzusetzenden Gemeinschaftsrechts zur Fischetikettierung ist, dass der Verbraucher auf Einzelhandelsebene über bestimmte Merkmale der Fischereierzeugnisse, nämlich die Handelsbezeichnung der Fischart, die Produktionsmethode (aus Fang oder Aquakultur) und das Fanggebiet informiert wird. Damit der Einzelhändler diese Verpflichtungen überhaupt erfüllen kann, müssen die vorgeschriebenen Informationen durchgängig auf allen Vermarktungsstufen vorliegen, wobei allerdings selbst Rechnungen oder andere Warenbegleitpapiere ausreichen. Durch diese Verpflichtung der dem Einzelhandel vorgelagerten Vermarktungsstufen wird gleichzeitig die vom Gemeinschaftsrecht geforderte Möglichkeit der Rückverfolgbarkeit sichergestellt. Diese Regelung des Gemeinschaftsrechts macht deutlich, dass die Prüfung, ob auf Einzelhandelsebene die vorgeschriebenen Informationen dem Verbraucher gegeben werden, Hauptgegenstand der Kontrolle sind. Daneben kann der Kontrolleur vor Ort zur Überprüfung der Richtigkeit der Angaben auch prüfen, ob die Angaben des Einzelhandels mit den diesem vorliegenden Angaben seines Lieferanten übereinstimmen. Hiernach kann der Kontrolleur im Normalfall darüber entscheiden, ob der Geprüfte schuldhaft ordnungswidrig etikettiert hat oder nicht; dazu bedarf es keiner Kontrolle auch der vorgelagerten Vermarktungsstufen, gleich ob diese in einem oder mehreren Bundesländern liegen.

Aus der Verpflichtung der Marktbeteiligten sicherzustellen, dass bestimmte Angaben auf allen Vermarktungsstufen vorliegen, erwächst keineswegs die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, bei einer Prüfung der Einhaltung der Etikettierungspflichten die Richtigkeit der Angaben oder die Rückverfolgbarkeit durch die ganze Vermarktungskette hindurch prüfen zu müssen, wovon § 4 Satz 2 – neu – des Vorschlages des Bundesrates fälschlicherweise auszugehen scheint. Die Mitgliedstaaten müssen vielmehr nur durch Regelungen dafür sorgen, dass die Angaben auf allen Stufen vorliegen und dass bei einer etwaigen Prüfung, auf welcher Vermarktungsstufe auch immer, die Möglichkeit zur Kontrolle durch die jeweils zuständige Behörde gegeben ist. Diese Möglichkeit ist durch die Bestimmungen des Entwurfs des Fischetikettierungsgesetzes eröffnet, insbesondere auch durch die Ermächtigung, durch Verordnung die Pflicht zur Aufbewahrung von Belegen zu regeln, aus denen sich eine Bestä-

tigung der vorgeschriebenen Angaben ergibt (s. § 5 Abs. 5 Nr. 2 des Entwurfs des Fischetikettierungsgesetzes). Damit ist den vom Gemeinschaftsrecht vorgeschriebenen Regelungen zur Rückverfolgbarkeit und Kontrolle Genüge getan.

Es trifft zu, dass die Erzeugnisse aus Seefischerei – sogar mit Abstand – den größten Teil der Fischereierzeugnisse auf dem deutschen Markt ausmachen. Dabei ist davon auszugehen, dass in den meisten Fällen die Vermarktung länderübergreifend erfolgt, was aber durchaus auch für Erzeugnisse der Aquakultur oder der Binnenfischerei zutreffen kann. Das Muster dieser Vermarktungsstruktur bestimmt aber nicht zwangsläufig das Muster der Kontrollstruktur zwischen Bundes- und Landesbehörden, insbesondere, wenn wie vorstehend dargelegt, keine systematischen Kontrollen über die Vermarktungsstufen und damit gegebenenfalls über Ländergrenzen hinweg vorgeschrieben sind. Anderenfalls würde dies auch die Konsequenz haben, dass die grundsätzliche Zuständigkeitsverteilung des Grundgesetzes auf Landes- und Bundesbehörden in solchen Fällen auf den Kopf gestellt werden könnte – durch bloße Feststellung einer prüfenden Landesbehörde.

Zusätzlich sind auch folgende maßgeblichen Unterschiede zwischen den Regelungsbereichen von Rindfleisch und Fischereierzeugnissen zu berücksichtigen. Das Rindfleischetikettierungsrecht basiert auf einer besonderen Erzeugungs- und Vermarktungsstruktur und ist auch vor dem Hintergrund einer gravierenden gesundheitspolitischen Diskussion im Zusammenhang mit BSE zu sehen. Folglich ist im Rindfleischbereich ein detailliertes Etikettierungs- und Kontrollsystem für alle Erzeugungs- und Vermarktungsstufen einschließlich Referenznummern (anhand derer sich das Fleisch bis zum einzelnen Tier oder einer Gruppe von Tieren zurückverfolgen lässt), Zulassungsnummer des Schlachthofes und des Zerlegungsbetriebes vorgegeben. Demgegenüber geht es, der allgemeinen Tendenz einer verbesserten Verbraucherinformation folgend, im Bereich der Fischereierzeugnisse darum, den Verbrauchern einige zusätzliche Informationen zu geben. Dementsprechend ist hierbei nach dem EG-Recht die Möglichkeit einer Rückverfolgbarkeit z. B. durch eine Rechnung ausreichend, um den Wirtschaftsbereich mit seinen spezifischen Gegebenheiten und die Mitgliedstaaten nicht mit für diesen Bereich unangebrachten Etikettierungs- oder Kontrolllasten zu überziehen (z. B. reicht die Angabe großräumiger Fanggebiete wie Pazifik, Nordostatlantik).

Im Gegensatz zur Rindfleischetikettierung mit der weitreichenden Zuständigkeit der BLE z. B. für die Überwachung der Schlacht-, Zerlege- und Hackfleischbetriebe sowie für die Genehmigung von Etikettierungssystemen einschließlich der Anerkennung privater Kontrollstellen besteht im Bereich der Fischereierzeugnisse keine Notwendigkeit einer entsprechenden Einbindung der BLE in Überwachungsaufgaben. Daher wäre die vom Bundesrat vorgeschlagene Übertragung der Regelung aus dem Rindfleischbereich auf den Bereich der Fischereierzeugnisse nicht gerechtfertigt.