

## **Entschließungsantrag**

**der Abgeordneten Ursula Heinen, Peter H. Carstensen (Nordstrand), Marlene Mortler, Gerda Hasselfeldt, Artur Auernhammer, Peter Bleser, Gitta Connemann, Helmut Heiderich, Uda Carmen Freia Heller, Dr. Peter Jahr, Julia Klöckner, Bernhard Schulte-Drüggelte, Kurt Segner, Jochen Borchert, Cajus Julius Caesar, Hubert Deittert, Thomas Dörflinger, Ernst Hinsken, Susanne Jaffke, Heinrich-Wilhelm Ronsöhr, Dr. Klaus Rose, Norbert Schindler, Georg Schirmbeck, Max Straubinger, Volkmarr Uwe Vogel und der Fraktion der CDU/CSU**

**zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung  
– Drucksachen 15/3657, 15/4244 –**

### **Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Lebensmittel- und des Futtermittelrechts**

Der Bundestag wolle beschließen:

#### **I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:**

Mit der EU-Basisverordnung zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (Verordnung (EG) Nr. 178/2002) sowie der Kontrollverordnung (EG) Nr. 882/2004 wurde es notwendig, das nationale Lebensmittel- und Futtermittelrecht an das EU-Recht anzupassen. Der Gesetzentwurf trägt diesem Anliegen inhaltlich Rechnung, indem Regelungen des neuen Rechts aus dem alten Lebensmittel- und Futtermittelrecht herausgenommen werden und der verbleibende Teil des nationalen Rechts, der noch nicht EU-harmonisiert ist, angepasst bzw. fortgeführt wird.

Im Gesetzentwurf werden aber nicht nur EU-Recht und nationales Recht einander angepasst, es werden darüber hinaus das Lebensmittelrecht und das Futtermittelrecht in einem Gesetzbuch zusammengeführt. So begrüßenswert dieses Anliegen insbesondere unter der Erfassung der gesamten Warenkette „vom Acker bis zum Teller“ erscheint, so führen diese Maßnahmen zu einem nur noch schwer überschaubaren Regelwerk, das den praktischen Umgang für den Rechtsanwender in der Lebensmittel- und Futtermittelwirtschaft sowie in der Verwaltung gegenüber dem bisherigen Zustand deutlich erschwert.

Ebenso wird die Gefahr gesehen, dass die Anwendung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) in der Praxis aufgrund des Nebeneinander von EG- und Bundesrecht einerseits und das Verlagern von Inhalten auf Verordnungsebene erhebliche Probleme aufwerfen wird. Dies gilt nicht zuletzt im Hinblick auf die Verordnung (EG) Nr. 882/2004 über amtliche Kontrollen zur

Überprüfung der Einhaltung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie Bestimmungen über Tiergesundheit und Tierschutz, die zum Teil unterschiedliche Regelungen enthalten, wie z. B. Regelungen über die Probeentnahme oder über die Behandlung von Lebensmitteln oder Futtermitteln aus Drittstaaten.

In der Vergangenheit waren die wesentlichen Regelungen des Lebensmittel- und Futtermittelrechts in getrennten, formellen Gesetzen enthalten. Ergänzend wurden spezielle Regelungen in Verordnungen festgelegt. Nach dem neuen Gesetzbuch sollen hingegen künftig fast alle Regelungsbereiche, wie z. B. das gesamte Fleischhygienerecht, in Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrates geregelt werden. Die Entscheidungen im Lebens- und Futtermittelrecht werden damit in Zukunft weitgehend ohne Beteiligung des Deutschen Bundestages und allein von Bundesregierung und Bundesrat getroffen. Hinzu kommt, dass die Ermächtigungsnormen nicht hinreichend bestimmt sind. Des Weiteren wird auf die Bedeutung der parlamentarischen Beratung der Vorschriften über die Erzeugnisse im Sinne des Gesetzes zur Neuordnung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts gerade in der jüngsten Vergangenheit (z. B. BSE, Verfütterungsverbot von Tiermehl) ausdrücklich hingewiesen. Das Gesamtkonzept der vielen Verordnungsermächtigungen im vorliegenden Gesetzentwurf erscheint im Hinblick auf das in Artikel 20 Grundgesetz verankerte Gewaltenteilungsprinzip insgesamt als fragwürdig.

Die Anhörung am 20. Oktober 2004 im Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages hat u. a. im Einzelnen ergeben:

- Lebensmittel- und Futtermittelrecht behandeln zwei Regelungsbereiche, die in ihrer Zielsetzung, dem Kreis der Betroffenen und in ihrer Anwendung in der Praxis deutliche Unterschiede aufweisen.
- Auch wenn durch die sog. EU-Basisverordnung erstmals Futtermittel- und Lebensmittelrecht in einer einheitlichen Kodifikation zusammengeführt werden, muss dies nicht zwingend zur Folge haben, das deutsche Futtermittel- und Lebensmittelrecht in einem Gesetz zusammenzufassen, zumal auch die Europäische Gemeinschaft beispielsweise die Hygieneanforderungen für Futtermittel und Lebensmittel getrennt regelt.
- Das Gesetz stellt im Bereich des Futtermittelrechts keine Deregulierung dar. Anstelle von bislang 25 Paragraphen des Futtermittelgesetzes, das bei einer Zusammenführung mit dem Verfütterungsverbotsgesetz in 27 Paragraphen geregelt werden kann, sind nach dem Gesetzentwurf nunmehr über 50 Paragraphen für Futtermittel relevant, zum Teil in Verbindung mit anderen Erzeugnissen. Damit werden die zu beachtenden Vorschriften praktisch verdoppelt. Das Verständnis des Futtermittelrechts wird sowohl für die zuständigen Behörden wie auch gerade für die Rechtsunterworfenen wesentlich erschwert. Damit widerspricht das Gesetz – zumindest unter diesem Gesichtspunkt – dem selbst gesteckten Ziel der Deregulierung.
- Durch das Gesetz wird eine Vielzahl bislang nur auf das Lebensmittelrecht bezogener Verordnungsermächtigungen (§§ 32 ff.) nunmehr auf das Futtermittelrecht erweitert. Damit besteht eine nicht mehr absehbare Möglichkeit, durch Rechtsverordnungen das Futtermittelrecht weiter zu regeln. Dies widerspricht der Notwendigkeit und dem Ziel der Deregulierung.
- Durch die Erweiterung der bisher nur für Lebens- und Futtermittel geltenden Verordnungsermächtigungen auf den „Erzeugnisbegriff“ des Gesetzes werden die Verordnungsermächtigungen in Inhalt, Zweck und Ausmaß im Vergleich zu bisher wesentlich weniger bestimmt.
- Die Herausnahme der Tabakerzeugnisse aus dem LFGB ist nicht sachgerecht. Es handelt sich hier, wie bei den sonstigen Vorschriften des LFGB, um

verbraucherschützende Regelungen. Das bisherige Lebensmittel- und Bedarfsgegenstände-gesetz (LMBG) soll als „vorläufiges Tabakgesetz“ mit insgesamt 26 Textseiten verbleiben, statt der bisherigen vier spezifischen Paragraphen zu Tabakerzeugnissen im LMBG. Ein solches vorläufiges Tabakgesetz verkompliziert das Verständnis der Rechtsvorschrift, mindert die Rechtstransparenz und erschwert die Überwachung. Bundesweit werden Tabak und Tabakerzeugnisse überwiegend von den für die Lebensmittelüberwachung zuständigen Institutionen untersucht und beurteilt.

Der Überarbeitung bedarf ebenfalls der mit Änderungsantrag der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Ausschuss für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (Ausschussdrucksache 15(10)527) eingefügte Abschnitt „Verbraucherinformation“. Mit der Einfügung dieses Abschnittes in den Gesetzentwurf zur Neuordnung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts sowie der Ablehnung des Antrags der CDU/CSU-Fraktion „Bessere Verbraucherinformation bei Lebensmitteln, Produkten und Dienstleistungen“ (Bundestagsdrucksache 15/927) haben die Bundesregierung und die Regierungsfractionen ein eigenständiges auch auf sonstige gewerbliche Produktionsbereiche anwendbares Verbraucherinformationsgesetz aufgegeben. Die jetzt vorgesehene punktuelle Verankerung von Informationsrechten im Fachgesetz vermag in keiner Weise ein eigenständiges Verbraucherinformationsgesetz zu ersetzen. Dabei haben die Regierungsfractionen seit längerem ein eigenständiges und umfassendes Verbraucherinformationsgesetz gefordert. Parallel hat die Bundesregierung Initiativen für ein allgemeines Informationsfreiheitsgesetz des Bundes ergriffen. Neben diesen geplanten umfassenden Regelungen der Informationsrechte der Bürgerinnen und Bürger mutet sich der eingebrachte Änderungsantrag wie Flickwerk an. Außerdem scheinen die beiden Gesetzesvorhaben nicht aufeinander abgestimmt zu sein. Anstatt eine durchdachte und kohärente Regelung von Informationszugangsrechten zu schaffen, versuchen die Regierungsfractionen ein reduziertes Verbraucherinformationsgesetz durch die Hintertür einzuführen. Derartige Verfahren verhindern ausgewogene und von allen Betroffenen mit diskutierte interessengerechte Lösungen.

Vor diesem Hintergrund wird deshalb zu erörtern sein, wie für andere als die vom Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch erfassten Erzeugnisse Verbraucherinformationsansprüche gegenüber den Behörden künftig zu regeln sind.

Bestimmte für die Verbraucher relevante Informationen und Daten können über die Behörden erschlossen werden. Um die bereits vorhandenen Informationsquellen zu vervollständigen und so ein umfassendes Konzept der Verbraucherinformation zu schaffen, müssen die behördlichen Informationen für den Verbraucher auch aufgearbeitet werden, sofern dies mit vertretbarem Aufwand möglich ist. Informationen, die der Verbraucher abrufen kann, müssen für ihn verständlich und verwertbar sein. Der Gesetzentwurf sieht dieses Erfordernis lediglich als Soll-Vorschrift vor. So kann es diesbezüglich zu einer uneinheitlichen Auskunftspraxis seitens der verschiedenen Behörden kommen, die zur Verunsicherung der Verbraucher und zu negativen Auswirkungen für die Unternehmen führen kann. So reichen z. B. alleinige Informationen über bestimmte Höchstwerte in Lebensmitteln nicht aus, wenn sie nicht in Relation zu einer möglichen Gesundheitsgefährdung gesetzt werden. Ebenso wird der Informationsanspruch während eines laufenden Verwaltungsverfahrens nicht ausdrücklich ausgeschlossen, um so den Grundsatz der Vertraulichkeit des Verwaltungsverfahrens zu wahren und wirtschaftliche Schäden bei Unternehmen durch die Veröffentlichung nicht verifizierter Verdachtsmomente zu meiden.

Wie die Lebensmittelskandale der jüngsten Zeit gezeigt haben, brauchen wir im Interesse der Verbraucher und der Wirtschaft eine bundeseinheitliche Risikokommunikation. Der Informationsstand der Verbraucher kann nicht davon abhängen, ob einzelne Länder Regelungen zur Verbraucherinformation haben und

wie diese ausgestaltet sind. Zudem muss die Wirtschaft wissen, wann und wie die Behörden informieren. So darf es Warnungen ins Blaue hinein nicht geben. Es ist somit richtig, im Fachrecht den Bereich der Warnung und aktiven Information der Öffentlichkeit durch die Behörden zu regeln, damit Rechtsunsicherheiten und unverhältnismäßige Eingriffe in grundrechtlich geschützte Interessen der Hersteller vermieden werden. Diesbezüglich ist in Fällen mit Gesundheitsrelevanz eine in Bezug auf das Ob und Wie klare bundeseinheitliche Regelung zur aktiven behördlichen Information unterhalb der Schwelle der Gesundheitsgefahr zur Sicherstellung eines vorbeugenden Gesundheitsschutzes zu schaffen. Insgesamt gesehen werden die im Abschnitt 11 des Gesetzentwurfs vorgesehenen Bestimmungen diesen Anforderungen jedoch nicht gerecht.

Vor diesem Hintergrund ist der von der Bundesregierung eingebrachte Gesetzentwurf zur Neuordnung des Lebensmittel- und des Futtermittelrechts abzulehnen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

den Gesetzentwurf in wesentlichen Punkten wie folgt zu ändern:

- die Struktur des Gesetzes grundlegend redaktionell zu überarbeiten, um die Rechtsanwendung und damit auch die Rechtssicherheit und die Einhaltung der Normen zu erleichtern. Es sollte im Gesetzbuch das Lebensmittel- und Futtermittelrecht in vollständig getrennten Kapiteln abgehandelt werden. Der enge Zusammenhang von Lebensmittel- und Futtermittelrecht sollte entsprechend dem Vorbild der EU-Verordnungen durch einheitliche Begriffe, einen einheitlichen Aufbau sowie wortgleiche Ge- und Verbote im verfügbaren Teil zum Ausdruck gebracht werden;
- das Futtermittelrecht im Hinblick auf die Zunahme der für Futtermittel relevanten Paragraphen, die zudem teilweise „Erzeugnisse“ betreffen und im Hinblick auf die Zunahme der Verordnungsermächtigungen zu überarbeiten;
- die im Gesetzentwurf vorgesehenen Verordnungsermächtigungen zu präzisieren und einzugrenzen;
- Tabak und Tabakerzeugnisse wie bisher im Lebensmittelrecht durch vier spezifische Paragraphen im LFGB zu regeln;
- den Anspruch auf Verbraucherinformation bei Behörden dahin gehend zu verbessern, dass die Informationen bei vertretbarem Aufwand verpflichtend aufgearbeitet und verständlich zur Verfügung zu stellen sind;
- den Informationsanspruch während eines laufenden Verwaltungsverfahrens ausdrücklich auszuschließen;
- die Bestimmungen der Verbraucherinformation dahin gehend zu erweitern, dass sie nicht nur das Risiko einer konkreten Gesundheitsschädigung abdecken, sondern in gesundheitsrelevanten Fällen auch bundeseinheitlich die Sicherstellung des vorbeugenden Gesundheitsschutzes gewährleisten.

Darüber hinaus wird die Bundesregierung aufgefordert, darzulegen, wie sie künftig die Verbraucherinformationsrechte außerhalb des LFGB regeln möchte und wie die inhaltliche Verzahnung mit dem Informationsfreiheitsgesetz erfolgt.

Berlin, den 22. November 2004

**Dr. Angela Merkel, Michael Glos und Fraktion**