

15.09.15

AV

**Gesetzesantrag
des Landes Berlin**

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches**A. Problem und Ziel**

Die Schaffung von mehr Transparenz im Bereich der amtlichen Kontrollen der Lebensmittelunternehmer ist eine von vielen Seiten und seit langem gestellte Forderung. So ist dieses Thema seit 2010 immer wieder auf der Tagesordnung der Verbraucherschutzministerkonferenz (VSMK) sowie der Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz. Auf der letzten VSMK Anfang Mai 2015 in Osnabrück ist die Forderung nach einer Rechtsgrundlage zur Schaffung bundesweit einheitlicher Standards für die Transparentmachung von Kontrolleergebnissen erneut gestellt worden, wobei an den Bund nunmehr appelliert wurde, unter Berücksichtigung der geplanten Neuregelung des § 40 Absatz 1 a des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) möglichst bis zur Sommerpause 2015 einen solchen Entwurf vorzulegen. Auch der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des LFGB vom 1. Februar 2013 (BR-Drs. 789/12 (Beschluss)) bereits ausgeführt, dass eine Überarbeitung des § 40 Absatz 1 LFGB im Rahmen einer gesetzlichen Gesamtkonzeption erfolgen sollte, „...um ein bundesweit einheitliches System zur Information der Verbraucherinnen und Verbraucher über die Ergebnisse amtlicher Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen zu schaffen. Damit soll ein abgestimmtes und in sich schlüssiges Transparenzsystem für die Verbraucherinnen und Verbraucher geschaffen werden, sich über die Ergebnisse amtlicher Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen vor dem Kauf eines Lebens- oder Futtermittels oder vor dem Betreten einer Betriebsstätte im Vorfeld in einfacher Art und Weise zu informieren. Ein solches geschlossenes Transparenzsystem stärkt das Leitbild des mündigen Verbrauchers, der seine Konsumentenentscheidung auf der Basis von relevanten Informationen trifft.“

Diese Bestrebungen decken sich mit den aktuellen Entwicklungen in der Europäischen Union (EU), wo sich eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates (KOM (2013) 265) zur Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 882/2004 nunmehr in den politischen Beratungen befindet. Nach Artikel 7 Absatz 3 des VO-Entwurfes sollen die zuständigen Behörden Informationen über das Ergebnis amtlicher Kontrollen nach Anhörung des betroffenen Lebensmittelunternehmers der Öffentlichkeit zugänglich machen können, wobei die Bemerkungen des Unternehmers dabei zu berücksichtigen oder zusammen und zeitgleich zu veröffentlichen oder freizugeben sind. Nach Artikel 10 Absatz 3 des VO-Entwurfes werden die zuständigen Behörden darüber hinaus ermächtigt, Angaben über die Einstufung einzelner Unternehmer aufgrund der Ergebnisse amtlicher Kontrollen (in der Fassung nach erster Lesung des Europäischen Parlaments ergänzt um den Passus „aufgrund der Ergebnisse von zumindest vier amtlichen Kontrollen“) zu veröffentlichen, sofern die Einstufungskriterien objektiv, transparent und öffentlich verfügbar sind, zudem müssen geeignete Regelungen vorhanden sein, die gewährleisten, dass der Einstufungsprozess schlüssig und transparent ist sowie nachfolgende Kontrollen ohne Verzögerung durchgeführt werden, wenn die Ergebnisse nachteilig sind.

Im Gegensatz dazu ermöglichen die aktuell bestehenden gesetzlichen Regelungen in der Praxis weder eine umfassende Veröffentlichung der Lebensmittelkontrollberichte mit allen bei der Überprüfung getroffenen Feststellungen noch die Einstufung aufgrund der vorgenannten Feststellungen in ein für die Verbraucherinnen und Verbraucher verständliches und schnell erfassbares Bewertungssystem. Nach der aktuellen Regelung des § 40 Absatz 1a LFGB, gegen den in mehreren gerichtlichen Entscheidungen verfassungsrechtliche Bedenken erhoben wurden und durch die niedersächsische Landesregierung ein abstraktes Normenkontrollverfahren zum Bundesverfassungsgericht (BVerfG) eingeleitet wurde, ist nur die Veröffentlichung einzelner herausgehobener, produktbezogener Verstöße der Lebensmittelunternehmer in Form sog. Negativlisten gerechtfertigt. Auch nach der Regelung des § 6 Absatz 1 Satz 3 des Verbraucherinformationsgesetzes (VIG) wird nur die Veröffentlichung der Ergebnisse amtlicher Kontrollen hinsichtlich einzelner, nicht zulässiger Abweichungen von den Anforderungen des LFGB sowie nach der überwiegenden Rechtsprechung unter Bezug auf bestimmte Lebensmittel ermöglicht.

Frühere Versuche, auf Landesebene aufgrund der bestehenden rechtlichen Regelungen Transparenzmodelle in Berlin sowie in Nordrhein-Westfalen einzuführen, wurden durch die von den betroffenen Lebensmittelunternehmern angerufenen Verwaltungsgerichte untersagt. Seit Ende 2012 ist in Berlin durch mehrere Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Berlin und die diese bestätigenden Beschlüsse des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg die Veröffentlichung der Ergebnisse von Lebensmittelkontrollen im Internet durch Einstufung in „Benotungen“ und Vergabe von „Minuspunkten“ mangels erforderlicher Rechtsgrundlage untersagt worden. In den aktuellen Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 13. März 2015 ist nunmehr auch in Nordrhein-Westfalen die Weitergabe von Punktbewertungen aufgrund der Feststellungen durchgeführter Lebensmittelkontrollen an die Verbraucherzentrale, welche die Ergebnisse wiederum im Internet durch Darstellung in den Farben der Ampel veröffentlichte, für rechtswidrig erklärt worden. Im Ergebnis der danach unzureichenden gesetzlichen Regelungen und der darauf gestützten Rechtsprechung erfolgt in der Praxis derzeit eine Veröffentlichung von Kontrollergebnissen in den meisten Bundesländern auch bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen nicht mehr.

Der aktuell vorgelegte Referentenentwurf des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) zur Änderung des LFGB sowie anderer Vorschriften mit Stand vom 24. April 2015 sieht diesbezüglich eine Änderung der derzeit in § 40 LFGB getroffenen Regelungen zur Information der Öffentlichkeit vor. Nach dem Gesetzesentwurf wird die derzeitige Warnung der Öffentlichkeit in Fällen der Gefahrenabwehr des § 40 Absatz 1 LFGB als gebundene Entscheidung ausgestaltet und die aktuell in § 40 Absatz 1a LFGB enthaltene Regelung in einen neuen § 40a LFGB überführt. Die neue Regelung des § 40a LFGB, welche mit „Information der Öffentlichkeit“ überschrieben ist, berücksichtigt die meisten der gerichtlich geäußerten Bedenken an der derzeitige Regelung des § 40 Absatz 1a LFGB. Dazu soll neben Klarstellungen bei den Voraussetzungen der Öffentlichkeitsinformation auch eine Lösungsfrist von 6 Monaten eingeführt sowie im Bereich der Verstöße gegen hygienerechtliche Vorschriften eine Veröffentlichung ohne konkreten Lebensmittelbezug ermöglicht werden. Der Regelungsentwurf ist daher aufgrund der Herstellung von mehr Klarheit für den Rechtsanwender und der teilweisen Erweiterung des Regelungsbereiches grundsätzlich zu begrüßen. Eine umfassende Transparenzregelung durch eine Ermächtigung zur einschränkungslosen Veröffentlichung von Lebensmittelkontrollberichten soll jedoch gerade nicht eingeführt werden, da nach dem Regelungsentwurf die

Veröffentlichung von Kontrollergebnissen weiterhin von verschiedenen Voraussetzungen abhängig gemacht wird und nur partiell erfolgen kann.

B. Lösung

Da eine bundesgesetzliche umfassende Transparenzregelung zeitnah nicht zu erwarten und derzeit nicht absehbar ist, wann und mit welchen genauen inhaltlichen Ausgestaltungen diesbezügliche europarechtliche Regelungen in Kraft treten werden, soll durch die angestrebte Gesetzesänderung für die Länder eine sichere Grundlage zum Erlass eigener Regelungen zum Aushang amtlicher Kontrollberichte in den Lebens- und Futtermittelunternehmen geschaffen werden. Diese Regelung dient damit dem Ziel, bis zur Einführung eines - weiterhin angestrebten - bundeseinheitlichen und umfassenden Transparenzmodells zeitnah im Interesse eines effektiven Verbraucherschutzes mehr Transparenz durch landesgesetzliche Regelungen aufgrund der Einräumung eines ausdrücklichen Regelungsvorbehalts zu ermöglichen. Die mit der Gesetzesänderung angestrebte Möglichkeit der Länder zum Erlass eigener Regelungen über den Aushang amtlicher Kontrollberichte ist im Vergleich zum Erlass weitergehender Regelungen beispielsweise der Veröffentlichung im Internet unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten zudem das mildere Mittel. Durch den Aushang der amtlichen Kontrollberichte in den jeweiligen Betriebsstätten werden im Interesse einer mündigen Verbraucherin und eines mündigen Verbrauchers, die ihre bzw. der seine Konsumententscheidung auf der Basis von relevanten Informationen treffen will, die jeweils unmittelbar betroffenen Verbraucherinnen und Verbraucher in die Lage versetzt, sich über die hygienischen Zustände des aufgesuchten Lebensmittelunternehmens informieren zu können, wobei jedoch eine immer wieder vorgebrachte „Prangerwirkung“ durch eine jedermann und jederzeit abrufbare Veröffentlichung im Internet vermieden wird.

Das Recht der Lebensmittel, welches auch die Begründung von Mitteilungs- und Veröffentlichungspflichten im Lebens- und Futtermittelbereich umfasst, ist nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 20 GG Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung. Gemäß Artikel 72 Absatz 1 GG ist in diesem Bereich eine Zuständigkeit der Länder nur gegeben, solange und soweit der Bund nicht unter den Voraussetzungen des Artikel 72 Absatz 2 GG von seiner Gesetzgebungskompetenz abschließend Gebrauch gemacht hat. Vorliegend hat der Bundesgesetzgeber in § 6 VIG sowie § 40 LFGB bereits Regelungen zu behördlichen Veröffentlichungen von Informationen im Bereich des Lebens- und

Futtermittelrechts getroffen. Ob mit diesen Regelungen eine umfassende und damit abschließende Regelung, welche auch eine Sperrwirkung für landesgesetzliche Regelungen zur Veröffentlichung von amtlichen Kontrollergebnissen entfaltet, getroffen werden sollte, ergibt sich jedoch weder aus den Gesetzen selbst noch aus den diesbezüglichen Gesetzesmaterialien. Um diesbezügliche landesgesetzliche Regelungen rechtssicher ausgestalten zu können, wird mit vorliegendem Gesetzesantrag daher die Einführung einer ausdrücklichen Regelung angestrebt, die klarstellt, dass durch die bundesgesetzlichen Regelungen insoweit keine abschließende Regelung getroffen wurde.

Für eine Regelung im LFGB spricht dabei, dass - im Gegensatz zum VIG, welches den Zugang zu den allgemein bei den zuständigen Stellen vorliegenden Informationen über Erzeugnisse im Sinne des LFGB enthält - die Informationen der Öffentlichkeit nach § 40 Absatz 1a LFGB überwiegend auf Feststellungen im Rahmen von amtlichen Lebensmittelkontrollen beruhen dürften und damit ein unmittelbarer Zusammenhang zu den Kontrollberichten besteht, deren Aushang mit der gesetzlichen Ermächtigung erstrebt wird.

C. Alternativen

Keine.

D. Finanzielle Auswirkungen

Für die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen hat die Gesetzesänderung keine unmittelbaren Auswirkungen.

E. Sonstige Kosten

Keine.

Bundesrat

Drucksache 410/15

15.09.15

AV

Gesetzesantrag
des Landes Berlin

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches

Der Regierende Bürgermeister von Berlin

Berlin, 14. September 2015

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Volker Bouffier

Sehr geehrter Herr Präsident,

der Senat von Berlin hat in seiner Sitzung am 8. September 2015 beschlossen, dem Bundesrat den als Anlage beigefügten

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches

zuzuleiten.

Ich bitte Sie, den Antrag gemäß § 36 Absatz 1 der Geschäftsordnung des Bundesrates den zuständigen Ausschüssen zur Beratung zuzuweisen.

Mit freundlichen Grüßen

Michael Müller

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Lebensmittel - und Futtermittelgesetzbuches

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

**Artikel 1
Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches**

Dem § 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juni 2013 (BGBl. I S. 1426), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 5. Dezember 2014 (BGBl. I S. 1975) geändert worden ist, wird folgender Absatz 6 angefügt:

„(6) Die Länder können ungeachtet der in den Absätzen 1 und 1a vorgesehenen Veröffentlichungen eigene Regelungen zum Aushang der Ergebnisse amtlicher Kontrollen in den betroffenen Lebensmittel- und Futtermittelunternehmen treffen.“

**Artikel 2
Inkrafttreten**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Einleitung

Die Transparentmachung der Ergebnisse amtlicher Lebens- und Futtermittelkontrollen ist nicht zuletzt aufgrund mehrerer Lebensmittelskandale der letzten Jahre von vielen Seiten und wiederholt gefordert worden. Dies hat in den vergangenen Jahren bereits zur Einführung verbraucherschützender Vorschriften im Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB) sowie dem Verbraucherinformationsgesetz (VIG) geführt. Wie sich in der Praxis gezeigt hat, genügen diese gesetzlichen Vorschriften jedoch nicht dem Informationsinteresse der zunehmend interessierteren Verbraucher und Verbraucherinnen, die ihre Konsumentscheidung aufgrund der für sie relevanten Informationen eigenverantwortlich treffen wollen. Für die Verbraucherinnen und Verbraucher entscheidungserhebliche Informationen, welche die zuständigen Lebensmittelbehörden im Rahmen der von ihnen durchzuführenden Kontrollen erlangen, sind für diese weiterhin nur eingeschränkt und zumeist nur mit nicht unerheblichem Aufwand erreichbar.

Die geltenden gesetzlichen Regelungen ermöglichen weder eine Veröffentlichung sämtlicher Ergebnisse der amtlichen Lebens- und Futtermittelkontrollen mit allen bei den Überprüfungen getroffenen Feststellungen noch die Einstufung aufgrund der vorgenannten Feststellungen in ein für die Verbraucherinnen und Verbraucher verständliches und schnell erfassbares Bewertungssystem. Die Versuche, in Berlin sowie in Nordrhein-Westfalen auf Landesebene Transparenzmodelle einzuführen, wurden durch die von den betroffenen Lebensmittelunternehmern angerufenen Verwaltungsgerichte aufgrund der die Veröffentlichungspraxis nicht abdeckenden gesetzlichen Grundlagen untersagt. Unter Geltung der derzeitigen gesetzlichen Regelungen und der darauf gestützten Rechtsprechung erfolgt in der Praxis aktuell eine Veröffentlichung von Kontrollergebnissen in den meisten Bundesländern auch bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen nicht mehr.

Im Interesse eines effektiven Verbraucherschutzes wurde daher die Bundesregierung im Mai diesen Jahres von der Verbraucherschutzministerkonferenz erneut dazu aufgefordert, bis zur Sommerpause den Entwurf einer Rechtsgrundlage zur Schaffung bundesweit einheitlicher Standards für die Transparentmachung von Kontrollergebnissen vorzulegen. Ebenso hat der Bundesrat bereits in seiner Stellungnahme vom 1. Februar 2013 die Bundesregierung aufgefordert, ein bundesweit einheitliches System zur Information der Verbraucherinnen und Verbraucher über die Ergebnisse amtlicher Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen zu schaffen (BR-Drs 789/12 (Beschluss)).

II. Ziele des Gesetzentwurfs

Ziel des vorliegenden Gesetzesentwurfes ist es, im Interesse eines effektiven Verbraucherschutzes eine umfassendere Information der Verbraucherinnen und Verbraucher im Bereich der Lebens- und Futtermittelunternehmen über die den zuständigen Behörden aufgrund regelmäßig durchzuführender Kontrollen vorliegenden Erkenntnisse zu ermöglichen. Es soll durch die Regelung erreicht werden, vorhandene Informationsasymmetrien zu Lasten der Verbraucherinnen und Verbraucher abzubauen, indem die den zuständigen Behörden vorliegenden Informationen ohne große Kostenfolge für Unternehmen, öffentliche Stellen und die Verbraucherinnen und Verbraucher öffentlich zugänglich gemacht werden. Zudem ist zu erwarten, dass durch die Veröffentlichung der amtlichen Lebensmittelkontrollergebnisse die Lebensmittelunternehmerinnen und -unternehmer die von den

zuständigen Behörden geltend gemachten Beanstandungen verstärkt ernst nehmen und abstellen, wodurch eine verstärkte Einhaltung von lebensmittel- und futtermittelrechtlichen Vorschriften erreicht wird, die ebenfalls im Interesse des Verbraucherschutzes erstrebenswert ist.

Angesichts des bestehenden praktischen Handlungsbedarfs auf der einen Seite und dem Umstand, dass eine Einigung über eine bundeseinheitliche umfassende Transparenzregelung bisher nicht herbeigeführt werden konnte, auf der anderen Seite, soll mit dem Gesetzentwurf den Ländern die Möglichkeit eingeräumt werden, auf rechtssicherer Grundlage zeitnah eigene Regelungen zur Verpflichtung der Lebens- und Futtermittelunternehmer zum Aushang der amtlichen Kontrollberichte in ihren Betrieben zu treffen, um im Rahmen ihres Geltungsbereiches den Verbraucherinnen und Verbrauchern Zugang zu diesen Informationen zu verschaffen. Die mit der Gesetzesänderung angestrebte Möglichkeit der Länder zum Erlass eigener Regelungen über den Aushang amtlicher Kontrollberichte ist im Vergleich zum Erlass weitergehender Regelungen beispielsweise der Veröffentlichung im Internet unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten zudem das mildere Mittel. Durch den Aushang der amtlichen Kontrollberichte in den jeweiligen Betriebsstätten werden im Interesse einer mündigen Verbraucherin und eines mündigen Verbrauchers, die ihre bzw. der seine Konsumententscheidung auf der Basis von relevanten Informationen treffen will, die jeweils unmittelbar betroffenen Verbraucherinnen und Verbraucher in die Lage versetzt, sich über die hygienischen Zustände des aufgesuchten Lebensmittelunternehmens informieren zu können, wobei eine immer wieder vorgebrachte „Prangerwirkung“, welche durch eine jedermann und jederzeit abrufbare Veröffentlichung im Internet hervorgerufen wird, vermieden wird.

Das Recht der Lebensmittel, welches auch die Begründung von Mitteilungs- und Veröffentlichungspflichten im Lebens- und Futtermittelbereich umfasst, ist nach Artikel 74 Absatz 1 Nummer 20 des Grundgesetzes Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung. Gemäß Artikel 72 Absatz 1 des Grundgesetzes ist in diesem Bereich eine Zuständigkeit der Länder nur gegeben, solange und soweit der Bund nicht unter den Voraussetzungen des Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes von seiner Gesetzgebungskompetenz abschließend Gebrauch gemacht hat. Vorliegend hat der Bundesgesetzgeber in § 6 VIG sowie § 40 LFGB Regelungen zu behördlichen Veröffentlichungen von Informationen im Bereich des Lebens- und Futtermittelrechts getroffen. Ob mit diesen Regelungen eine umfassende und damit abschließende Regelung, welche auch eine Sperrwirkung für landesgesetzliche Regelungen zur Veröffentlichung von amtlichen Kontrollergebnissen entfaltet, getroffen werden sollte, ergibt sich jedoch weder aus den Gesetzen selbst noch aus den diesbezüglichen Gesetzesmaterialien. Um diesbezügliche landesgesetzliche Regelungen rechtssicher ausgestalten zu können, wird mit vorliegendem Gesetzentwurf die Einführung einer ausdrücklichen Regelung angestrebt, die klarstellt, dass durch die bundesgesetzlichen Regelungen insoweit keine abschließende Regelung getroffen wurde.

III. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 72 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 74 Absatz 1 Nummer 20 des Grundgesetzes (Recht der Lebens- und Futtermittel). Die Regelung ist dabei im Sinne des Artikels 72 Absatz 2 des Grundgesetzes auch erforderlich. Die Erforderlichkeit der gesetzlichen Regelung ergibt sich als Annex zu den zur Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse bereits getroffenen Veröffentlichungsregelung in § 40 LFGB sowie in § 6 VIG.

IV. Finanzielle Auswirkungen

Für die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen hat die Gesetzesänderung keine unmittelbaren Auswirkungen. Die Einführung einer Öffnungsklausel zur Ermöglichung der Länder, eigene Regelungen zum Aushang von Lebensmittelkontrollberichten zu treffen, ist für sich gesehen kostenneutral.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Artikel 1 (Änderung des Lebensmittel - und Futtermittelgesetzbuches)

Artikel 1 enthält die Klarstellung, dass der Bundesgesetzgeber durch die in den Bundesgesetzen des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuchs sowie des Verbraucherinformationsgesetzes getroffenen Regelungen zur Veröffentlichung von lebensmittelrelevanten Verbraucherinformationen keine abschließende Regelung getroffen hat, die auch eine Verpflichtung der Lebensmittel- und Futtermittelunternehmer zum Aushang amtlicher Lebensmittelkontrollberichte in den jeweils betroffenen Betriebsstätten umfasst und mithin die Gesetzgebungskompetenz der Länder diesbezüglich sperren würde.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten dieses Gesetzes.