



LEBENSMITTELVERBAND
Deutschland

Stellungnahme

**Stellungnahme des Lebensmittelverbands Deutschland e.V.
zu dem Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Lebensmittel-
und Futtermittelgesetzbuches sowie anderer Vorschriften
(Stand: 16. Dezember 2019)**

Lebensmittelverband
Deutschland e.V.
Food Federation Germany
Postfach 06 02 50
10052 Berlin
Claire-Waldoff-Straße 7
10117 Berlin

Tel. +49 30 206143-0
Fax +49 30 206143-190
info@lebensmittelverband.de
lebensmittelverband.de

Büro Brüssel
Avenue des Nerviens 9-31
1040 Brüssel, Belgien
Tel. +32 2 508 1023
Fax +32 2 508 1025

Der Lebensmittelverband Deutschland (vormals Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde – BLL) repräsentiert als Spitzenverband der deutschen Lebensmittelwirtschaft die gesamte Lebensmittelkette, beginnend mit der Landwirtschaft, über die Industrie, das Handwerk bis hin zum Handel sowie die Großverbraucher, alle Zulieferbereiche einschließlich des Futtermittelsektors und die Tabakbranche. Das Aufgabengebiet des Lebensmittelverbands Deutschland umfasst die Entwicklung des europäischen und deutschen sowie des internationalen Lebensmittelrechts und die aktive Begleitung der einschlägigen naturwissenschaftlichen Disziplinen. Zu seinen Mitgliedern zählen rund 90 (Fach-)Verbände, ca. 300 Unternehmen (von mittelständischen Unternehmen bis zu multinationalen Konzernen) und über 150 Einzelmitglieder (vor allem private Untersuchungslaboratorien und Anwaltskanzleien). Der Lebensmittelverband Deutschland ist Gesprächspartner von Politik, Verwaltung, Justiz, Wissenschaft, Verbraucherorganisationen und Medien im Politikfeld „Lebensmittel, Ernährung und Verbraucherschutz“.

Der Lebensmittelverband Deutschland begrüßt die Tatsache, dass sich das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) nach langer Ankündigung nun mit einer Überarbeitung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) befasst und dieses an das EU-Recht bzw. die Rechtsprechung des EuGH sowie der nationalen Obergerichte anpasst. Die notwendigen Anpassungen, die sich aus dem Geltungsbeginn der neuen EU-Kontrollverordnung (Verordnung (EU) 2017/625) ergeben sowie die Streichung obsoleter Begriffsbestimmungen sind in weiten Teilen nachvollziehbar. Es wäre allerdings wünschenswert gewesen, wenn das BMEL den Entwurf auch zum Anlass genommen hätte, die unübersichtliche Struktur der Straf- und Bußgeldvorschriften (Abschnitt 10), zu bereinigen.



Allgemeine Anmerkungen:

Mit Blick auf den derzeit politisch stark thematisierten Bereich „amtliche Lebensmittelüberwachung“ und die dazu im vorliegenden Entwurf enthaltenen Rechtsänderungen möchten wir allgemein vorausschicken, dass die stichprobenweise Überprüfung der Maßnahmen der Eigenkontrolle und die Bewertung ihrer Wirksamkeit aus Sicht der deutschen Lebensmittelwirtschaft völlig zu Recht durch die staatliche Ebene erfolgt und als ergänzende „Kontrolle der Kontrolle“ unverzichtbar sind. Die Herausforderungen im Rahmen des europäischen Binnenmarktes sowie des zunehmenden weltweiten Handels mit Lebensmitteln sind vor dem Hintergrund der technischen Entwicklung und des Nachfrageverhaltens der Verbraucher in den letzten Jahren sogar noch deutlich gestiegen. Nicht zuletzt deshalb sind nach Auffassung des Lebensmittelverbands Deutschland eine hoch qualifizierte, effizient arbeitende und personell wie finanziell gut ausgestattete amtliche Lebensmittelüberwachung und ein bundes- sowie EU-weit einheitlicher Vollzug des Lebensmittelrechts auch für die Lebensmittelwirtschaft unerlässlich.

Dabei erscheint allerdings aus Sicht der deutschen Lebensmittelwirtschaft eine Befähigung und Stärkung der Kapazitäten der amtlichen Lebensmittelüberwachung zur Durchführung der vorgesehenen Regelkontrollen in den Unternehmen, d.h. im Regelvollzug, insbesondere für die Gewährleistung des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Food Fraud-Prävention vorrangiger als die Übertragung neuer zusätzlicher (Informations-) Aufgaben, die vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Anforderungen an den Vollzug noch weitere personelle wie finanzielle Kapazitäten zwingend erfordern. Siehe auch unser Thesenpapier zum Thema „Lebensmittelkontrollen“:

<https://www.lebensmittelverband.de/de/verband/positionen/20191211-lebensmittelkontrollen-thesen-lebensmittelsicherheit-gewaehrleistet>

Zu den Schwerpunkten im Einzelnen:

Gleichgestellte Stoffe – Änderung des § 2 Abs. 3 Satz 2 und Art. 7 Abs. 2 und 3 LFGB (Art. 1, Ziffer 3 c); Art. 1, Ziffer 7 und Art. 2 des Entwurfs)

Der Lebensmittelverband Deutschland (vormals BLL) hat die bisherige Regelung des § 2 Abs. 3 LFGB von Anfang an unter Verweis auf das Unionsrecht und die ständige Rechtsprechung des EuGH als rechtswidrig kritisiert (siehe bereits die ausführliche Stellungnahme des BLL vom 24. September 2010). Seit der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 19. Januar 2017 (Rs. C-282/15), in der das pauschale Verbot von Aminosäuren in konsequenter Fortsetzung seiner bisherigen Rechtsprechung für unionsrechtswidrig erklärt worden ist, steht die Abänderung des § 2 Abs. 3 Satz 2 LFGB aus. In der Amtlichen Begründung wird ergänzend zu Recht auf die einschlägige Rechtsprechung der Bundesgerichte auf nationaler Ebene verwiesen.



LEBENSMITTELVERBAND Deutschland

Die vollständige Aufhebung von § 2 Abs. 3 Satz 2 LFGB im vorliegenden Entwurf wird deshalb vom Lebensmittelverband Deutschland als folgerichtig und längst überfällig begrüßt.

Die neuen Ermächtigungen für Verbote und Höchstmengen in Art. 7 Abs. 2 und Abs. 3 des Entwurfes sind bei unionsrechtskonformer Ausgestaltung der künftigen Regelungen nicht per se kritikwürdig. Allerdings stellt sich die Frage, ob solche Regelungen angesichts der entsprechenden Unionsvorschriften überhaupt benötigt werden. Ferner bestehen aus unserer Sicht noch Bedenken im Hinblick auf Wesentlichkeitstheorie und evtl. auch die Strafbarkeit.

Artikel 2 des Gesetzentwurfes betreffend das Gesetz über den Übergang auf das neue Recht der bislang den Zusatzstoffen gleichgestellten Stoffe ist aus Sicht des Lebensmittelverbands Deutschland demgegenüber offensichtlich unionsrechtswidrig und deshalb ersatzlos zu streichen. Pauschalverbote von Stoffen, die nicht von einer differenzierten Risikoanalyse getragen sind, verstoßen – wie das BMEL selbst in seinem Informationsschreiben an die betroffenen Verbände vom 15.02.2017 ausführt – gegen die grundlegenden Verpflichtungen der Mitgliedstaaten aus den Artikeln 6 und 7 der Verordnung (EG) Nr. 178/2002, die ihrerseits unmittelbare Geltung haben. Schon aus diesem Grunde können unionsrechtswidrige Pauschalverbote auch nicht unter Berufung auf angebliche Strafbarkeitslücken und Lücken in der Bußgeldbewährung übergangsweise gerechtfertigt und in einer Übergangsregelung aufrechterhalten werden. Und das gilt für die unionsrechtlich umfassend für den Zusatz zu Lebensmitteln zugelassenen Mineralstoffe grundsätzlich ebenso wie für die Vitamine A und D, die erneut pauschal verboten werden.

Dies ist auch aus Gründen des vorsorgenden Gesundheitsschutzes nicht notwendig, da das BMEL im vorgenannten Schreiben vom 15.02.2017 zu Recht darauf hinweist, das bis zum Erlass EU-Recht-konformer Regelungen die allgemeinen lebensmittelrechtlichen Regelungen selbstverständlich gültig bleiben. Die zuständigen Behörden können (aufgrund des Zusatzes von Aminosäuren) gesundheitlich bedenkliche Produkte jederzeit nach Art. 14 der Verordnung (EG) Nr. 178/2992 beanstanden.

Die mit dem Entwurf verfolgte Stützung von behördlichen Beanstandungen auf eine übergangsweise Aufrechterhaltung rechtswidriger Pauschalverbote dürfte demgegenüber aber bis zum Erlass EU-Recht-konformer Regelungen unnötigerweise eine Vielzahl neuer gerichtlicher Auseinandersetzungen auslösen. Schon aus diesem Grunde empfiehlt sich eine Streichung des Art. 2 des vorliegenden Entwurfes.



Namensveröffentlichungen – Änderung des § 40 Abs. 1a LFGB (Art. 1 Ziffer 27 des Entwurfs)

Die Regelung des § 40 Abs. 1a LFGB und insbesondere ihre mangelnde Kohärenz zu § 40 Abs. 1 LFGB steht seit ihrer Einführung völlig zu Recht in der Kritik nicht nur der Lebensmittelwirtschaft, sondern auch der Bundesländer und der lebensmittelrechtlichen Kommentarliteratur. Aus diesem Grunde hat die Vorschrift zahlreiche gerichtliche Auseinandersetzungen durch sämtlichen Instanzen ausgelöst. Das BMEL hat mit dem bislang vorliegenden Entwurf erneut die Chance vertan, die Norm der längst überfälligen und von allen Seiten geforderten Generalrevision zu unterziehen, um für alle Beteiligten Rechtssicherheit zu schaffen und den Rechtsvollzug der Norm dauerhaft zu befrieden.

Bereits im Zuge der Einführung der Norm hat der Lebensmittelverband Deutschland (seinerzeit als BLL) Ende 2011 seine Position artikuliert und unmissverständlich zum Ausdruck gebracht, dass sowohl der in § 40 Abs. 1a LFGB angelegte Veröffentlichungsautomatismus als auch das vorgeschriebene Vorgehen bei Verdachtsfällen inakzeptabel sei (<https://www.lebensmittelverband.de/de/verband/positionen/bll-stellungnahme-aenderung-verbraucherinformationsgesetz>).

Nachdem einige Oberverwaltungsgerichte Zweifel an der Rechtmäßigkeit bzw. Verfassungsmäßigkeit der Norm angemeldet hatten, wurde seitens der Niedersächsischen Landesregierung ein Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht gestellt und der Vollzug bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, 1 BvF 1/13) vom 21. März 2018 ausgesetzt. Im August 2014 hatte der Lebensmittelverband (damals BLL) Gelegenheit, gegenüber dem Bundesverfassungsgericht als sachkundiger Dritter eine Stellungnahme im Rahmen des Normenkontrollverfahrens zur Überprüfung des § 40 Abs. 1a LFGB abzugeben (<https://www.lebensmittelverband.de/de/verband/positionen/bll-stellungnahme-verbraucherinformation-40-1-a-lfgeb>). Im Rahmen dieser Stellungnahme wurde dargestellt, dass die Regelung in Widerspruch zu dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit steht, da die Vorschrift keine zeitliche Begrenzung der Veröffentlichung vorsieht, Bagatellfälle einbezieht und einen bloßen Verdacht eines Verstoßes mit einer gebundenen Entscheidung verknüpft. Indem sie an eine Bußgeldprognose anknüpft, verstoße § 40 Abs. 1a Nr. 2 LFGB zudem gegen den Bestimmtheitsgrundsatz und gegen die rechtstaatlich garantierte Unschuldsvermutung.

Mit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts (1 BvF 1/13) vom 21. März 2018 wurde klargestellt, dass eine zeitliche Begrenzung, mithin eine bundesgesetzliche Regelung einer Lösungsfrist zwingend verfassungsrechtlich geboten ist. Das Gericht erkannte zudem ausdrücklich an, dass der Veröffentlichung gerade von nicht endgültig festgestellten oder bereits behobenen Rechtsverstößen über das Internet eine potentiell hohe Grundrechtsbeeinträchtigung der betroffenen Unternehmen in Form eines erheblichen Verlusts des Ansehens und von Umsatzeinbußen bis hin zur Existenzvernichtung gegenübersteht. Der Senat definierte schließlich klare Vorgaben an den Vollzug der Norm mitsamt der



LEBENSMITTELVERBAND Deutschland

ausdrücklichen Aufforderung zur verfassungskonformen Anwendung des § 40 Abs. 1 a LFGB. Die grundsätzliche Verfassungsmäßigkeit der Norm ist danach stets nur unter der Prämisse einer verfassungskonformen Anwendung gewährleistet.

Die nicht ausreichende Beachtung der durch den Beschluss statuierten Anforderungen an einen verfassungskonformen Vollzug durch die Behörden wird daher angesichts der massiven wirtschaftlichen Folgen einer Namensveröffentlichung für die betroffenen Unternehmen, die aufgrund der Reputationsverluste bekanntlich bis zur Existenzgefährdung oder sogar zur Existenzvernichtung gehen können, zu weiteren gerichtlichen Auseinandersetzungen führen. Schon vor diesem Hintergrund hat der Lebensmittelverband Deutschland das BMEL mehrfach auf die zwingende Notwendigkeit hingewiesen, Wortlaut und Systematik des § 40 LFGB nochmals grundlegend zu überarbeiten (<https://www.lebensmittelverband.de/de/verband/positionen/20180605-stellungnahme-zum-beschluss-des-bverfg-zu-paragraf-40-abs-1-a-lfgb>).

Aus Sicht der deutschen Lebensmittelwirtschaft ist darauf hinzuweisen, dass das Erste LFGB-Änderungsgesetz vom 24.04.2019 (BGBl. I Nr. 14, S.498) nur punktuell an Symptomen des § 40 Abs. 1a LFGB herumkuriert, die Grundproblematik der Norm aber ebenso wenig beseitigt wie die im vorliegenden Entwurf berücksichtigten weiteren Korrekturen, die lediglich langjährige Forderungen des Bundesrates aufgreifen. Für eine Generalrevision der Norm sprechen auch die im Nachgang zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts ergangenen Gerichtsentscheidungen, die § 40 Abs. 1a LFGB zum Gegenstand hatten (z.B. Beschluss des OVG Nordrhein-Westfalen vom 15.01.2019 (13 B 1587/18)). Sie thematisieren und konkretisieren wesentliche Aspekte, mit denen sich das Bundesverfassungsgericht nicht oder nur rudimentär auseinandergesetzt hat.

Insgesamt fehlt es der Norm weiterhin an einem soliden Fundament, welches vor allem die Schieflage zwischen § 40 Abs. 1 LFGB (Gefahrenabwehrnorm) und § 40 Abs. 1a LFGB (Transparenznorm) bereinigt. Eine Generalrevision des § 40 LFGB ist daher aus Sicht der deutschen Lebensmittelwirtschaft nach wie vor zwingend vonnöten und auch durch die wiederholten Nachbesserungen keineswegs obsolet geworden. Schon vor dem Hintergrund der fehlenden Kohärenz des § 40 Abs. 1 und § 40 Abs. 1a LFGB bleibt es erforderlich, Wortlaut und Systematik des § 40 LFGB nochmals grundlegend zu überarbeiten. Hierfür hat der Lebensmittelverband Deutschland mehrfach seine Mitarbeit angeboten, da nur im Wege einer Generalrevision des § 40 LFGB für Behörden, Verbraucher und Lebensmittelwirtschaft Rechtssicherheit geschaffen werden kann, um so eine Befriedung der Lage herbeizuführen. Entsprechende Vorschläge hierzu seitens der Rechtswissenschaft liegen auch bereits vor (siehe Möstl/Becker/Holle/Hufen/Leible/Rathke/ Schroeder/Streinzi in ZLR 2017, S. 535 ff.).

Vor diesem Hintergrund ist die deutsche Lebensmittelwirtschaft sehr enttäuscht, dass das BMEL trotz mehrfacher gegenteiliger Ankündigung das vorliegende Rechtssetzungsverfahren nicht dazu nutzen will, auf der Basis einer umfassenden Fachdiskussion mit allen



Beteiligten die allseits für erforderlich gehaltene Generalrevision des § 40 LFGB in dieser Legislaturperiode endlich anzugehen.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass die in Art. 1 Ziffer 27 c) cc) des Entwurfs vorgesehene Änderung des § 40 Abs. 1 a LFGB, bei Verstößen gegen hygienische Anforderungen in der behördlichen Information statt der Bezeichnung des Lebensmittels oder Futtermittels künftig auch den Betrieb nennen zu dürfen, in dem der Verstoß festgestellt wurde, einmal mehr den politischen Handlungsbedarf im Hinblick auf Veröffentlichungen von originär behördlichen Informationen/ Dokumenten auf nicht staatlichen Portalen wie „Topf Secret“ deutlich macht.

So wird mit der vorgesehenen Änderung des § 40 Abs. 1 a LFGB eine weitere Fallkonstellation geschaffen, mit der künftig originäre, behördliche Informationen über Hygieneverstöße in Betrieben zum einen auf einem staatlichen Portal unter klaren verfassungsrechtlichen Vorgaben, zum anderen auf privaten Portalen (außerhalb der Verfügungshoheit der Behörden) unter rechtlich unklaren, weil strittigen Voraussetzungen veröffentlicht werden können. Aus diesem Grunde besteht aus unserer Sicht dringender politischer Handlungsbedarf, um ein Auseinanderfallen der rechtlichen Anforderungen an die Offenlegung von originär behördlichen Informationen über Unternehmen auf privaten Portalen (nach VIG-Abfrage) und auf staatlichen Portalen (über § 40 LFGB) zu verhindern. Das BMEL und die Bundesländer sind aufgefordert, einen Rechtsrahmen zu schaffen, der einerseits die Verfügungshoheit der Behörden bei der Veröffentlichung von originär behördlichen Informationen über Unternehmen wahrt und andererseits die Grundrechte der Unternehmen angemessen schützt.

Produktrückrufe – Änderung des § 44 Abs. 3 LFGB (Art. 1 Ziffer 32 b) des Entwurfs)

§ 44 Abs. 3 LFGB soll folgender Satz angefügt werden: *„Die zuständige Behörde kann anordnen, soweit dies nicht im Einzelfall eine unbillige Härte für den Lebensmittel- oder Futtermittelunternehmer begründen würde, dass die Informationen nach Satz 1 oder 2 so vorzuhalten sind, dass sie auf Verlangen der in der Überwachung tätigen Personen in einer bestimmten Form und innerhalb einer bestimmten Frist übermittelt werden können“.*

Auch aus Sicht des Lebensmittelverbands Deutschland sind geordnete Aufzeichnungen zur Rückverfolgbarkeit und das Vorhalten eines funktionierenden Systems der Rückverfolgbarkeit ein wichtiges Instrument für ein effektives Krisenmanagement im Unternehmen, um den Behörden zügig präzise Informationen liefern zu können. Aus diesem Grunde ist den Unternehmen der Lebensmittelwirtschaft in aller Regel im eigenen Interesse sehr daran gelegen, im Krisen- bzw. Ereignisfall den Behörden der amtlichen Lebensmittelüberwachung möglichst schnell die „richtigen“ Daten zur Verfügung zu stellen, um den (eigenen) Schaden durch Ereignis- oder Krisenfälle in möglichst engen Grenzen zu halten. Der überwiegende Teil der Unternehmen hat dazu die rechtlich geforderten Rückverfolgbarkeits-



systeme eingerichtet. Es ist aber nachvollziehbar, dass es ein Interesse der amtlichen Lebensmittelüberwachung gibt, „Problemfälle“ besser in den Griff zu bekommen. Die vorstehend vorgeschlagene Formulierung zur Ergänzung des § 44 Abs. 3 LFGB ist aber aus unserer Sicht weder aus rechtlichen noch aus praktischen Gründen geeignet, das damit verfolgte Regelungsziel zu erreichen. So bleibt vor allem völlig offen, wann die Norm eigentlich zur Anwendung kommen soll. Der derzeitige Wortlaut der Norm lässt sehr unterschiedliche Auslegungen zu.

Zum einen kann die Norm so verstanden und angewendet werden, dass sie nur in solchen Fällen zur Anwendung kommt, in denen die betrieblichen Realitäten in Sachen Rückverfolgbarkeit in den Unternehmen nicht den bestehenden rechtlichen Anforderungen des Art. 18 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 entsprechen. Die zuständige Überwachungsbehörde soll daher berechtigt werden, wegen Mängeln des rechtlich geforderten Rückverfolgbarkeitssystems im Einzelfall eingreifen zu können und individuelle Vorgaben zur Umsetzung der geltenden Anforderungen zu machen. Die derzeitige Formulierung der Vorschrift erlaubt es aber auch, dass jede kommunale Überwachungsbehörde zur Erleichterung der eigenen Arbeit, d.h. allein aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung, gegenüber Unternehmen im eigenen Zuständigkeitsbereich eigene Form- und Fristvorgaben für die Übermittlung von Informationen zur Rückverfolgbarkeit macht und zwar auch gegenüber solchen Unternehmen, die eigene, funktionierende Rückverfolgbarkeitssysteme gemäß Art. 18 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 eingerichtet haben. Im Extremfall könnte danach jede der über 400 kommunalen Überwachungsbehörden in den 16 Bundesländern gegenüber den Unternehmen in ihrem Zuständigkeitsbereich eigene Form- und Fristvorgaben für die Übermittlung von Informationen zur Rückverfolgbarkeit machen, obwohl die Unternehmen rechtskonforme Rückverfolgbarkeitssysteme vorhalten. Es erscheint offensichtlich, dass eine solche, nach dem derzeitigen Wortlaut der vorgeschlagenen Regelung mögliche Vollzugspraxis sowohl den EU-rechtlichen Vorgaben widerspricht als auch für bundesweit operierende Unternehmen völlig inakzeptabel ist.

Aus Sicht der deutschen Lebensmittelwirtschaft erscheint es rechtlich sehr bedenklich, mit Blick auf die vorbeschriebene zweite Auslegungsvariante in einer nationalen Regelung über die harmonisierten, materiellen rechtlichen Vorgaben in Art. 18 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 (und Durchführungsverordnung (EU) Nr. 931/2011) hinauszugehen. Die Ausgestaltung der Regelungen zu Art. 18 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 wurden vor ihrer Verabschiedung sehr intensiv im Rechtsetzungsverfahren diskutiert. In diesem Zusammenhang wurde von Seiten der Lebensmittelwirtschaft mehrfach darauf hingewiesen, dass die (berechtigte) Zielvorgabe zur Sicherstellung der Rückverfolgbarkeit einen äußerst breiten Adressatenkreis von multinationalen Unternehmen und Großunternehmen über mittelständische Betriebe bis zu kleinen und Kleinst-Unternehmen und Direktvermarktern betrifft. Aus diesem Grunde wurde den Lebensmittelunternehmern im Hinblick auf die Ausgestaltung der Systeme und der Umsetzungswege von Seiten des EU-Gesetzgebers ganz bewusst ein gewisses Maß an Flexibilität gelassen (siehe dazu auch die als Schlussfolgerungen des Ständigen Ausschusses für die Lebensmittelkette und



Tiergesundheit verabschiedeten Leitlinien für die Anwendung der Artikel 11, 12, 14, 17, 18, 19 und 20 der Verordnung Nr. 178/2002 über das allgemeine Lebensmittelrecht in der Fassung vom 26. Januar 2010, Art. 18 III.3.2. v)). Es ist darum stets zwischen den rechtlichen Anforderungen zur Rückverfolgbarkeit und freiwilligen, zusätzlichen Maßnahmen zur Verbesserung der Rückverfolgbarkeit im Unternehmen zu unterscheiden. Diese vom EU-Gesetzgeber ganz bewusst gewährte Flexibilität kann und darf nach unserer Auffassung nicht durch nationale Sonderregelungen pauschal für sämtliche Unternehmen eingeschränkt werden. So wird in Art. 18 III.3.2. v) der vorgenannten Leitlinien des Ständigen Ausschusses, denen die Bundesregierung zugestimmt hat, völlig zu Recht darauf hingewiesen, dass

- *„nach Artikel 18 Lebens- und Futtermittelunternehmer Systeme und Verfahren einrichten müssen, mit denen die Rückverfolgbarkeit ihrer Produkte gewährleistet ist. Einzelheiten über diese Systeme werden in dem Artikel zwar nicht genannt, die Begriffe „Systeme“ und „Verfahren“ unterstellen jedoch einen strukturierten Mechanismus, der auf Aufforderung der zuständigen Behörden die gewünschten Informationen liefern kann.*
- *die Entwicklung eines Systems für die Rückverfolgbarkeit nicht notwendigerweise impliziert, dass ein Lebens- und Futtermittelunternehmer über ein spezielles System verfügen muss. Die Anforderung zur Bereitstellung von Informationen ist von Bedeutung, nicht das Format, in dem diese geführt werden. Die Aufzeichnungen zur Rückverfolgbarkeit sind so zu organisieren, dass sie auf Anforderung ohne eine unangemessene Verzögerung hinsichtlich der Anforderungen gemäß Artikel 19 verfügbar sind“.*

In Art. 18 Kapitel III.3 der EU-Leitlinien wird ferner darauf hingewiesen, dass „vorbehaltlich genauerer (ergänzt: unionsrechtlicher) Einzelbestimmungen die Industrie mit diesem allgemeinen Ansatz mehr Spielraum bei der Anwendung der Vorschriften hat, wodurch voraussichtlich die durch Verstöße verursachten Kosten gesenkt werden“. Ausreichend ist auch nach der Kommentarliteratur eine Dokumentation des Warenein- und -ausgangs durch gegliederte und geordnete schriftliche Aufzeichnungen in Papierform oder in elektronischer Form (Meyer, in Meyer/Streinz, BasisVO, Art. 18, Rn. 19).

Nach dem ausdrücklichen Willen der rechtsetzenden Organe der Europäischen Union sollen danach Unternehmen, die den geforderten systematischen, d.h. strukturierten Mechanismus zur Gewährleistung der Rückverfolgbarkeit umgesetzt haben, nicht auf bestimmte (Daten-) Formate verpflichtet werden können. Diese Entscheidung des EU-Gesetzgebers würde durch die vorgeschlagene Ergänzung des § 44 Abs. 3 LFGB mit Blick auf die unklare Formulierung unterlaufen, da eine behördliche Anordnung bestimmter Übermittlungsformen oder –fristen nach dem Wortlaut auch gegenüber Unternehmen ergehen könnte, die die Rückverfolgbarkeitsvorgaben des Art. 18 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 rechtskonform umgesetzt haben. Auch die Vorgabe eines allgemeingültigen einheitlichen Datenformats zur beschleunigten Aufklärung in Ereignis- und Krisenfällen



wäre rechtlich nur durch eine Änderung der unionsrechtlichen Vorgaben umsetzbar. Hieran müsste überdies die Lebensmittelwirtschaft zur Abklärung der praktischen Machbarkeit beteiligt werden. Alternativ könnten auf EU-Ebene Mindestvorgaben für die Ausgestaltung der Rückverfolgbarkeitssysteme geregelt werden, wenn dafür nach den Erfahrungen der amtlichen Überwachung Bedarf bestünde.

Auch im Hinblick auf die Reaktionszeit wurde im Wortlaut des Art. 18 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 ganz bewusst aufgrund des heterogenen Adressatenkreises nach intensiver Diskussion im Rechtsetzungsverfahren auf die Aufnahme einer exakt bezifferten Frist verzichtet und zur Verhinderung einer unangemessenen Verzögerung von Rücknahmen bzw. Rückrufen nach Art. 19 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 der unbestimmte Rechtsbegriff „unverzüglich“ aufgenommen. Damit sollte zum einen deutlich gemacht werden, dass die Rückverfolgbarkeitsdaten „so schnell wie möglich“ zu übermitteln sind, eine genaue zeitliche Vorgabe oder eine Maximalfrist aber den unterschiedlichen betroffenen Unternehmensgrößen und damit verbunden den unterschiedlichen Möglichkeiten nicht gerecht werden kann. Schon vor diesem Hintergrund erscheint es aus unserer Sicht rechtlich bedenklich, Unternehmen, die den geforderten systematischen, d.h. strukturierten Mechanismus zur Gewährleistung der Rückverfolgbarkeit umgesetzt haben, auf bestimmte Übermittlungsfristen zu verpflichten.

Um auszuschließen, dass Unternehmen, die den geforderten systematischen, d.h. strukturierten Mechanismus zur Gewährleistung der Rückverfolgbarkeit umgesetzt haben, in rechtswidriger Weise Adressat von behördlichen Anordnungen hinsichtlich der Übermittlungsform und –frist von Informationen werden, könnte die Ergänzung von § 44 Abs. 3 LFGB aus unserer Sicht wie folgt gefasst werden:

„In Fällen, in denen das betriebliche Rückverfolgbarkeitssystem nicht den Vorgaben des Art. 18 Verordnung (EG) Nr. 178/2002 entspricht, kann die zuständige Behörde anordnen, soweit dies nicht im Einzelfall eine unbillige Härte für den Lebensmittel- oder Futtermittelunternehmer begründen würde, dass die Informationen nach Satz 1 oder 2 so vorzuhalten sind, dass sie auf Verlangen der in der Überwachung tätigen Personen in einer bestimmten Form und innerhalb einer bestimmten Frist übermittelt werden können“.

Berlin, den 11. Februar 2020 (MG, KI)