

Schleswig-Holsteinischer Landtag ▪ Postfach 7121 ▪ 24171 Kiel

An den
Vorsitzenden der Piratenfraktion
Herrn Torge Schmidt, MdL

- im Hause -

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom: 06.02.2015

Mein Zeichen: L 202 – 168/18
Meine Nachricht vom:

Bearbeiter/in:
Dr. Sonja Riedinger

Telefon (0431) 988-1104
Telefax (0431) 988-1250
sonja.riedinger@landtag.ltsh.de

27.03.2015

Regelungskompetenz für eine Kennzeichnungspflicht für Fleischprodukte

Sehr geehrter Herr Schmidt,

mit Schreiben vom 06.02.2015 haben Sie uns um Beantwortung der folgenden Fragen betreffend die Regelungskompetenz für eine Kennzeichnungspflicht für Fleischprodukte gebeten:

- 1. Besteht eine Regelungskompetenz des Landes dafür, eine Kennzeichnungspflicht für Fleischprodukte einzuführen, so dass der Verbraucher klar, einfach und eindeutig erkennen kann, ob und wenn ja welche Medikamente, insbesondere Antibiotika, das Tier wann erhalten hat?**
- 2. Wie könnte eine solche Regelung aussehen?**
- 3. Falls dem Land die Regelungskompetenz nicht zukommt, wird darum gebeten, einen Vorschlag zu machen, wie eine Regelung des zuständigen Gesetzgebers aussehen könnte.**

Dem kommen wir gerne nach und nehmen wie folgt Stellung:

1. Regelungskompetenz

1.1 Nationale Ebene

Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG ist das Recht der Lebensmittel einschließlich der ihrer Gewinnung dienenden Tiere Teil der konkurrierenden Gesetzgebung. Dies umfasst auch Kennzeichnungspflichten (*Degenhart*, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 74 RN 90), so dass die Länder gem. Art. 72 Abs. 1 GG nur die Befugnis zur Gesetzgebung haben, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat.¹

Der Bund hat auf dieser Grundlage u. a. das Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch (LFGB)² erlassen. Beim LFGB handelt es sich um ein einheitliches Gesetzbuch für Lebensmittel und für Futtermittel (*Boch*, Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch, 4. Aufl. 2015, Einl. RN 11). § 14 Abs. 1 Nr. 2 LFGB enthält eine Ermächtigung des zuständigen Bundesministeriums, u. a. aus Gründen des Gesundheitsschutzes durch Rechtsverordnung unter bestimmten Voraussetzungen das Herstellen, das Behandeln, das Inverkehrbringen oder das Erwerben von vom Tier gewonnenen Lebensmitteln von einer Kennzeichnung, amtlichen Kennzeichnung oder amtlichen Anerkennung (...) sowie Inhalt, Art und Weise und das Verfahren einer solchen Kennzeichnung, amtlichen Kennzeichnung oder amtlichen Anerkennung zu regeln. Ferner enthält § 35 Nr. 1b LFGB die Ermächtigung des zuständigen Bundesministeriums, zum Schutz vor Täuschung und zur Unterrichtung der Verbraucherinnen und Verbraucher durch Rechtsverordnung unter bestimmten Voraussetzungen Inhalt, Art und Weise und Umfang der Kennzeichnung von Erzeugnissen bei deren Inverkehrbringen oder Behandeln zu regeln und dabei insbesondere auch Angaben über die Anwendung von Verfahren vorzuschreiben. Ermächtigungen der Länder finden sich nur in genau bezeichneten Einzelfällen (vgl. bspw. § 70 Abs. 14 LFGB).

1.2 Europäische Union

Die Regelungskompetenz des Bundes wird zudem von der Regelungskompetenz der Europäischen Union überlagert.

¹ Das Gesetzgebungsrecht des Bundes besteht dabei nur, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht (Art. 72 Abs. 2 GG). Dies dürfte in Bezug auf die verpflichtende Kennzeichnung von Fleischprodukten ohne weiteres erfüllt sein.

² Lebensmittel-, Bedarfsgegenstände- und Futtermittelgesetzbuch i. d. F. d. B. vom 03.06.2013, BGBl. I S. 1426, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 05.12.2014, BGBl. I S. 1975.

Diese Regelungskompetenz ergibt sich im vorliegenden Zusammenhang insbesondere daraus, dass die Europäische Union gem. Art. 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) Harmonisierungsmaßnahmen erlassen kann, um den Binnenmarkt zu verwirklichen bzw. dessen Funktionieren zu gewährleisten. Dies ist u. a. durch den Erlass der EU-Lebensmittelinformationsverordnung (LMIV)³ geschehen. Diese regelt neben allgemeinen Anforderungen an die Information über Lebensmittel und Pflichten der Lebensmittelunternehmer insbesondere auch, welche *verpflichtenden* Informationen über Lebensmittel im Rahmen der Kennzeichnung zur Verfügung gestellt werden müssen.⁴ Daneben sind auf Ebene der Europäischen Union eine Vielzahl weiterer Regelungen erlassen worden, die die Kennzeichnung von Lebensmitteln betreffen, darunter beispielsweise auch für die Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen.⁵

EU-Verordnungen haben allgemeine Geltung, sind in allen ihren Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat (Art. 288 AEUV). Entgegenstehendes nationales Recht wird von EU-Verordnungen verdrängt, da diesen ein Anwendungsvorrang zukommt (vgl. hierzu nur *Oppermann/Classen/Nettesheim*, Europarecht, 6. Aufl. 2014, § 10 RN 32). Im Rahmen ihres Anwendungsbereichs schließen EU-Verordnungen sowohl den Erlass neuer als auch die Weiteranwendung bestehenden nationalen Lebensmittelrechts aus (*Streinz*, in: ders., Lebensmittelrechts-Handbuch, 35. EL 2014, Kap. III C, RN 93).

Gemäß Art. 38 Abs. 1 LMIV dürfen die Mitgliedstaaten in Bezug auf die speziell durch diese Verordnung harmonisierten Aspekte einzelstaatliche Vorschriften weder erlassen noch aufrechterhalten, es sei denn, dies ist nach dem Unionsrecht zulässig. Diese einzelstaatlichen Vorschriften dürfen nicht den freien Warenverkehr behindern, beispielsweise durch die Diskriminierung von Lebensmitteln aus anderen Mitgliedstaaten. Unbeschadet des Art. 39 LMIV dürfen die Mitgliedstaaten einzelstaatliche Vorschriften zu Aspekten erlassen, die nicht speziell durch diese Verordnung harmonisiert sind,

³ Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.10.2011 betreffend die Information der Verbraucher über Lebensmittel und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1924/2006 und (EG) Nr. 1925/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 87/250/EWG der Kommission, der Richtlinie 90/496/EWG des Rates, der Richtlinie 1999/10/EG der Kommission, der Richtlinie 2000/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, der Richtlinien 2002/67/EG und 2008/5/EG der Kommission und der Verordnung (EG) Nr. 608/2004 der Kommission (ABl. L 304 vom 22.11.2011, S. 18).

⁴ Besonderheiten gelten für nicht vorverpackte Lebensmittel, vgl. Art. 44 LMIV. Da vorliegend nach einer Kennzeichnungspflicht für alle Fleischprodukte gefragt wird, werden diese Besonderheiten im Rahmen des Gutachtens nicht näher ausgeführt.

⁵ Eine Übersicht wird von der EU zur Verfügung gestellt unter: http://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/consumers.html?root_default=SUM_1_CODED%3D09,SUM_2_CODED%3D0905,SUM_3_CODED%3D090501&obsolete=false (Stand: 18.03.2015).

sofern diese Vorschriften den freien Verkehr der Waren, die dieser Verordnung entsprechen, nicht unterbinden, behindern oder einschränken (Art. 38 Abs. 2 LMIV).

1.3 Zwischenergebnis

Ein Spielraum für eine Regelungskompetenz des Landes ist vor dem dargestellten Hintergrund jedenfalls nicht ersichtlich.

2. – entfällt –

3. Regelung durch den zuständigen Gesetzgeber

3.1 Europäische Union

Denkbar wäre zunächst eine Regelung auf Ebene der Europäischen Union.

Zu bedenken ist insoweit, dass Fleisch nicht nur „unverarbeitet“, sondern auch als Zutat in anderen Lebensmitteln konsumiert wird. Eine Änderung allein der EU-Lebensmittelinformationsverordnung (insbesondere ihres Anhangs III) erscheint daher nicht ausreichend. Notwendig wären vielmehr auch Bestimmungen über die Rückverfolgbarkeit in allen Stufen der Produktion und des Vertriebs des Fleisches, damit die Verbindung zwischen dem etikettierten Fleisch und dem Tier, von dem das Fleisch stammt, erhalten bleibt.⁶ Eine Orientierung könnte insofern die Verordnung (EG) Nr. 1830/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22.09.2003 über die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung von genetisch veränderten Organismen und über die Rückverfolgbarkeit von aus genetisch veränderten Organismen hergestellten Lebensmitteln und Futtermitteln sowie zur Änderung der Richtlinie 2001/18/EG⁷ oder auch die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1337/2013 der Kommission vom 13.12.2013 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Angabe des Ursprungsland-

⁶ Vgl. auch Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat „über die obligatorische Angabe des Ursprungslands oder Herkunftsorts bei Fleisch, das als Zutat verwendet wird“ (KOM(2013) 755 endg.), S. 4: „Die Lieferkette für Fleisch als Zutat ist sowohl hinsichtlich der Akteure als auch der Produkte äußerst heterogen. Die Produktpalette kann relativ einfache Fleischzubereitungen, z. B. frisches Fleisch mit Gewürzen/Zusatzstoffen, bis hin zu ausgesprochen hochentwickelten fleischhaltigen Erzeugnissen umfassen, vor allem im Fall von Fleisch-erzeugnissen und Lebensmitteln mit mehreren Zutaten, die Fleisch als Zutat enthalten. Darüber hinaus ist die Lieferkette für Fleisch als Zutat recht komplex und lang und schließt eine Vielzahl an Stufen der Produktion und der Vermarktung der Endprodukte ein.“

⁷ ABl. L 268 vom 18.10.2003, S. 24. Eine konsolidierte Fassung findet sich unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02003R1830-20081211&rid=1> (Stand: 23.03.2015).

des bzw. Herkunftsortes von frischem, gekühltem oder gefrorenem Schweine-, Schaf-, Ziegen- und Geflügelfleisch⁸ dienen.

3.2 Nationale Ebene

Wie bereits ausgeführt wurde, dürfen die Mitgliedstaaten gem. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 LMIV in Bezug auf die speziell durch die Verordnung harmonisierten Aspekte einzelstaatliche Vorschriften weder erlassen noch aufrechterhalten, es sei denn, dies ist nach dem Unionsrecht zulässig.

Art. 9 LMIV regelt, welche Angaben bei allen Arten von Lebensmitteln verpflichtend sind. Darüber hinaus schreibt Art. 10 LMIV weitere verpflichtende Angaben für bestimmte Arten oder Klassen von Lebensmitteln vor. Der Bereich des Art. 10 LMIV ist als grundsätzlich vollharmonisiert einzustufen (*Voit*, in: ders./Grube, LMIV, 2013, Art. 38 RN 7). Hierzu bestimmt Art. 39 Abs. 1 LMIV, dass die Mitgliedstaaten zusätzlich zu den in Art. 9 Abs. 1 und Art. 10 genannten verpflichtenden Angaben nach dem Verfahren des Art. 45 LMIV Vorschriften erlassen können, die zusätzliche Angaben für bestimmte Arten oder Klassen von Lebensmitteln vorschreiben, die aus mindestens einem der folgenden Gründe gerechtfertigt sind: a) Schutz der öffentlichen Gesundheit; b) Verbraucherschutz; c) Betrugsvermeidung; d) Schutz von gewerblichen und kommerziellen Eigentumsrechten, Herkunftsbezeichnungen, eingetragenen Ursprungsbezeichnungen sowie vor unlauterem Wettbewerb. Unabhängig davon sind solche Regelungen auch an den Grundfreiheiten, insbesondere der Warenverkehrsfreiheit zu messen (*Voit*, in: ders./Grube, LMIV, 2013, Art. 39 RN 1). Die Definition von „Arten oder Klassen von Lebensmitteln“ nach sachgerechten und abgrenzbaren Kriterien ist in diesem Zusammenhang Sache der Mitgliedstaaten (*Voit*, in: ders./Grube, LMIV, 2013, Art. 39 RN 7). Gemäß Art. 45 Abs. 1 LMIV teilt der Mitgliedstaat, der den Erlass neuer Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Information über Lebensmittel für erforderlich hält, der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten die geplanten Vorschriften zuvor unter Angabe der Gründe mit. Die in Aussicht genommenen Vorschriften dürfen erst drei Monate nach dieser Mitteilung und unter der Bedingung getroffen werden, dass keine ablehnende Stellungnahme der Kommission vorliegt (Art. 45 Abs. 3 LMIV).

Vorstellbar erscheint vorliegend, dass die verpflichtende Kennzeichnung von Fleischprodukten, bei deren Erzeugung Antibiotika und andere Medikamente zum Einsatz

⁸ ABl. L 335 vom 14.12.2013, S. 19.

gekommen sind, aus Gründen des Schutzes der öffentlichen Gesundheit oder des Verbraucherschutzes i. S. d. Art. 39 Abs. 1 LMIV gerechtfertigt sein könnte. Durch den Schutz der öffentlichen Gesundheit können Eingriffe in die Warenverkehrsfreiheit nur gerechtfertigt werden, wenn die Gesundheitsgefahr von der in Frage stehenden Ware verursacht wird bzw. werden kann (*Becker*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 36 AEUV RN 15). Unter Verbraucherschutz ist in diesem Zusammenhang nicht der soeben angesprochene Schutz der Bevölkerung vor Gesundheitsrisiken zu verstehen, sondern die Verhinderung einer Irreführung der Verbraucher (*Schroeder*, in: Streinz, EUV/ AEUV, 2. Aufl. 2012, Art. 36 AEUV RN 36; *Becker*, in: Schwarze, EU-Kommentar, 3. Aufl. 2012, Art. 36 AEUV RN 45).

Ob Rechtfertigungsgründe i. S. d. Art. 39 Abs. 1 LMIV in Bezug auf die Kennzeichnung von Fleischprodukten, bei deren Erzeugung Antibiotika und andere Medikamente zum Einsatz gekommen sind, vorliegen, ist letztlich auch eine tatsächliche Frage und kann daher vom Wissenschaftlichen Dienst nicht abschließend beurteilt werden. Allerdings erscheint eine Rechtfertigung aus Gründen des Gesundheitsschutzes eher fernliegend; denn wenn von entsprechenden Produkten Gefahren für die öffentliche Gesundheit ausgehen, stellt sich die Frage, ob – anders als beispielsweise bei Allergenen – eine Kennzeichnung überhaupt geeignet wäre, dieser Gefahr zu begegnen und nicht vielmehr ein Verbot erforderlich wäre.⁹ Auch Anhaltspunkte für eine Irreführung der Verbraucher sind nicht ohne weiteres ersichtlich. Vielmehr könnte sogar der Hinweis auf Antibiotika oder andere Medikamentengaben dann irreführend sein, wenn das so gekennzeichnete Fleisch überhaupt keine entsprechenden Rückstände enthält.

Zusätzlich ist eine nationale Kennzeichnungsverpflichtung darauf zu überprüfen, ob sie die Warenverkehrsfreiheit unzulässig beschränkt. Handelsbeschränkungen sollen innerhalb der Europäischen Union so weit wie möglich abgebaut werden. Daher sind gem. Art. 34 AEUV mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen und alle Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten verboten. Maßnahme gleicher Wir-

⁹ Insofern ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass die Europäische Union u. a. mit der Verordnung (EU) Nr. 37/2010 der Kommission vom 22.12.2009 über pharmakologisch wirksame Stoffe und ihre Einstufung hinsichtlich der Rückstandshöchstmengen in Lebensmitteln tierischen Ursprungs Regelungen getroffen hat, die – auch im Hinblick auf die Verwendung von Antibiotika in der Tierzucht – dem Schutz der öffentlichen Gesundheit dienen. Gemäß § 10 Abs. 1 LFGB ist es zudem verboten, vom Tier gewonnene Lebensmittel – also auch Milch, Eier usw. – in den Verkehr zu bringen, wenn in oder auf ihnen Stoffe mit pharmakologischer Wirkung oder deren Umwandlungsprodukte vorhanden sind, es sei denn, dass europarechtliche Höchstmengen nicht überschritten werden. Werden Stoffe mit pharmakologischer Wirkung, die als Arzneimittel zugelassen oder registriert sind, einem lebenden Tier zugeführt, so dürfen ferner von dem Tier Lebensmittel nur gewonnen werden und von dem Tier gewonnene Lebensmittel nur in den Verkehr gebracht werden, wenn festgesetzte Wartezeiten eingehalten worden sind (§ 10 Abs. 3 LFGB).

kung ist nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs „jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den gemeinschaftlichen Handelsverkehr mittelbar oder unmittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern“ (grundlegend *EuGH*, Rs. 8/74 „Dassonville“, Slg. 1974, S. 837, 852).¹⁰ Soweit einzelstaatliche Regelungen Inlands- und Importprodukte gleichermaßen betreffen gilt, dass „Hemmnisse für den Binnenhandel der Gemeinschaft, die sich aus den Unterschieden der nationalen Regelungen über die Vermarktung dieser Erzeugnisse ergeben, (...) hingenommen werden [müssen], soweit diese Bestimmungen notwendig sind, um zwingenden Erfordernissen gerecht zu werden, insbesondere den Erfordernissen einer wirksamen steuerlichen Kontrolle, des Schutzes der öffentlichen Gesundheit, der Lauterkeit des Handelsverkehrs und des Verbraucherschutzes“ (*EuGH*, Rs. 120/78 „Cassis de Dijon“, Slg. 1979, S. 649, 662).

Speziell für Etikettierungsvorschriften hat der Europäische Gerichtshof bereits festgestellt, dass diese geeignet sind, den innergemeinschaftlichen Handel zu hemmen. Sie könnten den Einführer „nämlich zwingen, die Aufmachung seiner Erzeugnisse dem jeweiligen Vermarktungsgebiet anzupassen und dadurch Mehrkosten für Verpackung und Etikettierung hinzunehmen“ (*EuGH*, Rs. C-217/99 „Kommission/Belgien“, Slg. 2000, I-10251, RN 17). Die Rechtfertigung einer solchen Maßnahme ist wiederum aus Gründen des Schutzes der öffentlichen Gesundheit oder des Verbraucherschutzes denkbar. Ob einer dieser Gründe in Bezug auf eine Kennzeichnungspflicht für Fleischprodukte im Hinblick auf die Verwendung von Antibiotika und anderen Medikamenten tatsächlich vorliegt, kann allerdings, auch wenn dies eher fernliegend erscheint – wie bereits ausgeführt wurde – vom Wissenschaftlichen Dienst nicht abschließend beurteilt werden. Sollte dies der Fall sein, wäre die Maßnahme zudem am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu messen. Insoweit ist vorliegend auch zu berücksichtigen, dass bereits aus Gründen der öffentlichen Gesundheit Rückstandshöchstmengen und Wartezeiten geregelt worden sind¹¹ und dass in Ermangelung von Rückverfolgungsvorschriften in anderen Mitgliedstaaten Angaben zur Gabe von Antibiotika und anderen Medikamenten bei importiertem Fleisch u. U. unmöglich sein können, so dass ein schwerwiegender Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit vorliegen könnte. Die Darlegungs- und Untersuchungslast für die Rechtfertigung einer Beschränkung treffen den Mitgliedstaat, der die Beschränkung für notwendig erachtet.

¹⁰ Gemeinschaftsrechtlich zulässig wäre eine einzelstaatliche Maßnahme, die sich allein im Inland auswirkt. Ein solcher Regelungsansatz würde aber ausschließlich inländische Produkte benachteiligen, ohne eine klare Information der Verbraucher zu bewirken. Daher wird diesem Ansatz nicht weiter nachgegangen.

¹¹ Vgl. FN 9.

Insbesondere sind Zweckmäßigkeit und Verhältnismäßigkeit der Maßnahme im Einzelnen zu untersuchen und darzulegen. Notwendig sind genaue Angaben zur Stützung des Vorbringens und konkrete Anhaltspunkte dafür, dass die Beschränkung „unabdingbar“ ist (*Haratsch/Koenig/Pechstein*, Europarecht, 7. Aufl. 2010, RN 792; *EuGH*, Rs. C-8/02 „Leichtle/BfA“, Slg. 2004, I-02641, RN 46).

Daher soll vorliegend auch darauf hingewiesen werden, dass, wenn eine verbindliche Kennzeichnung aus europarechtlichen Gründen ausscheidet, eine **freiwillige Kennzeichnung** aufgrund eines Siegels oder Labels in Betracht kommen könnte.

So ist 2008/2009 in Deutschland beispielsweise die freiwillige „Ohne Gentechnik“-Kennzeichnung von Lebensmitteln u. a. deshalb eingeführt worden, da es nach den Vorgaben des europäischen Lebensmittel-Kennzeichnungsrechts nicht möglich war, eine verbindliche Kennzeichnung für tierische Produkte einzuführen, die von Tieren stammen, die mit gentechnisch veränderten Futtermitteln gefüttert wurden.¹² Die Rechtsgrundlage hierfür wurde mit § 3a und § 3b des EG-Gentechnik-Durchführungsgesetzes¹³ geschaffen, in denen Regelungen dazu getroffen wurden, unter welchen Voraussetzungen Lebensmittel als ohne Anwendung gentechnischer Verfahren hergestellt gekennzeichnet werden dürfen, und wie dies nachzuweisen ist.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen selbstverständlich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Sonja Riedinger

¹² Erläuterungen des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft unter: http://www.bmel.de/DE/Ernaehrung/Kennzeichnung/OhneGentechnik/Ohne-Gentechnik-Kennzeichnung_node.html (Stand: 24.03.2015).

¹³ EG-Gentechnik-Durchführungsgesetz vom 22.06.2004, BGBl. I S. 1244, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 09.12.2010, BGBl. I S. 1934.