

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches

A. Problem und Ziel

Mit dem Gesetz zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation vom 15. März 2012 wurde in § 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) ein neuer Absatz 1a eingefügt. Danach informieren die zuständigen Behörden die Öffentlichkeit unabhängig vom Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen des Absatzes 1 über erhebliche lebensmittelrechtliche Verstöße. Nach Aufnahme des Vollzugs dieser Regelung hatten mehrere Verwaltungsgerichte in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Vorschrift erhoben und deren Vollzug einstweilig untersagt. Am 21. August 2013 hatte die Niedersächsische Landesregierung beim Bundesverfassungsgericht einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle eingereicht und beantragt, § 40 Absatz 1a LFGB für nichtig zu erklären, weil die Norm die vorgesehene Veröffentlichung nicht zeitlich begrenze.

Das Bundesverfassungsgericht hat nunmehr mit Beschluss vom 21. März 2018 (– BvF 1/13 –) entschieden, dass die Verpflichtung zu amtlicher Information über Verstöße des Lebensmittel- und Futtermittelrechts grundsätzlich verfassungsgemäß und § 40 Absatz 1a LFGB nur insoweit mit Artikel 12 des Grundgesetzes (GG) (Berufsfreiheit) unvereinbar ist, als die in der Norm angeordnete Veröffentlichung vom Gesetzgeber nicht zeitlich begrenzt wird. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber aufgegeben, zur Abwendung der Nichtigkeit der Regelung bis zum 30. April 2019 eine Regelung zur Dauer der Veröffentlichung zu treffen. Bis zu dieser Neuregelung, längstens aber bis zum 30. April 2019, ist die angegriffene Vorschrift weiter anzuwenden.

B. Lösung

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird § 40 LFGB um eine gesetzliche Lösungsfrist für Informationen nach § 40 Absatz 1a LFGB ergänzt.

C. Alternativen

Keine.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Dem Bund sowie den Ländern und Gemeinden entstehen durch die vorgesehene Änderung keine Kosten.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Den Bürgerinnen und Bürgern entsteht durch das Gesetz kein Erfüllungsaufwand.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der Wirtschaft entsteht durch das Gesetz kein Erfüllungsaufwand.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Dem Bund sowie den Ländern und Gemeinden entsteht durch das Gesetz kein Erfüllungsaufwand.

F. Weitere Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise und auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, werden nicht erwartet.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND
DIE BUNDESKANZLERIN

Berlin, 4. Oktober 2018

An den
Präsidenten des
Deutschen Bundestages
Herrn Dr. Wolfgang Schäuble
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Lebensmittel-
und Futtermittelgesetzbuches

mit Begründung und Vorblatt (Anlage).

Ich bitte, die Beschlussfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft.

Der Bundesrat hat in seiner 970. Sitzung am 21. September 2018 gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Gesetzentwurf wie aus Anlage 2 ersichtlich Stellung zu nehmen.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der als Anlage 3 beigefügten Gegenäußerung dargelegt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Angela Merkel

Anlage 1

**Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Lebensmittel-
und Futtermittelgesetzbuches**

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches

In § 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juni 2013 (BGBl. I S. 1426), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30. Juni 2017 (BGBl. I S. 2147) geändert worden ist, wird nach Absatz 4 folgender Absatz 4a eingefügt:

„(4a) Die Information nach Absatz 1a ist einschließlich zusätzlicher Informationen nach Absatz 4 sechs Monate nach der Veröffentlichung zu entfernen.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Mit dem Gesetz zur Änderung des Rechts der Verbraucherinformation vom 15. März 2012 wurde in § 40 des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches (LFGB) ein neuer Absatz 1a eingefügt. Danach informieren die zuständigen Behörden die Öffentlichkeit unabhängig vom Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen des Absatzes 1 über erhebliche lebensmittelrechtliche Verstöße. Nach Aufnahme des Vollzugs dieser Regelung hatten mehrere Verwaltungsgerichte in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes umfangreiche verfassungsrechtliche Bedenken gegen diese Vorschrift erhoben und deren Vollzug einstweilig untersagt. Am 21. August 2013 hatte die Niedersächsische Landesregierung beim Bundesverfassungsgericht einen Antrag auf abstrakte Normenkontrolle eingereicht und beantragt, § 40 Absatz 1a LFGB für nichtig zu erklären, weil die Norm die vorgesehene Veröffentlichung nicht zeitlich begrenze.

Das Bundesverfassungsgericht hat nunmehr mit Beschluss vom 21. März 2018 (– BvF 1/13 –) entschieden, dass die Verpflichtung zu amtlicher Information über Verstöße des Lebensmittel- und Futtermittelrechts grundsätzlich verfassungsgemäß und § 40 Absatz 1a LFGB nur insoweit mit Artikel 12 GG (Berufsfreiheit) unvereinbar ist, als die in der Regelung angeordnete Veröffentlichung vom Gesetzgeber nicht zeitlich begrenzt wird. Das Bundesverfassungsgericht hat dem Gesetzgeber aufgegeben, zur Abwendung der Nichtigkeit der Norm bis zum 30. April 2019 eine Regelung zur Dauer der Veröffentlichung zu treffen. Bis zu dieser Neuregelung, längstens aber bis zum 30. April 2019, ist die angegriffene Vorschrift weiter anzuwenden.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird § 40 LFGB um eine gesetzliche Lösungsfrist für Informationen nach § 40 Absatz 1a LFGB ergänzt.

III. Alternativen

Keine.

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz ergibt sich aus Artikel 74 Absatz 1 Nummer 20 GG (Recht der Lebens- und Futtermittel). Eine bundesrechtliche Regelung der Öffentlichkeitsinformation ist zur Wahrung der Wirtschaftseinheit erforderlich im Sinne des Artikels 72 Absatz 2 GG, weil die Einheitlichkeit und Verständlichkeit der Information ein bundesweites Marktgeschehen sichert. Eine solche Transparenz ist Voraussetzung für das Vertrauen der Verbraucherinnen und Verbraucher in die Informationen (vgl. Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 21. März 2018 – BvF 1/13 –, Rn. 23).

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Die vorgesehene Regelung ist mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar.

VI. Gesetzesfolgen

Der Gesetzentwurf dient der Anpassung von § 40 Absatz 1a LFGB an verfassungsrechtliche Anforderungen und damit der Abwendung der Nichtigkeit der genannten Regelung aufgrund des Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 21. März 2018 (– 1BvF 1/13 –).

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Durch die Schaffung einer bundesgesetzlichen Regelung zur Löschung von Informationen nach § 40 Absatz 1a LFGB werden diesbezügliche bestehende landesrechtliche Exekutivregelungen gegenstandslos und können aufgehoben werden.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Durch die Gesetzesänderung erfolgt eine Anpassung an die jüngste Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Bereich der Verbraucherinformation nach § 40 Absatz 1a LFGB. Die Rechtsänderungen in diesem Bereich zielen auf die Gewährleistung eines dauerhaften und hohen Niveaus des Verbraucherschutzes ab. Damit entspricht die Gesetzesänderung einer nachhaltigen Regelung.

Auswirkungen des Gesetzes auf die Generationengerechtigkeit, den sozialen Zusammenhalt und die internationale Verantwortung und – abgesehen von den vorstehenden Ausführungen – auf die Lebensqualität sind nicht zu erkennen.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Dem Bund sowie den Ländern und Gemeinden entstehen durch die vorgesehene Änderung keine Kosten.

4. Erfüllungsaufwand

Dem Bund sowie den Ländern und Gemeinden entsteht durch das Gesetz kein Erfüllungsaufwand. Die für den Vollzug des LFGB zuständigen Behörden haben Veröffentlichungen nach § 40 Absatz 1a auch jetzt schon entsprechend der jeweiligen landesrechtlichen Festlegung zu entfernen.

5. Weitere Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise und auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, werden nicht erwartet.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Das Gesetzesvorhaben wurde daraufhin überprüft, ob Auswirkungen von gleichstellungspolitischer Bedeutung zu erwarten sind. Spezifische Auswirkungen auf die Lebenssituation von Frauen und Männern sind danach nicht zu erwarten, da das Gesetz ausschließlich sachbezogene Regelungen enthält.

VII. Befristung; Evaluierung

Eine Befristung des Gesetzes kommt nicht in Betracht, da die vorgesehenen Regelungen auf Dauer angelegt sind.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuches)

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 21. März 2018 (– 1 BvF 1/13 –) festgestellt, dass § 40 Absatz 1a LFGB insoweit mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne unvereinbar ist, als eine zeitliche Begrenzung der Informationsverbreitung im Gesetz fehlt (vgl. Rn. 56 des Beschlusses). Grund hier-

für sei, dass die mit der Veröffentlichung einhergehenden Grundrechtsbeeinträchtigungen mit der Dauer der Veröffentlichung außer Verhältnis zu den mit der Veröffentlichung verfolgten Zwecken geraten. Dabei müsse die zeitliche Begrenzung der Veröffentlichung durch den Gesetzgeber geregelt werden.

Mit dem neuen Absatz 4a wird § 40 LFGB um eine gesetzliche Lösungsfrist für Veröffentlichungen nach § 40 Absatz 1a LFGB ergänzt. Bislang hatten die Länder die Dauer der Veröffentlichungen nach § 40 Absatz 1a LFGB durch Exekutivregelungen (Erlasse oder Vollzugshinweise) bestimmt. Je nach Land und den besonderen Umständen des Einzelfalls bewegen sich die darin vorgesehenen Fristen zwischen drei und zwölf Monaten. Eine Veröffentlichung von Verstößen über einen Zeitraum von sechs Monaten erscheint unter Abwägung der damit für das betroffene Unternehmen einhergehenden Grundrechtsbeeinträchtigung mit dem Wert der Information für Verbraucherinnen und Verbraucher als ausreichend und angemessen, da der objektive Informationswert für Verbraucherinnen und Verbraucher hinsichtlich der Veröffentlichung eines Verstoßes durch die zeitliche Entfernung immer geringer wird. Nach Ablauf von sechs Monaten kann in der Regel davon ausgegangen werden, dass sich die aktuelle Situation in dem betroffenen Unternehmen insoweit geändert hat, dass eine weiter andauernde Veröffentlichung des Verstoßes nicht mehr angemessen scheint. Dementsprechend wird in § 40 Absatz 4a (neu) LFGB festgelegt, dass Informationen nach Absatz 1a einschließlich etwaiger zusätzlicher Informationen nach Absatz 4 sechs Monate nach der Veröffentlichung wieder zu entfernen sind. § 40 Absatz 4a LFGB beinhaltet insoweit im Sinne des Artikels 17 Absatz 1 Buchstabe e in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung (EU) 2016/679 (Datenschutz-Grundverordnung) eine nationalstaatliche Verpflichtung zur Löschung personenbezogener Daten. Etwaige Ansprüche auf Zugang zu den betreffenden Informationen auf Antrag, etwa nach dem Umweltinformationsrecht des Bundes und der Länder, bleiben von der Regelung unberührt.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.

Anlage 2

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat in seiner 970. Sitzung am 21. September 2018 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 (§ 40 Absatz 4a Satz 2 – neu – LFGB)

In Artikel 1 ist dem § 40a Absatz 4a folgender Satz anzufügen:

„Von der in Satz 1 enthaltenen Regelung des Verwaltungsverfahrens kann durch Landesrecht nicht abgewichen werden.“

Folgeänderung:

In der Eingangsformel sind nach dem Wort „hat“ die Wörter „mit Zustimmung des Bundesrates“ einzufügen.

Begründung:

Die durch den Gesetzentwurf beabsichtigte Festlegung einer Lösungsfrist für erfolgte Veröffentlichungen stellt eine Regelung des Verwaltungsverfahrens dar. Gemäß Artikel 84 Absatz 1 Satz 1 GG regeln die Länder das Verwaltungsverfahren selbst, sofern sie – was hier der Fall ist – Bundesrecht als eigene Angelegenheit ausführen. Im Ergebnis könnten somit theoretisch 16 verschiedene Regelungen bestehen. Gemäß Artikel 84 Absatz 1 Satz 5 GG darf der Bund in Ausnahmefällen „wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung“ das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln. Diese Gesetze bedürfen jedoch gemäß Artikel 84 Absatz 1 Satz 6 GG der Zustimmung des Bundesrates.

Ein solcher Ausnahmefall liegt hier vor. Das Bundesverfassungsgericht führt in seiner Entscheidung vom 21. März 2018 (– 1 BvF 1/13 –) – die ja das Änderungsgesetz erforderlich macht – aus, der Bundesgesetzgeber habe eine unvollständige Regelung getroffen, weil er einen Eingriff in die Berufsfreiheit legitimiert habe, ohne diesen Eingriff zeitlich zu begrenzen. Gleichzeitig gibt das Bundesverfassungsgericht dem Bundesgesetzgeber auf, bis zum 30. April 2019 diesen Fehler zu beheben.

Bereits auf Grund des hohen Schutzgutes der Berufsfreiheit (Artikel 12 GG) und der Folgen, die unterschiedliche Lösungsfristen in den einzelnen Ländern für die betroffenen Unternehmer hätten (insbesondere wenn es sich um Unternehmen handelt, die bundesweit tätig sind: sie wären dann bei gleichgelagerten Sachverhalten mit möglicherweise völlig unterschiedlich geregelten Lösungsfristen konfrontiert) ist daher davon auszugehen, dass diese Frist nur bundeseinheitlich für alle Länder geregelt werden kann.

Der Bund hat im Schriftverkehr mit den Ländern in dieser Sache dazu wie folgt argumentiert: „Sollte im LFGB eine Lösungsfrist von sechs Monaten verankert werden und träfe ein Land eine hiervon abweichende landesgesetzliche Regelung (bis zu 12 Monate), so stände dies nach unserer Einschätzung mit dem Urteil des BVerfG nicht in Widerspruch.“

Dieser Argumentation kann aus den oben dargelegten Gründen nicht gefolgt werden.

2. Zum Gesetzentwurf insgesamt

Der Bundesrat nimmt Bezug auf seine bereits in den Beschlüssen vom 1. Februar 2013, Bundesratsdrucksache 789/12 (Beschluss), und vom 22. März 2013, Bundesratsdrucksache 151/13 (Beschluss), festgehaltenen Forderungen und bittet die Bundesregierung, diese schnellstmöglich umzusetzen und die damit verbundenen Auslegungsschwierigkeiten im Vollzug zu beseitigen.

Hierbei hält es der Bundesrat weiterhin als vordringlich, die Fragen hinsichtlich

- der Doppeluntersuchungen,
- der „Nulltoleranz“,
- der Veröffentlichung bei hinreichendem Verdacht auf eine Straftat und
- des Konkretisierungsgrades bei der Bezeichnung des Lebensmittels

zu klären und den Gesetzestext entsprechend zu überarbeiten.

Begründung:

Folgende Auslegungsschwierigkeiten im Vollzug des § 40 Absatz 1a LFGB wurden identifiziert:

- „Doppeluntersuchungen“: § 40 Absatz 1a LFGB verlangt, dass der Verdacht „durch Tatsachen, im Falle von Proben nach § 39 Absatz 1 Satz 2 auf der Grundlage mindestens zweier unabhängiger Untersuchungen von Stellen nach Artikel 12 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 882/2004“ hinreichend begründet ist. Den Gesetzesmaterialien sowie der ergangenen Rechtsprechung zu § 40 Absatz 1a LFGB lässt sich entnehmen, dass hier vom Erfordernis einer zweiten Untersuchung in einem gesonderten Labor ausgegangen wird (vgl. Boch, LFGB, § 40 Rn. 38). Eine solche Auslegung wäre jedoch für die Länder nicht vollziehbar, da diese in der Regel nur über ein akkreditiertes amtliches Labor verfügen, das eine Untersuchung durch eine zweite Untersuchung validieren kann. Deshalb hatte sich die LAV auf ihrer Sitzung am 16./17. April 2012 auch auf die gegenteilige Auffassung geeinigt. Eine Klarstellung durch den Gesetzgeber ist deshalb zwingend erforderlich.
- „Nulltoleranz“: Der Wortlaut des § 40 Absatz 1a Nummer 1 LFGB erfasst ausdrücklich nur die Überschreitung von gesetzlich festgelegten zulässigen Grenzwerten, Höchstgehalten oder Höchstmengen. Dem Sinn und Zweck des Gesetzes nach sollte erst recht eine Verpflichtung zur Veröffentlichung beim Nachweis verbotener Stoffe bestehen. Eine analoge Anwendung der Vorschrift ist angesichts des klaren Wortlauts gerade im Bereich der Eingriffsverwaltung kritisch zu sehen. Eine Klarstellung durch den Gesetzgeber ist deshalb zwingend erforderlich.
- „Veröffentlichung bei hinreichendem Verdacht auf eine Straftat“: Der Wortlaut des § 40 Absatz 1a Nummer 2 LFGB knüpft die Veröffentlichung an das Tatbestandsmerkmal des zu erwartenden Bußgeldes. Dem Sinn und Zweck des Gesetzes nach sollte erst recht eine Verpflichtung zur Veröffentlichung bestehen, wenn der hinreichende Verdacht einer Straftat besteht und eine Abgabe an die Staatsanwaltschaft erfolgt ist. Eine analoge Anwendung der Vorschrift ist angesichts des klaren Wortlauts gerade im Bereich der Eingriffsverwaltung kritisch zu sehen. Eine Klarstellung durch den Gesetzgeber ist deshalb zwingend erforderlich.
- „Lebensmittelbezug“: § 40 Absatz 1a LFGB verpflichtet die Behörden zur Information der Öffentlichkeit „unter Nennung der Bezeichnung des Lebensmittels oder Futtermittels sowie unter Nennung des Lebensmittel- oder Futtermittelunternehmens“. In der Rechtsprechung wurde die Frage unterschiedlich diskutiert, ob dies einen konkreten Bezug des Verstoßes zu dem zu nennenden Lebensmittel/Futtermittel voraussetzt (vgl. Boch, LFGB, § 40 Rn. 34). Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof tendiert in seinem Beschluss vom 18. März 2013 (9 CE 12.2755) zu der Auffassung, dass eine Information über Hygienemängel nach § 40 Absatz 1a Nummer 2 LFGB grundsätzlich auch dann erfolgen kann, wenn Lebensmittel nicht unmittelbar unter Verwendung von hygienisch mangelhaften Gerätschaften und Arbeitsplatten bearbeitet würden, sondern lediglich das Umfeld des Verarbeitungsprozesses nicht den hygienischen Anforderungen entspreche. Mehrere erstinstanzliche Verwaltungsgerichte hatten diese Frage anders beurteilt. Eine Klarstellung durch den Gesetzgeber ist deshalb zwingend erforderlich.

3. Zum Gesetzentwurf insgesamt

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, schnellstmöglich einen bundesweit einheitlichen Bußgeldkatalog zu schaffen.

Begründung:

Da die Veröffentlichungspflicht nach § 40 Absatz 1a Nummer 2 LFGB an eine zu erwartende Bußgeldhöhe von mindestens 350 Euro anknüpft, kann ein einheitlicher Vollzug der Norm nicht sichergestellt werden, solange kein bundesweit einheitlicher Bußgeldkatalog für Verstöße im Lebensmittelrecht existiert. Um die daraus resultierende Ungleichbehandlung von Unternehmen zu beseitigen, ist der schnellstmögliche Erlass eines bundesweit einheitlichen Bußgeldkatalogs durch die Bundesregierung erforderlich. Auch im Koalitionsvertrag wurde vereinbart, dass eine rechtssichere Veröffentlichung von festgestellten Verstößen gegen die Lebensmittelsicherheit im Sinn von § 40 Absatz 1a LFGB auf der Grundlage eines einheitlichen Bußgeldkatalogs angestrebt wird.

Anlage 3

Gegenäußerung der Bundesregierung

Die Bundesregierung äußert sich zu der Stellungnahme des Bundesrates wie folgt:

Zu Ziffer 1 (Artikel 1 § 40 Absatz 4a Satz 2 -neu- LFGB):

Die Bundesregierung lehnt die vom Bundesrat vorgeschlagene Änderung ab. Ob ein Ausnahmefall nach Artikel 84 Absatz 1 Satz 5 GG vorliegt, ist allein von der Bundesregierung zu beurteilen. Die Bundesregierung ist unverändert der Ansicht, dass bei der beabsichtigten Regelung des § 40 Absatz 4a LFGB die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für eine nur in Ausnahmefällen zulässige abweichungsfeste Regelung nicht gegeben sind.

Seit der Änderung des Artikels 84 Absatz 1 GG im Zuge der „Föderalismusreform I“ im Jahr 2006 ist es dem Bund gestattet, in Bundesgesetzen Regelungen zum Verwaltungsverfahren zu treffen, ohne dass das jeweilige Gesetz hierdurch insgesamt zustimmungsbedürftig würde. Zum Schutz ihrer Organisationsgewalt können die Länder in diesem Fall durch eigene landesrechtliche Regelungen von den bundesrechtlichen Verfahrensregelungen abweichen. Diese Systematik der Abweichungsgesetzgebung darf lediglich ausnahmsweise dann durchbrochen werden, wenn der Bundesgesetzgeber nach Artikel 84 Absatz 1 Satz 5 GG wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln will. Nur dann untersteht die bundesrechtliche Regelung (wie vor der Föderalismusreform) dem Zustimmungsvorbehalt durch den Bundesrat. Dass eine solche abweichungsfeste Regelung keinesfalls die Regel, sondern den Ausnahmefall darstellen soll, ergibt sich unzweifelhaft aus dem Wortlaut und der Systematik des Artikels 84 Absatz 1 GG. Die Erforderlichkeit einer abweichungsfesten Bundesregelung unterliegt somit einer erhöhten Rechtfertigungsbedürftigkeit. Im Vordergrund steht dabei nicht die Einheitlichkeit des Vollzugs, sondern vielmehr deren Unerlässlichkeit für die wirksame Durchsetzung des Rechts. Die Bundesregierung hat derzeit keine Anhaltspunkte, dass eine wirksame Durchsetzung des § 40 Absatz 1a LFGB durch abweichende landesrechtliche Lösungsfristen gefährdet werden könnte.

Das Vorliegen der Voraussetzungen eines Ausnahmefalls lässt sich auch nicht aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 21. März 2018 (– BvF 1/13 –) ableiten. Das Bundesverfassungsgericht hat darin festgestellt, dass § 40 Absatz 1a LFGB nur insoweit mit Artikel 12 GG unvereinbar ist, als die in der Regelung angeordnete Veröffentlichung nicht vom Gesetzgeber zeitlich begrenzt wird. Die Umsetzung dieser Vorgabe hat das Bundesverfassungsgericht dem Bundesgesetzgeber aufgegeben, da es sich bei § 40 LFGB um eine bundesgesetzliche Norm handelt. Die entsprechenden Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts erfolgen explizit im Rahmen der Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Norm. Dagegen ist der Entscheidung an keiner Stelle zu entnehmen, dass es verfassungsrechtlich geboten wäre, die gesetzliche Lösungsfrist ausnahmsweise in Gestalt einer abweichungsfesten bundesrechtlichen Regelung zu treffen. Vielmehr ist aus verfassungsrechtlicher Sicht ausreichend, dass der Eingriff in Artikel 12 GG durch das Vorhandensein einer angemessenen gesetzlichen Lösungsfrist zeitlich begrenzt wird. Dem wird durch die Einfügung von § 40 Absatz 4a LFGB Rechnung getragen. Aus Sicht der Bundesregierung wäre es aber verfassungsrechtlich auch nicht zu beanstanden, wenn einzelne Länder aufgrund länderspezifischer Gegebenheiten insoweit eine – im Rahmen der vom Bundesverfassungsgericht gezogenen Grenzen – vom Bundesrecht abweichende landesrechtliche Regelung erließen. Damit einhergehende mögliche unterschiedliche Lösungsfristen sind Ausdruck der föderalen Ordnung des Grundgesetzes. Dass bundesweit tätige Lebensmittelunternehmen – wie der Bundesrat in seiner Empfehlung ausführt – mit unterschiedlichen Lösungsfristen in einzelnen Ländern umgehen müssten, wäre insoweit kein Sonderfall. Vielmehr entspricht es dem Alltag im föderalen Bundesstaat, dass bundesweit tätige Unternehmen sich mit der bisweilen unterschiedlichen Vollzugspraxis in den Ländern auseinandersetzen müssen.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass kein Land verpflichtet ist, überhaupt eine abweichende Regelung zur Lösungsfrist nach § 40 Absatz 4a LFGB zu treffen. Soweit die Länder unterschiedliche Verfahrensregeln für nicht opportun halten, sollte dies dafür sprechen, von einer von § 40 Absatz 4a LFGB abweichenden Landesregelung Abstand zu nehmen.

Zu Ziffer 2 (Zum Gesetzentwurf insgesamt):

Die Bundesregierung hat Verständnis für die Empfehlung unter Ziffer 2. Um die Einhaltung der vom Bundesverfassungsgericht gesetzten Frist nicht zu gefährden, soll jedoch mit dem vorliegenden Gesetzentwurf § 40 LFGB ausschließlich um die vom Bundesverfassungsgericht geforderte gesetzliche Lösungsfrist ergänzt werden. Weitere Änderungen an § 40 LFGB sollten in einem gesonderten, nicht fristgebundenen Gesetzgebungsverfahren umgesetzt werden.

Zu Ziffer 3 (Zum Gesetzentwurf insgesamt):

Die Bundesregierung teilt den Wunsch des Bundesrates, durch einen lebensmittelrechtlichen Bußgeldkatalog zu einer bundesweit möglichst einheitlichen Bußgeldpraxis zu gelangen. Allerdings ist der Bund mangels eigener Vollzugserfahrung insoweit auf die Zu- und Mitarbeit der Länder angewiesen. Die Länderarbeitsgemeinschaft Verbraucherschutz (LAV) hat auf ihrer 30. Sitzung im November 2017 den Beschluss gefasst, eine Projektgruppe zum bundeseinheitlichen Bußgeldkatalog auf Grundlage des LFGB unter Vorsitz des Landes Sachsen und unter Beteiligung des Bundes zu bilden. Eine Einladung zu der beschlossenen Projektgruppe liegt der Bundesregierung bislang noch nicht vor. Die Bundesregierung wird sich nach Aufnahme der Arbeit der Projektgruppe dort aktiv einbringen.

