

Freitag, 8. März 2013

An:

Betreff:

AW: Foodsharing

Sehr geehrte

Rechtsakte der Europäischen Union (dazu zählen auch Verordnungen wie hier die VO (EG) 178/2002) müssen Erwägungsgründe enthalten, die die wichtigsten Bestimmungen des sogenannten verfügenden Teils (dies sind die eigentlichen Regelungen, also die Artikel der Verordnung) in knapper Form begründen. Sie sollen den Sachverhalt und die darauf anzuwendenden Rechtsvorschriften kurz darstellen und erkennen lassen, warum es notwendig oder zweckmäßig ist, die im verfügenden Teil angeführten Maßnahmen zu erlassen. Bei einem allgemeinen Rechtsakt sollen sie vor allem die ihm zugrunde liegende Gesamtkonzeption wiedergeben. Erwägungsgründe dürfen aber selbst keine Bestimmungen mit normativem Gehalt, also keine rechtlich verbindlichen Regelungen enthalten; ihre Wirkung beschränkt sich darauf, Anwendern die Auslegung des Rechtsakts zu erleichtern und eine Rechtskontrolle zu ermöglichen (vgl. dazu Nr. 10 des "Gemeinsamen Leitfadens des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission...", abgedruckt auf <http://eur-lex.europa.eu/de/techleg/10.htm>).

Der Art. 18 der VO (EG) 178/2002 verpflichtet alle Lebensmittel- und Futtermittelunternehmen, für Rückverfolgbarkeit zu sorgen und besondere Rückverfolgbarkeitssysteme anzuwenden, um in der Lage zu sein festzustellen, wo ihre Erzeugnisse herkommen und wo sie hingehen und den zuständigen Behörden dies schnell mitteilen zu können. Unternehmen und Behörden sollen, wenn ein Risiko festgestellt wird, das Lebensmittel entlang der Herstellungs- und Vertriebskette bis zu ihrer Quelle zurückverfolgen können, um das Problem rasch zu isolieren und zu verhindern, dass kontaminierte Erzeugnisse zu den Verbrauchern gelangen. Die Möglichkeit der Rückverfolgung zielt daher auf die Unterstützung eines Warnsystems und stellt damit ein Instrument des Risikomanagements dar (vgl. Datenblatt Lebensmittelrückverfolgbarkeit der Generaldirektion Gesundheit & Verbraucherschutz, http://ec.europa.eu/food/animal/diseases/controlmeasures/avian/docs/factsheet_trace_2007_de.pdf). Die Begründung für die Einführung des Rückverfolgbarkeitssystems findet sich insbesondere in den Erwägungsgründen Nr. 28 und 29.

Wie den Definitionen in Art. 3 Nr. 10 bis 12 der VO zu entnehmen ist, ist innerhalb des Prozesses der Risikoanalyse das Risikomanagement von der Risikobewertung zu unterscheiden: Während es bei der Risikobewertung um Gefährdidentifizierung, Gefahrenbeschreibung, Expositionsabschätzung und Risikobeschreibung geht (für die mit der VO die Behörde EFSA geschaffen wurde), versteht der VO-Geber unter Risikomanagement den sich auf die Risikobewertung gründenden "Prozess der Abwägung strategischer Alternativen in Konsultation mit den Beteiligten". Das Risikomanagement umfasst also die auf der politischen Ebene (durch die EU-Kommission und die nationalen Behörden) vorzunehmende Rechtssetzung und Überwachung. Der vom Berater des Foodsharing-Konzepts angeführte Erwägungsgrund Nr. 19 der VO äußert sich zum Verhältnis von Risikomanagement und der vorgelagerten Stufe der Risikobewertung; er stellt klar, dass das Risikomanagement in seinen Entscheidungen und der Gesamtbewertung der Risikoanalyse nicht auf die wissenschaftlichen Erkenntnisse aus der Risikobewertung beschränkt ist, sondern in bestimmten Fällen auch andere Faktoren (z.B. gesellschaftliche, wirtschaftliche und ethische Gesichtspunkte, Traditionen und Umwelterwägungen) sowie das Vorsorgeprinzip berücksichtigen muss. Der Erwägungsgrund Nr. 19 in Verbindung mit Nr. 21 begründet also, weshalb Art. 6 Abs. 2 der VO, der das in Erwägungsgrund Nr. 18 näher erläuterte Prinzip enthält, dass eine Risikobewertung strikt wissenschaftlich, d.h. auf der Grundlage der verfügbaren wissenschaftlichen Informationen und Daten, durchzuführen ist, um einen Art. 6 Abs. 3 ergänzt wurde, der den für das Risikomanagement zuständigen Behörden gestattet, von den wissenschaftlichen Erkenntnissen der Risikobewertung abzuweichen, wenn dies im Einzelfall geboten ist. So sollen etwa - wie dies in Art. 7 der VO geregelt wird - auch schon dann zumindest vorläufige Maßnahmen ergriffen

werden können, wenn bislang lediglich die Möglichkeit gesundheitlicher Auswirkungen festgestellt wurde, aber noch keine wissenschaftlich gesicherten Erkenntnisse vorliegen. Auch eine Abweichung in umgekehrter Richtung, also trotz bekannter Risiken eine Lockerung der Überwachung zuzulassen, wenn dies z.B. aus ethischen oder Gründen des Umweltschutzes gerechtfertigt ist, wird grundsätzlich ermöglicht. Zu beachten ist allerdings, dass dabei stets das in Art. 5 Abs. 1 der VO als allgemeines Ziel des Lebensmittelrechts vorgegebene hohe Schutzniveau gewährleistet bleiben muss.

Ob vom VO-Geber solche Ausnahmen auch vom Prinzip der Rückverfolgbarkeit ermöglicht werden sollten, erscheint jedoch zumindest fraglich; Art. 18 sieht zumindest derartiges nicht ausdrücklich vor und geht von einer lückenlosen und uneingeschränkten Rückverfolgbarkeit aus. Es geht hier auch gar nicht um eine Ergänzung der wissenschaftlichen Risikobewertung durch Berücksichtigung anderer Faktoren, sondern um ein vom VO-Geber als notwendig erachtetes Instrument des Risikomanagements, welches nun partiell nicht angewendet werden soll. Selbst wenn man Art. 6 Abs. 3 als allgemeine Ausnahmegesetz so weit verstehen wollte, dass er auch im Bereich des Art. 18 Abweichungen gestattet, so ist damit jedoch noch keineswegs gesagt oder gar nachgewiesen, dass im Fall des Foodsharing-Konzepts, wie es derzeit in der Markthalle praktiziert wird, Veranlassung besteht, die Rückverfolgungsmöglichkeiten über die gesamte Lebensmittelkette hinweg einzuschränken. Auch wenn es für das Ziel, die Menge der in Deutschland weggeworfenen Lebensmittel zu reduzieren, durchaus gewichtige ethische und andere Gründe geben mag, bleibt es doch eine fachliche Entscheidung der für die Überwachung im Rahmen des Risikomanagements zuständigen Behörde, ob sie diese als so gewichtig einstuft, dass sie eine Durchbrechung des Prinzips der Rückverfolgbarkeit und damit eine Absenkung des Schutzniveaus zu rechtfertigen vermögen. Im Rahmen dieser Abwägung ist dann sicherlich mit zu bedenken, ob es nicht auch unter Bewahrung des Prinzips der Rückverfolgbarkeit Möglichkeiten gibt, das Foodsharing-Konzept ohne wesentliche Beeinträchtigungen so zu modifizieren, dass eine direkte Übergabe von Endverbraucher zu Endverbraucher ohne Zwischenschaltung eines Lebensmittelunternehmers erfolgt, wie Sie dies im letzten Teil ihrer E-Mail beschrieben haben. Selbst wenn man danach die Voraussetzungen für eine Abweichung annehmen wollte, hätten die Betreiber des Foodsharing auf ihre Erteilung keinen Anspruch, sondern allenfalls einen Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung der Behörde, d.h. diese könnte es immer noch ablehnen, eine Ausnahme von der Rückverfolgbarkeit zuzulassen, sofern sie dafür sachliche Gründe anführen kann.

Für Rückfragen stehe ich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Bezirksamt Friedrichshain-Kreuzberg