



BUND FÜR LEBENSMITTELRECHT UND LEBENSMITTELKUNDE E.V.
GODESBERGER ALLEE 142 · 148 · 53175 BONN · TELEFON 02 28 / 81 99 30 · INTERNET www.bll-online.de · TELEFAX 37
50 69

**BLL – Stellungnahme zum
Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung von Verordnungen der Euro-
päischen Gemeinschaft auf dem Gebiet der Gentechnik und zur Ände-
rung der Neuartige Lebensmittel- und Lebensmittelzutaten - Verord-
nung (EG-Gentechnik-Durchführungsgesetz (EGGenTDurchfG))**

Bundestags-Drucksachen 15/2397 und 15/2520

Bundesrats-Drucksache 71/04 vom 22.01.04

Am 14. Januar 2004 einigte sich die Bundesregierung auf einen vom Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) vorgelegten Entwurf eines Gesetzes, das die Durchführung von Verordnungen der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet der Gentechnik und zur Änderung der Neuartigen Lebensmittel- und Lebensmittelzutaten- Verordnung (NLV) regeln soll (Bundestags-Drucksachen 15/2397 und 15/2520). Der Bundesrat hat hierzu am 13. Februar 2004 eine Stellungnahme abgegeben (Bundesrats-Drucksache 71/04 (Beschluss)). Mit dem Gesetz werden neben Durchführungsbestimmungen zu den Behördenzuständigkeiten und der Aufhebung der NLV - Vorgaben zur Art und Weise der Kennzeichnung insbesondere Sanktionen für Verstöße gegen die Verordnungen (EG) Nr. 1829/2003, (EG) Nr. 1830/2003 sowie (EG) Nr. 1946/2003 festgelegt.

Der BLL begrüßt, dass die nationalen Durchführungsbestimmungen zeitnah zum Geltungsbeginn der vorgenannten EG-Verordnungen in Kraft treten sollen. Allerdings erfordert der Gesetzentwurf aus Sicht des BLL einige Änderungen, die nachfolgend näher begründet werden.

I. Vorgesehene Änderungen der derzeitigen Rechtslage

1. Behördenzuständigkeit

Nach den bisherigen Zuständigkeitsvorschriften der Neuartige Lebensmittel- und Lebensmittelzutaten- Verordnung ist für die Entgegennahme von Anträgen, die Übermittlung von Bemerkungen an die europäische Ebene und die Risikobewertung von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) das Robert-Koch-Institut, für aus GVO hergestellte Lebensmittel und die Feststellung der wesentlichen Gleichwertigkeit dagegen das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) zuständig. Im ersten Fall hat das Robert-Koch-Institut das Benehmen mit dem BVL herzustellen und in näher definierten Fällen eine Stellungnahme der Biologischen Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft und des Umweltbundesamtes einzuholen. Bei aus GVO hergestellten Lebensmitteln hat das BVL das Benehmen mit dem Robert-Koch-Institut herzustellen.

Nach der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 wird im Rahmen des künftig einheitlichen Zulassungsverfahrens für Lebensmittel und Futtermittel, die gentechnisch veränderte Organismen enthalten oder daraus bestehen und Lebensmitteln und Futtermitteln, die aus GVO hergestellt wurden, die Risikobewertung immer von der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) durchgeführt. Damit soll eine harmonisierte wissenschaftliche Bewertung von gentechnisch veränderten Lebensmitteln und Futtermitteln gewährleistet werden. Die zuständige nationale Behörde ist künftig im Regelfall lediglich Annahmestelle für den Zulassungsantrag und Bindeglied zur Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit. Allerdings kann die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit die zuständige nationale Behörde mit der Durchführung einer Sicherheitsbewertung oder einer Umweltverträglichkeitsprüfung betrauen.

Gemäß § 3 des Gesetzentwurfes wird das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) künftig zur allein zuständigen Behörde auf nationaler Ebene. Es hat aber im Falle von Sicherheitsbewertungen das **Benehmen** des Robert-Koch-Instituts und des Bundesinstituts für Risikobewertung herzustellen. Im Falle von Umweltverträglichkeitsprüfungen ist hingegen das **Einvernehmen** des Bundesamtes für Naturschutz und des Robert-Koch-Institutes herzustellen. Außerdem ist eine Stellungnahme des Bundesinstitutes für Risikobewertung und der Biologischen Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft sowie ggfs. der Bundesforschungsanstalt für Viruskrankheiten einzuholen.

2. Sanktionierung

Vorsätzliche und fahrlässige Verstöße gegen Kennzeichnungspflichten der Verordnungen (EG) Nr. 1829/2003 und (EG) Nr. 1830/2003 sollen nach § 7 Abs. 1 Nr. 4 und 5 sowie Abs. 2 Nr. 3 des Gesetzesentwurfs künftig als Ordnungswidrigkeiten mit einem Bußgeld sanktioniert werden. Die Geldbuße soll dabei gemäß § 7 Abs. 4 bis zu 50.000 Euro betragen können. Daneben enthält § 6 Strafvorschriften, welche Haftstrafen bis zu drei Jahren bei Verstößen gegen grundlegende Verpflichtungen der Verordnungen, wie beispielsweise das Inverkehrbringen oder Verwenden von GVO ohne die erforderliche Genehmigung vorsehen. In § 6 Abs. 3 werden Verstöße gegen derartige Handlungen mit einem deutlich erhöhten Strafraum von bis zu fünf Jahren belegt, sofern „Leib oder Leben, fremde Sachen von bedeutendem Wert oder Bestandteile des Naturhaushalts von erheblicher ökologischer Bedeutung gefährdet werden“.

Derzeit werden Verstöße gegen gentechnikspezifische Kennzeichnungsvorschriften nach §§ 8 und 9 der Neuartige Lebensmittel- und Lebensmittelzutaten-Verordnung (NLV) in Verbindung mit §§ 52 Abs. 1 Nr. 11 oder 53 des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes (LMBG) sanktioniert. Vorsätzliche Handlungen werden mit Geldstrafe oder Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr bestraft. Bei fahrlässigen Verstößen liegt eine Ordnungswidrigkeit vor, die mit Geldbußen bis zu 25.000 Euro geahndet wird. Der erhöhte Straf-

rahmen von bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe setzt nach § 51 Abs. 3 LMBG einen besonders schweren Verstoß gegen Verbote zum Schutze der Gesundheit voraus. Nach der geltenden Regelvermutung liegt ein solcher schwerer Fall in der Regel nur dann vor, wenn „die Gesundheit einer großen Zahl von Menschen gefährdet wird, (die bezeichneten Handlungen) einen anderen in die Gefahr des Todes oder einer schweren Schädigung an Körper und Gesundheit bringt oder aus grobem Eigennutz für sich oder einen anderen einen Vermögensvorteil großen Ausmaßes erlangt“.

II. Anmerkungen des BLL

Daraus leiten sich im Hinblick auf den Gesetzentwurf die nachstehenden, näher begründeten Forderungen ab:

1. Durch die Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 wird ein zentrales Zulassungsverfahren bei der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) eingeführt. Wie dargelegt wird nur im Ausnahmefall auf ein entsprechendes Ersuchen der EFSA hin die zuständige nationale Behörde in das materielle Entscheidungsverfahren einbezogen werden.

Diesem Grundgedanken folgend, muss die Art und Weise der Beteiligung der einzuschaltenden nationalen Behörden im Falle einer Konsultation durch die EFSA im Interesse eines effizienten Verfahrens auf das sachlich erforderliche Maß beschränkt werden. Nach dem Gesetzentwurf hat das BVL im Falle einer Beteiligung der nationalen Ebene bei Umweltverträglichkeitsprüfungen künftig das Einvernehmen mit dem Bundesamt für Naturschutz und dem Robert-Koch-Institut herzustellen. Es ist kein sachlicher Grund dafür erkennbar, warum der Gesetzentwurf im Falle von Umweltverträglichkeitsprüfungen in Abweichung von der derzeitigen, lange praktizierten Rechtslage und der auch künftig praktizierten Verfahrensweise bei Sicherheitsbewertungen in Zukunft ein Einvernehmen der beteiligten Behörden vorsieht, d.h. ihnen ein Vetorecht einräumen will. Die Einräumung einer solchen begrenzten Sonderkompetenz und eine derartige Unterscheidung in den Beteiligungsrechten der „Begleitbehörden“ erscheinen weder unter fachlichen Gesichtspunkten noch unter dem Aspekt der Beschleunigung und Verschlinkung des Verfahrens gerechtfertigt. Aus Sicht des BLL sollte sich die Beteiligung weiterer Behörden daher wie nach bisherigem Recht üblich ausnahmslos auf die Herstellung des „**Benehmens**“ beschränken.

Darüber hinaus muss sich auch die grundsätzliche Frage der Einbeziehung weiterer Behörden in das Prüfverfahren auf nationaler Ebene streng an den Zielsetzungen der durchzuführenden Rechtsakte orien-

tieren. Eine Analyse der Schutzziele der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 zeigt, dass bereits die Einbeziehung des Bundesamtes für Naturschutz anstelle des Umweltbundesamtes in das Prüfverfahren an sich verfehlt ist. Ziel der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 ist es nämlich, *„die Grundlage für ein hohes Schutzniveau für Leben und Gesundheit des Menschen, Gesundheit und Wohlergehen der Tiere, die Belange der Umwelt und die Verbraucherinteressen im Zusammenhang mit gentechnisch veränderten Lebensmitteln und Futtermitteln sicherzustellen und ein reibungsloses Funktionieren des Binnenmarktes zu gewährleisten“*.

Dieser Zielbestimmung ist unmittelbar zu entnehmen, dass neben den Verbraucherinteressen und Marktbelangen ausschließlich Fragen des Gesundheits- und Umweltschutzes zu berücksichtigen sind. Im letztgenannten Bereich mag es zwar vereinzelt Überschneidungen mit Fragen des Naturschutzes geben, Tatsache ist jedoch, dass die sich im Bereich Gentechnik stellenden Aufgaben weit über die Fragen des Naturschutzes hinaus greifen. Das Bundesamt für Naturschutz kann aufgrund des ihm zugewiesenen speziellen Aufgabenbereiches zu den auf diesem Gebiet auftretenden Fragen nicht in der gleichen Weise fachlich fundiert Stellung nehmen, wie es zum Beispiel dem Umweltbundesamt oder der Biologischen Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft möglich wäre. So kann es aufgrund der begrenzten Aufgabenzuweisung weder dem Querschnittscharakter der Gentechnik hinreichend qualifiziert Rechnung tragen noch steht ihm das Erfahrungswissen und die besondere Sachkunde der bisher zuständigen Behörden zur Verfügung.

Auf diese Zusammenhänge hat auch der Bundesrat in seinen Stellungnahmen zum Gesetzentwurf (Bundesratsdrucksache 71/04 (Beschluss), Ziffer 4 und 5) und zum Entwurf der Bundesregierung für ein „Gesetz zur Anpassung von Zuständigkeiten im Gentechnikrecht“ (Bundesratsdrucksache 600/03 (Beschluss)) ausdrücklich hingewiesen. Diesen Anmerkungen schließt sich der BLL vollumfänglich an.

2. Aus Sicht des BLL handelt es sich bei den vorgeschlagenen Sanktionsregelungen um eine sachlich unangemessene Erhöhung des Strafrahmens. Fahrlässige Pflichtverletzungen könnten demnächst mit einer erheblich höheren Strafe als – wie bisher – 25.000 Euro geahndet werden. Da die fahrlässige Begehung den Großteil der Zuwiderhandlungen gegen gentechnikspezifische Kennzeichnungsvorgaben ausmachen dürfte, ist ihrer Regelung besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Darüber hinaus sind die tatbestandlichen Voraussetzungen für das Eingreifen des hohen Strafrahmens für „schwere Fälle“ (bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe) deutlich geringer als in der entsprechenden, bisher anzuwendenden Vorschrift des Lebensmittelrechts (§ 51

Abs. 3 LMBG) ausgestaltet. So soll künftig bereits eine „Gefährdung von Leib oder Leben, fremden Sachen von bedeutendem Wert oder Bestandteilen des Naturhaushalts von erheblicher ökologischer Bedeutung“ ausreichen, um den hohen Strafrahmen von bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe auszulösen. Dabei besteht insbesondere im Hinblick auf das letztgenannte Schutzgut bedenklich weit reichender Auslegungsspielraum. Auch im Hinblick auf den Strafrahmen werden insoweit die Bedenken des Bundesrates in dem vorzitierten Beschluss zum vorliegenden Gesetzentwurf (Ziffer 9) im Hinblick auf die Einhaltung der Bestimmtheitsanforderungen geteilt.

Der BLL hält im Hinblick darauf eine Anpassung an die strengeren tatbestandsauslösenden Anforderungen des § 51 Abs. 3 LMBG für zwingend erforderlich, um ein angemessenes Verhältnis zwischen der strafrechtlichen Handlung und dem vorgesehenen Strafmaß zu gewährleisten. Der bloße Hinweis in der Amtlichen Begründung zu § 6, nach dem die Strafverfolgungsbehörden bei der Sanktionierung im Einzelfall darauf zu achten haben, dass „Wertungswidersprüche zu den Bestimmungen des Lebensmittelrechts (§§ 51f. und 56f. LMBG) vermieden werden“ reicht dazu aus Sicht des BLL nicht aus.

3. Die Kennzeichnungsvorschriften in Art. 12 ff. der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 sind sehr ausdifferenziert, enthalten aber auch unbestimmte Rechtsbegriffe, die der Interpretation bedürfen. So ist im Detail beispielsweise immer noch die genaue Abgrenzung zwischen „aus GVO hergestellten Produkten“ (kennzeichnungspflichtig) und „mit GVO hergestellten Produkten“ (nicht kennzeichnungspflichtig) ungeklärt. Der Ordnungsgeber hat es bisher versäumt, eine aus Sicht der Lebensmittelwirtschaft unverzichtbare Präzisierung des Anwendungsbereiches der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 und damit eine gemeinschaftsweit einheitliche Festlegung des Umfangs der Kennzeichnungspflicht –insbesondere im Hinblick die Verwendung von Mikroorganismen und Fermentationsprodukten- vorzunehmen. Dies schafft mit Blick auf den immer näher rückenden Geltungstag eine erhebliche Rechtsunsicherheit für die Unternehmen der Lebensmittelwirtschaft, die gerade vor dem Hintergrund des deutlich erhöhten Strafrahmens nicht akzeptabel erscheint.

Des Weiteren ist für die Berufung auf den Kennzeichnungsschwellenwert von entscheidender Bedeutung, ob der Lebens- oder Futtermittelhersteller nachweisen kann, dass er *alle erforderlichen* Schritte unternommen hat, um ein unbeabsichtigtes Vorhandensein von GVO-Material zu vermeiden. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass insbesondere dem Lebensmittelhersteller nach dem Wechsel des Kennzeichnungskriteriums (vom Nachweis am Produkt hin zur Herkunftsbzw. Prozesskennzeichnung) in vielen Fällen nicht mehr möglich sein wird, durch eine Analyse eigener, bei Wareneingang gezogener Proben die Korrektheit der Kennzeichnung am Produkt, d.h. an dem ein-

gesetzten Rohstoff bzw. der verwendeten Zutat zu überprüfen. Er ist vielmehr in starkem Maße auf die Informationen seines unmittelbaren Vorlieferanten angewiesen. Der Umfang der Sorgfaltspflichten auf Seiten der Unternehmen ist damit ebenfalls in auslegungsfähiger Weise definiert. Dem Vorwurf einer fahrlässigen Nicht-Kennzeichnung kann ein Wirtschaftsbeteiligter demnach aus mehreren Gründen unter Umständen schnell ausgesetzt sein.

Zur Begründung der Regelung führt die Bundesregierung an, dass der Strafraum an § 38 des Gentechnikgesetzes angepasst werden soll. § 38 des Gentechnikgesetzes sieht zwar eine Geldbuße von bis zu 50.000 Euro vor; dies jedoch in Bezug auf Ordnungswidrigkeiten, die sicherheitsrelevante Fragen beispielsweise im Zusammenhang mit dem Betrieb einer gentechnischen Anlage betreffen. Die Kennzeichnungspflichten des Gentechnikrechts sollen dagegen dem Verbraucher die Wahlfreiheit in Bezug auf seine Kaufentscheidung garantieren. Es sind somit Aspekte der Verbraucherinformation betroffen. Auch die Sicherung der Wahlfreiheit halten wir für ein legitimes Gesetzesziel. Jedoch ist es hinsichtlich der Sanktionierung unseres Erachtens nicht mit den in § 38 des Gentechnikgesetzes genannten Tatbeständen gleichzustellen. Vielmehr ist auch nach der amtlichen Begründung des Gesetzentwurfes nicht ersichtlich, warum es in diesen Fällen nicht bei dem bisherigen, seit langem praktizierten Strafraum des (allgemeinen) Lebensmittelrechts bleiben soll. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die schwierigere Nachweismöglichkeit der Unternehmen in Bezug auf die Einhaltung ihrer Sorgfaltspflichten.

4. Mit Blick auf Art. 2 Nr. 4, der die komplette Streichung des Abschnitts 2 der Neuartige Lebensmittel- und Lebensmittelzutaten-Verordnung (NLV) vorsieht, ist die Frage aufzuwerfen, warum der gesamte bisherige § 4 der NLV aufgehoben werden soll. § 4 NLV regelt heute die Art und Weise der Kennzeichnung für die verschiedenen Angebotsformen. So enthält Art. 13 der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 nur teilweise Detailvorgaben zur Art und Weise der Kennzeichnung für die in § 4 NLV angesprochenen Angebotsformen, z. B. der losen Ware in Art. 13 Abs. 1 Buchstabe e). Für viele Angebotsformen (bspw. Gastronomie, Versandhandel und Gemeinschaftsverpflegung; § 4 Abs. 2 Ziffern 2 – 5 NLV) fehlen dagegen nähere Ausführungsbestimmungen im Gemeinschaftsrecht. Insoweit bleibt es aus unserer Sicht dem nationalen Gesetzgeber überlassen, nähere Vorgaben zur Art und Weise der Kennzeichnung zu regeln, da auch diese Vertriebsformen, wegen der Abgabe von Lebensmitteln an den Endverbraucher, grundsätzlich der Kennzeichnungspflicht nach der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 unterliegen. Es stellt sich daher die Frage, wie in diesen Fällen bei einer kompletten Streichung des Abschnitts 2 der NLV künftig zu kennzeichnen sein wird. Aus Sicht des BLL sollte bis zum Erlass von ent-

sprechenden Durchführungsbestimmungen auf europäischer Ebene die Regelung des § 4 Abs. 2 Satz 2 NLV weitestgehend unverändert erhalten bleiben, um dem Rechtsanwender in diesem Punkt Orientierung zu geben.

5. Darüber hinaus sollte die Änderung der NLV aus Sicht des BLL zum Anlass genommen werden, einen Verweisungsfehler im bisherigen Verordnungswortlaut zu korrigieren, der sich in den Text der NLV eingeschlichen hat. So wird in § 6 NLV mehrfach auf § 4 NLV Bezug genommen. Aus Sicht des BLL macht schon der inhaltliche Zusammenhang deutlich, dass eigentlich jeweils Verweisungen auf § 5 NLV gemeint sind. Dies hat gerade in den letzten Wochen bei Unternehmen zu Verwirrung geführt und Nachfragen beim BLL ausgelöst. Dabei ist auch uns erst der Verweisungsfehler aufgefallen. Das Änderungsverfahren bietet daher die Möglichkeit einer schnellen Korrektur.

Bonn, den 3. März 2004 (MG)