

Dr. Sabine Schlacke

Ausschuss für Verbraucherschutz,
Ernährung und Landwirtschaft

Ausschussdrucksache 15(10)365D

Universität Rostock

Juristische Fakultät

Lehrstuhl für öffentliches Recht unter besonderer Berücksichtigung des Verwaltungsrechts

Richard-Wagner-Straße 31
18119 Rostock-Warnemünde

Tel.: 0381-498 8213

Fax: 0381-4988210

Email: sabine.schlacke@jurfak.uni-rostock.de

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnungen der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet der Gentechnik und zur Änderung der Neuartige Lebensmittel- und Lebensmittelzutaten-Verordnung

A. Entwicklungslinien und Grundsätze des europäischen Gentechnik-, Lebensmittel- und Futtermittelrechts

Das gemeinschaftliche Gentechnikrecht zeichnete sich bislang durch zwei Regelwerke aus: Den Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen (GVO) in Anlagen regelte die Richtlinie 90/219/EWG über die Verwendung von gentechnisch veränderten Mikroorganismen in abgeschlossenen Systemen vom 23.04.1990 (**System-Richtlinie**)¹. Die Richtlinie 90/220/EWG über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt (**Freisetzung-Richtlinie**) vom 23.04.1990², die durch die Richtlinie 2001/18/EG vom 12.03.2001^{3,4} novelliert und zugleich abgelöst wurde, regelt den Umgang und die Ver-

¹ ABIEG L 117/1; zuletzt geändert durch die Richtlinie 98/81/EG vom 26.10.1998, ABIEG L 330/13.

² ABIEG L 117/15.

³ ABIEG L 106/1, zuletzt geändert durch Verordnung (EG) Nr. 1830/2003 vom 22.09.2003, ABIEG L 268/1.

⁴ Die Richtlinie 2001/18/EG war bis mit 17.10.2002 in deutsches Recht umzusetzen. Sie ist grundsätzlich dem Vorsorgeprinzip verpflichtet und enthält allgemeine Vorschriften (Teil A), Regelungen zur Freisetzung von GVO zu Forschungs- und Entwicklungszwecken (Teil B) sowie zum Inverkehrbringen von GVO (Teil C). Ähnlich wie das Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Lebensmittel und Futtermittel gemäß der Verordnung (EG) 1829/2003 sieht die Richtlinie für alle sonstigen GVO enthaltende oder aus solchen hergestellte Produkte eine Befristung der Inverkehrbringenszulassung auf zehn Jahre vor. Ferner wird eine umfassende Risikoprüfung eingeführt, die über die bisherige Umweltverträglichkeitsprüfung hinaus, die Auswirkungen der gentechnisch veränderten Organismen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt umfasst.

wendung sowie das Inverkehrbringen von GVO außerhalb geschlossener Anlagen und ergänzt insoweit die System-Richtlinie.

Die **drei gemeinschaftsrechtlichen Verordnungen** (EG) Nr. 1829/2003⁵ vom 22.09.2003,⁶ (EG) Nr. 1830/2003⁷ vom 22.09.2003 und (EG) Nr. 1946/2003⁸ vom 15.07.2003 regeln das Inverkehrbringen, die Kennzeichnung und Rückverfolgbarkeit sowie die grenzüberschreitende Verbringung genetisch veränderter Organismen, Lebensmittel und Futtermittel. Sie **ergänzen** nunmehr das **europäische Gentechnikrecht** und verknüpfen erstmalig die Produkt Risiken für die menschliche und tierische Gesundheit mit denjenigen für die Umwelt. Dieser **neuartige integrierende Ansatz des Lebensmittel-, Futtermittel- und Gentechnikrechts** stellt den (vorläufigen) Schlusspunkt einer jahrelangen europäischen Rechtsentwicklung dar, die ausgelöst und bedingt wurde durch

1. das Bestreben der Europäischen Gemeinschaft, einen funktionierenden Binnenmarkt für Lebensmittel durch Angleichung der grundlegenden Rechtsvorschriften zu errichten und zu vollenden;
2. die Bekämpfung der BSE-Krise und dem damit einhergehenden Vertrauensverlust des Verbrauchers in die Sicherheit von Lebensmitteln und durch
3. die – insbesondere in Deutschland vorherrschende – Ablehnung/Nichtakzeptanz gentechnisch erzeugter Lebensmittel durch den Verbraucher.

Die Europäische Gemeinschaft hat auf die Lebensmittelkrisen und Skandale der vergangenen zehn Jahre sowie auf neue Risiken mit einem **ganzheitlichen Konzept reagiert**, der unter dem Schlagwort „**Sicherung des Verbraucherschutzes vom Acker bis zum Teller**“ den gesamten Entstehungsprozess eines Lebensmittels in den Blick nehmen und einer ab-

send ermittelt und bewertet und Langzeitwirkungen zu beachten hat. Neu sind auch die ausführlichen Bestimmungen zur Überwachung (Monitoring), die den Vorhabenträger bereits bei Antragstellung verpflichten, einen Vorschlag für die Überwachung des Produkts nach dem Inverkehrbringen zu unterbreiten. Darüber hinaus werden Kennzeichnungsanforderungen sowie die Pflicht zur Rückverfolgbarkeit des GVO in jeder Phase des Inverkehrbringens des Produktes festgeschrieben. Letztere soll insbesondere durch Kennzeichnung, Hinterlegung von Proben und Nachweismethoden sowie durch Gen-Register bei der Kommission gewährleistet werden. Für nicht beabsichtigte Verunreinigungen von Produkten mit GVO kann ein Schwellenwert festgelegt werden, unterhalb dessen das Produkt nicht gekennzeichnet werden muss. Mittlerweile liegt ein vom Kabinett verabschiedeter Entwurf zur Novellierung des Gentechnikgesetzes vor, vgl. BR-Drs. 131/04.

⁵ ABIEG L 268/1.

⁶ Die Verordnung (EG) Nr. 1139/98 über Angaben, die zusätzlich zu den in der Richtlinie 79/112/EWG bei der Etikettierung bestimmter aus genetisch veränderten Organismen hergestellter Lebensmittel vorgeschrieben sind (ABIEG 1998 Nr. L 159, S. 4); die Verordnung (EG) Nr. 49/2000 (ABIEG 2000 Nr. L 6, S. 13) und die Verordnung (EG) Nr. 50/2000 (ABIEG 2000 Nr. L 6, S. 15) über die Etikettierung von Lebensmitteln und Lebensmittelzutaten, die Zusatzstoffe und Aromen enthalten, die in erster Linie die Kennzeichnung gentechnisch veränderter Soja und Mais sowie Zusatzstoffe und Aromen regelte, sind durch Art. 37 der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 nunmehr aufgehoben worden.

⁷ ABIEG L 268/24.

⁸ ABIEG L 287/1.

gestimmten Regulierungsstrategie unterwerfen will (sog. **Neue Strategie für den Agrar- und Lebensmittelsektor**).

Hierzu gehört insbesondere die Verankerung des **Vorsorgeprinzips** im Lebensmittel- und Futtermittelrecht. Es führte zur Ausweitung des im Zusatzstoffrecht bereits vorhandenen präventiven **Verbots mit Erlaubnisvorbehalt** durch die Novel Food-Verordnung und erfährt durch die Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 eine Ausdehnung auf das Futtermittelrecht. Peu à peu wird damit das im Lebensmittel- und Futtermittelrecht vorherrschende **Missbrauchsprinzip**, das bislang den Marktzugang ohne vorherige Eröffnungskontrolle gewährleistete, **zurückgedrängt**.

B. Der mitgliedstaatliche Gestaltungsspielraum

Der **mitgliedstaatliche Gestaltungsspielraum** ist dadurch, dass der EG-Gesetzgeber für die Regelung des Inverkehrbringens gentechnisch veränderter Lebensmittel und Futtermittel die Rechtsform der Verordnung wählte, **sehr begrenzt**. Die Wahl der Rechtsaktsform ist für Lebens- und Futtermittel in das Ermessen des EG-Gesetzgebers gestellt. Durch die drei EG-Verordnungen wurden sämtliche materiell-rechtliche Anforderungen an gentechnisch veränderte Produkte – ohne mitgliedstaatlichen Gestaltungsspielraum – durch die Gemeinschaft festgelegt. Der nationale Regelungsspielraum beschränkt sich mithin auf den Vollzug der EG-Verordnungen (**behördliche Organisations- und Zuständigkeitsstruktur, Überwachung, Sanktionen**). Allerdings ist insoweit zu beachten, dass der EG-Gesetzgeber auch im Bereich der repressiven (Vollzugs-)Instrumente bereits Regelungen vorgesehen hat (Änderung, Aussetzung und Widerruf einer Zulassung, Sofortmaßnahmen) und den Mitgliedstaaten Vorgaben für das Ergreifen **vorläufiger Schutzmaßnahmen** gemacht hat. Damit wird ein nicht unerheblicher Anteil – vormals mitgliedstaatlichen Behörden obliegender - **repressiver Eingriffsmaßnahmen** auf die Gemeinschaftsebene **hochgezont** (Art. 10 VO (EG) Nr. 1829/2003).

C. Zum Entwurf des EGGentTDurchfG

I. Konzeptioneller Ansatz

Bei dem vorliegenden Gesetzentwurf handelt es sich um ein Spezialgesetz, das erforderlich ist, damit die drei EG-Verordnungen innerhalb der gemeinschaftsrechtlich vorgegebenen Frist von sechs Monaten in den Mitgliedstaaten vollzugsfähig werden. **Langfristig** sollte es aber in übergreifende Regelwerke eingefügt werden. Die Entscheidung hierüber ist letztlich in das Ermessen des Gesetzgebers gestellt, der sich an Erfordernissen der Sachgerechtigkeit und Angemessenheit orientieren sollte. Für eine Eingliederung in das Gentechnikrecht⁹ könnte das Ziel der EG-Verordnungen sprechen, die Risiken, die vom Inverkehrbringen von GVO ausgehen, auf einem einheitlichen Sicherheitsniveau zu normieren. Rechtssystematisch dürfte aber wohl vieles für eine **Verortung in einem übergeordneten Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch** sprechen.¹⁰ Eine Zusammenfassung sämtlicher Sonderregelungen zu Lebens- und Futtermitteln in einem Regelwerk diene einer einheitlichen Rechtsanwendung und Überwachung, würde damit Transparenz und Rechtssicherheit Vorschub leisten, sowie einer Rechtszersplitterung entgegenwirken.

II. Behördliche Organisationsstruktur

1. Gemeinschaftsebene

In der **gemeinschaftsrechtlichen Organisationsstruktur** sind mehrere Institutionen für die Durchführung der EG-Verordnungen zu gentechnisch veränderten Lebensmitteln und Futtermitteln verantwortlich:

- die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit,
- der Ständige Ausschuss für die Lebensmittelkette und die Tiergesundheit,
- die Kommission,
- das Europäische Parlament und
- der Rat.

Der **Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit** kommen im Rahmen der Zulassung gentechnisch veränderter Lebens- und Futtermittel **Informations- und Koordinationsaufgaben** sowie **Gutachtertätigkeiten** zu. Sie verfügt **nicht** über **Entscheidungskompetenzen**. Im Rahmen des Zulassungsverfahrens informiert sie ihrerseits die anderen Mitgliedstaaten über einen Antrag auf Zulassung eines gentechnisch veränderten Lebensmittels oder Futtermittels unter Zurverfügungstellung der erforderlichen Informationen und macht die

⁹ Z. B. in den Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Gentechnikrechts, BR-Drs. 131/04.

¹⁰ Vgl. Art. 1 des Entwurfs eines Gesetzes zur Neuordnung des Lebensmittel- und Futtermittelrechts vom 16.10.2003, insbesondere die §§ 52 ff.

in standardisierter Form erstellte Zusammenfassung des Antrags öffentlich bekannt. Ferner prüft sie den eingereichten Antrag und gibt eine (begründete) Stellungnahme in Form eines Entscheidungsvorschlags ab.

Der **Ständige Ausschuss für die Lebensmittelkette und Tiergesundheit** setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen, dessen Vorsitz ein Vertreter der Kommission führt. Dieser Ausschuss hat sog. Mitentscheidungsbefugnisse im **Regelungsausschussverfahren**¹¹: Das bedeutet, dass der Entscheidungsvorschlag der Kommission nur mit qualifizierter Mehrheit der Ausschussmitglieder erlassen werden kann, anderenfalls fällt die Entscheidungskompetenz an den **Rat**.

Das Regelungsausschussverfahren kommt für folgende **Entscheidungen** zur Anwendung:

- für die auf zehn Jahre befristete (Erst-)Zulassung gentechnisch veränderter Lebensmittel und Futtermittel, ihrer Erneuerung oder Änderung,
- für Änderung, Aussetzung und Widerruf von Zulassungen,
- für die Zulässigkeit bereits auf dem Markt befindlicher Altprodukte,
- Maßnahmen, um nicht rechtmäßige Altprodukte vom Markt zu nehmen,
- Durchführungsbestimmungen zur Erneuerung der Zulassung, Zulässigkeit und Rücknahme von Altprodukten, zur Kennzeichnung, und zum gemeinschaftlichen Referenzlabor,
- für die Festlegung von niedrigeren Schwellenwerten als 0,9 % für gentechnisch verändertes Material, das zufällig oder technisch nicht vermeidbar in Lebensmitteln oder Futtermitteln vorhanden ist.

Dem **Europäischen Parlament** stehen im Rahmen des Regelungsverfahrens **Informations- und Mitwirkungsrechte** zu. Es ist über den Rekurs zum Rat zu informieren und kann (begründet) Einwendungen erheben, wenn es der Auffassung ist, dass die Kommission den Rahmen der ihr übertragenen Durchführungsbefugnisse überschritten hat.

Es gibt nach diesen Verfahrensmodalitäten **keine allein zuständige Zulassungsbehörde**. Vielmehr findet sich hier ein Mix unterschiedlicher Entscheidungsträger (Kommission, Ständiger Ausschuss für die Lebensmittelkette und Tiergesundheit, Rat und EP), die **keine** (für das nationale Recht typische) **Letztverantwortung** erkennen lassen.

Eine darüber hinausgehende **Eilzuständigkeit** für das Ergreifen sog. **Sofortmaßnahmen** kommt der **Kommission** zu, wenn ein nach der VO (EG) Nr. 1829/2003 zugelassenes oder mit ihr in Einklang stehendes Erzeugnis wahrscheinlich ein ernstes Risiko für die Gesundheit von Mensch und Tier oder die Umwelt darstellt oder wenn – nach der Stellungnahme der

¹¹ Vgl. gemäß Art. 35 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1829/2003 i.V.m. Art. 5 bis 7 Beschluss 1999/468/EG (sog. Komitologie-Beschluss).

Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit – eine Zulassung dringend geändert oder ausgesetzt werden muss.

2. EGenTDurchfG-Entwurf

Die nach Art. 1 des **Entwurfs eines Gesetzes** für die Durchführung von Verordnungen der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet der Gentechnik und zur Änderung der Neuartige Lebensmittel- und Lebensmittelzutaten-Verordnung vorgesehenen zuständigen oder mitwirkungsberechtigten deutschen Behörden sind

- das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit,
- das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft,
- das Robert-Koch-Institut,
- das Bundesinstitut für Risikobewertung,
- das Bundesamt für Naturschutz,
- die Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft,
- die Bundesforschungsanstalt für Viruskrankheiten und
- die Behörden der Länder.

Federführende Behörde für die Durchführung der drei EG-Verordnungen soll gemäß § 1 EGenTDurchfG das **Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit** (BVL). Im Einzelnen ist es u. a. zuständig

- für die Entgegennahme von Anträgen auf Erstzulassung, auf Änderung der Zulassung sowie für die Aufforderung zur Ergänzung der Antragsunterlagen,
- für eine auf Ersuchen der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit abzugebende Sicherheitsbewertung eines gentechnisch veränderten Lebens- oder Futtermittels,
- für die auf Ersuchen der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit durchzuführende Umweltverträglichkeitsprüfung nach der Freisetzung-Richtlinie 2001/18/EG, sowie für gentechnisch verändertes Saatgut,
- für ein Ersuchen zur Änderung, Aussetzung oder Widerruf einer Zulassung für gentechnisch veränderte Lebens- und Futtermittel,
- für die Anordnung des Ruhens der Zulassung gemäß Art. 34 VO (EG) Nr. 1829/2003,
- für Mitteilungs- und Informationspflichten sowie als Kontaktstelle für die Benachrichtigung über unabsichtliche grenzüberschreitende Verbringungen von GVO gemäß VO (EG) Nr. 1946/2003.

Das **Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft** soll gemäß § 2 EGenTDurchfG Anlaufstelle für die grenzüberschreitende Verbringung von GVO i.S.d. Art. 17 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1946/2003 sein, also die Stelle, die die Kontakte mit dem Sekretariat wahrnimmt.

Mitwirkungsbefugnisse obliegen den oben genannten übrigen **Bundesoberbehörden**. Hier ist zu differenzieren zwischen den Formen der Mitwirkung: Es sind Benehmens- und

Einvernehmensregelungen festgeschrieben. Im Falle des Benehmens gibt die zuständige Behörde eine (gutachterliche) Stellungnahme ab; bei einer Einvernehmensregelung muss sie ihre Zustimmung zu dem (Entscheidungs-)Vorschlag einer anderen Behörde erteilen.

Im **Benehmen** mit dem **Robert Koch-Institut** und dem **Bundesinstitut für Risikobewertung** ist eine Stellungnahme des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit zur Sicherheitsbewertung eines gentechnisch veränderten Lebens- oder Futtermittels abzugeben.

Nur im **Einvernehmen** mit dem **Bundesamt für Naturschutz** und dem **Robert Koch-Institut** können Stellungnahmen zur Umweltverträglichkeit eines gentechnisch veränderten Produktes ergehen. Weitere Stellungnahmen hierzu sind vorab vom Bundesinstitut für Risikobewertung, der Biologischen Bundesanstalt für Land- und Fortwirtschaft und, soweit gentechnisch veränderte Wirbeltiere oder GVO, die an Wirbeltieren Anwendung finden sollen, betroffen sind, die Bundesforschungsanstalt für Viruskrankheiten der Tiere einzuholen.

Für die **Überwachung** gentechnisch veränderter Lebens- und Futtermittel sowie für das Ergreifen von Sofortmaßnahmen sind – bis auf wenige Ausnahmen¹² – grundsätzlich die **Länder** zuständig (§ 4 EGGenTDurchfG). In Betracht kommen Untersagungsverfügungen, Betriebsstillegungen, Warnungen sowie Produktrückrufe. Rechtsgrundlagen für notwendige Sofortmaßnahmen fanden sich bislang u. a. in § 19 a Abs. 1 FMG, aber beispielsweise nicht im LMBG. Landesbehörden hatten im Bereich von Lebensmitteln erforderliche Maßnahmen auf das ProdSG oder auf landesrechtliche Vorschriften des Polizei- und Ordnungsrechts (Generalklausel) zu stützen.

3. Stellungnahme

Da keine konkreten Fragen der Ausschussmitglieder vorliegen, beziehe ich mich in meiner Stellungnahme überwiegend auf die von Seiten des Bundesratsausschusses vorgetragene Kritik und Änderungsvorschläge. Hinsichtlich der Organisations- und Verfahrensstruktur beschränken sich meine Ausführungen überwiegend auf die Sachgerechtigkeit bzw. Zweckmäßigkeit der Regelungen, da der Gesetzgeber europa- und verfassungsrechtlich weitgehend frei ist, die Zuständigkeiten und Verfahrensvorschriften festzulegen.

a) Zur Einbeziehung der Länder

¹² Die Anordnung des Ruhens der Zulassung obliegt beispielsweise dem Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, vgl. § 1 Abs. 2 EGGenTDurchfG.

Der Vorschlag des Bundesrates, eine Pflicht zur Weiterleitung der Zulassungsanträge an die obersten Landesbehörden gesetzlich festzuschreiben, erscheint sinnvoll und sachgerecht. Es sind insbesondere die Behörden der Länder, die im Rahmen ihrer Überwachungstätigkeit relevante Informationen über Nachweisverfahren, Analysemethoden etc. erheben und weiterentwickeln. Damit sie ihre Aufgaben im Bereich der Überwachung angemessen durchführen können, ist es zweckmäßig, sie über laufende Antragsverfahren zu informieren.

Im Sinne einer effektiveren Überwachung wäre es ferner folgerichtig, wenn die Länder auch sämtliche Anträge auf Änderung und Erneuerungen von Zulassungen erhielten. Insofern erscheint auch im Falle einer Stellungnahme des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 2 EGGenTDurchfG die Einbeziehung der Länder durch Information und Ermöglichung der Abgabe einer Stellungnahme sachgerecht.

b) Zur Einvernehmensregelung und Mitwirkung des Bundesamtes für Naturschutz gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 EGGenTDurchfG

Das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) ist gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 3 und 4 EGGenTDurchfG zuständig, wenn die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit sie auffordert, eine Stellungnahme zur **Umweltverträglichkeit** eines gentechnisch veränderten Produkts abzugeben. Das Einholen von Stellungnahmen anderer Fachbehörden erscheint fachlich sachgerecht, weil das BVL nach seinem Errichtungsgesetzbeschluss¹³ keine Fachbehörde für die Ermittlung und Bewertung von Umweltauswirkungen ist. Fachbehörde für Verwaltungsaufgaben auf dem Gebiet der Umwelt ist das Umweltbundesamt (UBA)¹⁴. Demgegenüber ist das Bundesamt für Naturschutz (BfN) grundsätzlich auf den Gebieten des Naturschutzes und der Landschaftspflege tätig.¹⁵ Da bereits Erfahrungen zur gentechnikrechtlichen Umweltverträglichkeitsprüfung im UBA vorliegen und sein Aufgabebereich deckungsgleich mit den Anforderungen des EG-Rechts ist, erscheint es sachgerechter, anstelle des BfN das UBA im Rahmen von § 3 Abs. 2 Satz 1 EGGenTDurchfG einzubeziehen.

Im Übrigen sollten die gewählten Verfahrensregelungen angesichts der bereits auf gemeinschaftlicher Ebene bestehenden Komplexität nicht zu einer Verantwortungszer splitterung oder Verfahrensverzögerung bei der mitgliedstaatlichen Mitwirkung führen. Insoweit sollte die Einvernehmensregelung des § 3 Abs. 2 Satz 1 EGGenTDurchfG in eine **Benehmensregelung** geändert werden.

¹³ Art. 2 des Gesetzes zur Neuorganisation des gesundheitlichen Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit vom 06.08.2002, BGBl. I S. 3082.

¹⁴ Gesetz über die Errichtung eines Umweltbundesamtes vom 22.07.1973, BGBl. I S. 1505.

Falls Zweifel hinsichtlich der hinreichenden Fachkompetenz des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit für die Erstellung von Umweltverträglichkeitsprüfungen bestehen, so ist eine **Übertragung** auf das **Umweltbundesamt** als für diesen Aufgabenbereich federführende Behörde in Betracht zu ziehen.

c) *Ergänzende Vorschriften zur Überwachung und Rechtsverordnungsermächtigung*

Die vom Bundesrat vorgeschlagene **Ergänzung der Überwachungsmaßnahmen** durch Verweis auf die entsprechenden Vorschriften des LMBG, des FMG und des GenTG haben lediglich klarstellenden Charakter und sind aus rechtssystematischer Sicht nicht erforderlich. Sie fänden auch ohne direkten Verweis ergänzend neben § 4 EGGenTDurchfG Anwendung. Um einer Klarstellung hinreichend Rechnung zu tragen, könnte darüber hinaus auf die Anwendung von § 19a FMG sowie das ProdSG oder landesrechtliche Vorschriften zur Ausführung des LMBG sowie ordnungsrechtliche Vorgaben verwiesen werden.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene **Rechtsverordnungsermächtigung** zugunsten des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, mit der ein einheitliches Verfahren zur Durchführung amtlicher Untersuchungen, Probenahmen und Analysemethoden sowie Mindestanforderungen an Beschaffenheit und Ausstattung der Einrichtungen sowie Vorrichtungen für die amtliche Entnahme von Proben in Herstellerbetrieben und an Behältnissen vorgeschrieben werden soll, erscheint sachgerecht, um einen einheitlichen bundesweiten Vollzug des EGGenTDurchfG zu gewährleisten.

Das **Verfahren zum Erlass der Rechtsverordnung** sieht die Anhörung eines umfangreichen Kreises Betroffener vor. In diesem Kreis **fehlt ein Anhörungsrecht der Verbraucher**. Wenngleich die Sachkenntnis über amtliche Probenahmen und Analysemethoden im Rahmen von Verbraucherverbänden nicht sehr hoch sein dürfte, so könnten Verbraucherbelange aber dennoch eine Rolle bei der Festlegung dieser Verfahren spielen. Zudem setzt sich der vorgeschlagene Kreis der Anzuhörenden nicht allein aus Sachverständigen zusammen, sondern vielmehr aus denjenigen, die von der Rechtsverordnung zukünftig betroffen sein werden – wie z. B. die Ernährungs- und Landwirtschaft. Insofern erscheint eine Anhörung von Verbraucherverbänden bereits aus **Gleichheitsgesichtspunkten** (Art. 3 Abs. 1 GG) angemessen.

¹⁵ § 2 des Gesetzes über die Errichtung eines Bundesamtes für Naturschutz und zur Änderung von Vorschriften auf dem Gebiet des Artenschutzes vom 06.08.1993, BGBl. I S. 1458.

III. Sanktionsinstrumentarium

1. Darstellungen der Regelungen des EGGenTDurchfG

Der Entwurf des EGGenTDurchfG beschränkt sich nicht auf straf- oder ordnungswidrigkeitsrechtliche Instrumente, sondern sieht auch repressive öffentlich-rechtliche Instrumente zur Durchsetzung des EG-Rechts vor.

a) § 4 Abs. 2 EGGenTDurchfG

§ 4 Abs. 2 EGGenTDurchfG enthält Ermächtigungen zugunsten der Landesbehörden, öffentlich-rechtliche Maßnahmen zur Verhinderung von Verstößen gegen das EG-Recht zu ergreifen. Insbesondere wird zur Erteilung einer Untersagungsverfügung ermächtigt, wenn eine erforderliche Zulassung für das Inverkehrbringen eines gentechnisch veränderten Lebens- oder Futtermittels nicht vorliegt. § 4 Abs. 2 EGGenTDurchfG ergänzt mithin die Befugnisse nach § 19 a FMG.

b) § 6 EGGenTDurchfG

Die strafrechtlichen Sanktionsinstrumente sind in § 6 EGGenTDurchfG komplex und angelehnt an die Systematik des § 39 GenTG normiert. Folgende Einzelregelungen wurden getroffen:

Eine **Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder eine Geldstrafe** kann gemäß § 6 Abs. 1 EGGenTDurchfG gegenüber demjenigen verhängt werden, der vorsätzlich ein nicht zugelassenes, aber zulassungsbedürftiges gentechnisch verändertes Lebensmittel oder Futtermittel in den Verkehr bringt, oder wer ein gentechnisch verändertes Futtermittel ohne erforderliche Zulassung verwendet oder verarbeitet.

Gemäß § 6 Abs. 1 EGGenTDurchfG wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft, wer vorsätzlich rechtswidrig GVO grenzüberschreitend verbringt oder ausführt.

Eine **Qualifikationstatbestand** mit einer Androhung einer Freiheitsstrafe von drei Monaten bis fünf Jahren ist vorgesehen für Tathandlungen gemäß § 6 Abs. 1 und 2 EGGenTDurchfG, wenn die bezeichnete Handlung Leib oder Leben eines anderen, fremde Sachen von bedeutendem Wert oder Bestandteile des Naturhaushalts von erheblicher ökologischer Bedeutung gefährdet.

Strafmilderung tritt bei fahrlässiger Begehung der oben genannten Straftaten ein, indem ein Strafrahmen von Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe vorgesehen ist. Bei fahrlässiger Verursachung der Gefahr des Qualifikationstatbestandes reduziert sich der Strafrahmen auf Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe. Auf Freiheitsstrafe bis zu drei

Jahren oder Geldstrafe verringert sich die Strafandrohung für denjenigen, der in Bezug auf das rechtswidrige Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Lebens- und Futtermittel und die Verursachung der Gefahr fahrlässig handelt.

Straffrei ist die fahrlässige rechtswidrige grenzüberschreitende Verbringung eines GVO gemäß § 6 Abs. 5 EGGenTDurchfG sowie die fahrlässige rechtswidrige Ausführung eines GVO und die dadurch fahrlässig verursachte Gefahr.

c) § 7 Abs. 1 EGGenTDurchfG

§ 7 Abs. 1 EGGenTDurchfG enthält einen umfangreichen Katalog von **Bußgeldvorschriften**. Ohne eine ins Einzelne gehende Auflistung der verschiedenen Tatbestände in diesem Rahmen vornehmen zu können, ist insbesondere die nicht, nicht richtige oder nicht rechtzeitige Mitwirkung eines Herstellers oder Inverkehrbringers bei Überwachungshandlungen der zuständigen Behörden in Bezug auf Altprodukte und auf zugelassene auf dem Markt befindliche Produkte oder bei der grenzüberschreitenden Verbringung von GVO bußgeldbewehrt. Solche Ordnungswidrigkeiten können mit einer **Geldbuße bis zu 50.000 Euro** geahndet werden.

2. Stellungnahme zur europarechtlichen Konformität

Die europarechtlichen Vorgaben zum Sanktionsinstrumentarium enthält Art. 45 VO 1829/2003: Danach legen die Mitgliedstaaten die Bestimmungen über Sanktionen für Verstöße gegen die Bestimmungen dieser Verordnung fest und treffen alle erforderlichen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass sie durchgeführt werden. Die Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.

Für eine ordnungsgemäße Umsetzung dieses Regelungsauftrags durch die Mitgliedstaaten kommt es entscheidend darauf an, was unter diesem **gemeinschaftsrechtlichen Sanktionsbegriff** zu verstehen ist.

Fraglich ist zunächst, welche Maßnahmen vom Begriff der Sanktionen erfasst werden. Ein Vergleich mit anderen Sprachfassungen ergibt, dass die französische Übersetzung ebenfalls den Begriff der „sanctions“ verwendet, während die englische Fassung von „penalties“ spricht. Insbesondere der englische Wortlaut weist auf strafrechtliche Sanktionsinstrumente hin. Um Verstöße gegen die EG-Verordnungen wirksam und effektiv zu sanktionieren, sind daher zumindest auch **strafrechtliche Maßnahmen erfasst**. Für das deutsche Recht bedeutet dies, dass nicht nur ergänzende **repressive Instrumente des öffentlichen Rechts**, sondern auch Bußgeld- und Strafvorschriften als Sanktionsinstrumente in Betracht kommen.

Das Europarecht stellt ferner Anforderungen an die **Art der Maßnahmen**: Sie sollen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein. Die ersten beiden Voraussetzungen entsprechen den Anforderungen, die auch das verfassungsrechtlich fundierte Rechtsstaatsprinzip an deutsche Sanktionsmaßnahmen, die zu Eingriffen bei Einzelnen führen, stellt.

3. Stellungnahme zur verfassungsrechtlichen Konformität

Verfassungsrechtliche Vorgaben an den Tatbestand und Strafrahmen von Strafvorschriften sind das **Bestimmtheitsgebot** (Art. 103 Abs. 2 GG), das **Verhältnismäßigkeitsprinzip** und der **Gleichheitsgrundsatz** (Art. 3 Abs. 1 GG).

Der Bestimmtheitsgrundsatz stellt hohe Anforderungen an den Gesetzgeber: Der Einzelne soll von vornherein wissen können, was strafrechtlich verboten ist und welche Strafe ihm für den Fall eines Verstoßes gegen das Verbot droht, damit er in der Lage ist, sein Verhalten danach auszurichten. Das schließt aber die Verwendung unbestimmter, wertausfüllungsbedürftiger Begriffe und Generalklauseln nicht aus. Zum anderen ist auch das Anknüpfen an verwaltungsrechtliche Entscheidungen zulässig. Allerdings muss die Strafnorm umso präziser sein, je schwerer die angedrohte Strafe ist.

Zweifel an der hinreichenden Bestimmtheit der **tatbestandlichen Vorgaben** des § 6 EGGenTDurchfG bestehen nicht. Die in Bezug genommenen gemeinschaftsrechtlichen Verkehrsverbote sind ebenso bestimmt formuliert, wie diejenigen des deutschen Lebensmittel- und Futtermittelrechts. Zweifel hieran könnten sich allenfalls aus der Verweisungstechnik des deutschen Gesetzgebers ergeben. Eine solche Verweisungstechnik ist zwar durchaus üblich und findet beispielsweise im LMBG Anwendung, wenngleich sie nicht sehr anwenderfreundlich sind. Anlass zu verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen aber nicht.

Hinsichtlich der **Weite des Strafrahmens** vermochte der Bestimmtheitsgrundsatz bislang keine wirkliche Beschränkungsfunktion zu entfalten. Grundsätzlich ist die Rechtsfolge einer Strafvorschrift weniger bestimmt als der Tatbestand. Das Bundesverfassungsgericht hat anerkannt, dass die Festlegung eines Strafrahmens auf einem nur in Grenzen rational begründbaren Akt gesetzgeberischer Wertung beruhe und das Grundgesetz dem Gesetzgeber bei der Normierung von Strafdrohungen einen weiten Gestaltungsspielraum zugestehe. Insofern bewegen sich die Strafandrohungen – vor allen Dingen auch wegen der möglichen Strafmilderung – nicht außerhalb des verfassungsrechtlich zulässigen Rahmens.

Dem **Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** trägt der Gesetzgeber Rechnung, indem er zwischen Kriminalstrafen und Ordnungswidrigkeiten in Abhängigkeit von der Schwere des Verstoßes differenziert. Während bei Ordnungswidrigkeiten das Opportunitätsprinzip vorherrscht, also

ein Einschreiten der Behörde nach Ermessen erfolgt, ist bei Straftaten ein Einschreiten erforderlich, wenn ein Tatverdacht vorliegt. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Wahl der bußgeld- und strafbewehrten Handlungen und des Strafrahmens bestehen insoweit nicht.

Das dem **Gleichheitssatz** innewohnende Willkürverbot, das verbietet, wesentlich Gleiches ungleich zu behandeln, könnte Anlass geben, über die Systemgleichheit respektive –gerechtigkeit des § 6 EGGentDurchfG nachzudenken. Ein Verstoß könnte dann vorliegen, wenn wesentlich gleiches Handlungsunrecht ungleich bestraft wird. Fraglich ist insofern, welche nebenstrafrechtlichen Vergleichsgebiete als Vergleichsgruppen herangezogen werden können. In Betracht kommen insoweit das GenTG, das LMBG und das FMG.

Der Entwurf des § 6 EGGentTDurchfG gleicht im Hinblick auf die strafbewehrten Handlung, die Systematik der Vorschrift und dem Strafrahmen § 39 GenTG. Demgegenüber sieht § 51 Abs. 1 LMBG für das rechtswidrige, vorsätzliche Inverkehrbringen von Lebensmitteln eine Freiheitsstrafe von bis zu drei Jahren oder Geldstrafe vor. Wenn dadurch vorsätzlich eine Gefährdung der Gesundheit einer großen Zahl von Menschen herbeigeführt oder ein anderer in die Gefahr des Todes oder einer schweren Schädigung an Körper oder Gesundheit gebracht wird oder jemand aus grobem Eigennutz für sich oder einen anderen Vermögensvorteile großen Ausmaßes erlangt, so ist eine Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren vorgesehen. Die fahrlässige Herbeiführung ist mit einer Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder Geldstrafe bewehrt. Dem Tatbestand und dem Strafrahmen des § 51 LMBG entspricht im Wesentlichen die futtermittelrechtliche Regelung des § 20 FMG.

Sowohl Lebensmittel-, Futtermittel- und Gentechnikrecht enthalten einen Höchststrafrahmen des Freiheitsentzugs bis zu fünf Jahren. Unterschiede zeigen sich insbesondere bei den Qualifikationstatbeständen: Während bei § 6 EGGentTDurchfG bereits die Gefährdung eines Rechtsguts ausreicht, um dieses Höchststrafmaß zu erlangen, sieht das Lebensmittel- und Futtermittelstrafrecht etwas strengere Voraussetzungen für eine Qualifikation vor. Diese doch eher marginalen Unterschiede auf der Tatbestandsseite geben aber keinen Anlass für die Annahme einer willkürlichen Ungleichbehandlung. Insbesondere die Festlegung des Strafmaßes liegt – wie oben bereits festgestellt – im Ermessen des Gesetzgebers. Zudem wird die Strafzumessung durch die in § 6 Abs. 8 EGGentTDurchfG vorgesehene Strafmildermöglichkeit des Gerichts gemäß § 49 Abs. 2 StGB relativiert. Abgesehen davon hat der EG-Gesetzgeber sich für eine Angleichung der materiellen Vorschriften an das Gentechnikrecht entschieden. Um eine wirksame und abschreckende Durchsetzung auch im Sinne des EG-Rechts zu gewährleisten, erscheinen die in § 6 EGGentTDurchfG gewählten Tatbe-

standsvoraussetzungen und der vorgesehene Strafraum daher – trotz geringfügig schärferer tatbestandlicher Anforderungen im Lebensmittel- und Futtermittelrecht – sachlich gerechtfertigt.