

13.02.04

Stellungnahme des Bundesrates

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

Der Bundesrat hat in seiner 796. Sitzung am 13. Februar 2004 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zu Artikel 1 (§ 1 Abs. 3 Satz 2 EGGenTDurchfG)

In Artikel 1 ist in § 1 Abs. 3 Satz 2 nach der Angabe "Artikel 5 Abs. 2," die Angabe "Artikel 6," einzufügen.

Begründung:

Klarstellung des Gewollten. Eine Zuständigkeit für die Entgegennahme von Kopien gemäß Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1946/2003 ist im vorliegenden Gesetzentwurf bisher nicht geregelt. Durch die Änderung wird das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit als zuständige Behörde benannt. Dieses ist in Übereinstimmung mit Artikel 1 § 7 Abs. 3 Nr. 1 des vorliegenden Gesetzentwurfs. Dort wird geregelt, dass ordnungswidrig handelt, wer entgegen Artikel 6 der Verordnung (EG) Nr. 1946/2003 Unterlagen nicht mindestens fünf Jahre aufbewahrt oder keine Kopie dieser Dokumente unverzüglich nach Eingang der Entscheidung des Einfuhrstaates dem Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit sowie der Europäischen Kommission übermittelt.

2. Zu Artikel 1 (§ 1 Abs. 4 -neu - EGenTDurchfG)

In Artikel 1 ist dem § 1 folgender Absatz 4 anzufügen:

"(4) Das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit stellt den für die Überwachung der Verordnungen (EG) Nr. 1829/2003, 1830/2003 sowie 1946/2003 nach Landesrecht zuständigen obersten Landesbehörden alle Anträge nach Artikel 5 und 17 der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 innerhalb einer Frist von zwei Wochen nach Eingang zur Verfügung. Das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit übermittelt den obersten Landesbehörden unmittelbar alle weiteren Informationen, die für die Erledigung der Aufgaben nach § 4 erforderlich sind."

Begründung:

Gemäß § 4 EG-Gentechnik-Durchführungsgesetz obliegt die Überwachung der Einhaltung der Verordnungen (EG) Nr. 1829/2003, 1830/2003 sowie 1946/2003 den nach Landesrecht zuständigen Behörden.

Um dieser Verpflichtung nachkommen zu können, ist die möglichst zeitnahe Übermittlung aller notwendigen Informationen wichtige Voraussetzung.

Gemäß Artikel 5 (bzw. Artikel 17) Abs. 2 Buchstabe b, i der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 unterrichtet die Behörde [EFSA] die anderen Mitgliedstaaten und die Kommission unverzüglich über den Zulassungsantrag und stellt ihnen alle vom Antragsteller gelieferten sonstigen Informationen zur Verfügung. Zu diesen Informationen zählen insbesondere geprüfte Nachweisverfahren, auch zum Nachweis des GVO in Lebens- und Futtermitteln, Hinweise zu Referenzmaterialien und insbesondere technische Unterlagen, die für die analytische Prüfung unabdingbar sind (hierzu zählen z. B. Sequenzinformationen, Angaben zu Kopienzahlen der Inserts und Integrationsorte der Fremd-DNA). Der Umfang der für die Überwachung notwendigen Informationen könnte z. B. zwischen dem Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit und Überwachungsstellen in einem Pflichtenkatalog festgelegt werden.

Diese Informationen sind nicht nur im Hinblick auf die Zulassung, sondern auch zur Durchführung der Überwachung sehr wichtig. Informationen im Falle einer Ablehnung eines Antrags sind ebenfalls von Bedeutung, um auch den illegalen Einsatz eines nicht zugelassenen GVO prüfen zu können.

Aus Gründen des vorbeugenden Verbraucherschutzes müssen die für die Überwachung zuständigen Behörden der Länder diese Informationen so früh wie möglich, also bereits beim Eingang des Zulassungsantrags bei der auf nationaler Ebene für die Zulassung zuständigen Behörden, erhalten. Nur dann haben die Lebensmittel- und die Futtermittelüberwachung die Möglichkeit, auch nicht und (noch) nicht zugelassene GVO nachweisen zu können.

3. Zu Artikel 1 (§ 3 Überschrift, Abs. 1 Satz 2 und 3 - neu - EGGenTDurchfG)

In Artikel 1 ist § 3 wie folgt zu ändern:

- a) In der Überschrift sind nach dem Wort "des Bundes" die Wörter "und der Länder" anzufügen.
- b) Dem Absatz 1 sind folgende Sätze anzufügen:

"Den für die Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung zuständigen obersten Landesbehörden wird Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Dazu werden die vorliegenden Informationen über die zuzulassenden Erzeugnisse an die für die Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung zuständigen obersten Landesbehörden übermittelt."

Begründung:

Die Beteiligung der Länder ist nach dem hier vorgelegten Zulassungsverfahren nicht mehr im ausreichenden Maße gewährleistet. Die Länder müssen für die Überwachungsaufgaben möglichst frühzeitig (Eingang der Antragsunterlagen) über Erzeugnisse und deren Eigenschaften unterrichtet werden. Darüber hinaus liegen auch nur bei den Überwachungsbehörden bestimmte Erkenntnisse über Lebensmittel und Futtermittel vor. Deshalb wird es für unabdingbar gehalten, dass den Ländern wie im bisherigen Zulassungsverfahren die Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt wird.

4. Zu Artikel 1 (§ 3 Abs. 2 Satz 1 EGGenTDurchfG)

In Artikel 1 ist in § 3 Abs. 2 Satz 1 das Wort "Einvernehmen" durch das Wort "Benehmen" zu ersetzen.

Begründung:

Die Benehmensregelung dient einer klaren Zuordnung der Verantwortlichkeit und somit der Transparenz der Entscheidung. Deshalb ist es zweckmäßig, die in Absatz 1 vorgesehene Beteiligungsform der Benehmensherstellung auch auf die Beteiligung der Bundesbehörden in den Fällen des Absatzes 2 anzuwenden. Gründe für eine abweichende Beteiligungsform in Absatz 2 sind nicht ersichtlich.

Die Änderung dient gleichzeitig der Beschleunigung und Verschlinkung des Verfahrens.

5. Zu Artikel 1 (§ 3 Abs. 2 Satz 1 EGGenTDurchfG)

In Artikel 1 sind in § 3 Abs. 2 Satz 1 die Wörter "Bundesamt für Naturschutz" durch das Wort "Umweltbundesamt" zu ersetzen.

Begründung:

In Absatz 2 wird die Beteiligung an der Prüfung nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 und an der Bewertung nach § 1 Abs. 1 Nr. 4 EGGenTDurchfG geregelt. Durch die Beteiligung wird sichergestellt, dass eine nach Artikel 6 Abs. 3 Buchstabe c oder Artikel 18 Abs. 3 Buchstabe c der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt wird. Der Prüfauftrag ist mit der Prüfung des Antrags auf Inverkehrbringen nach § 16 Abs. 2 Gentechnikgesetz vergleichbar. Die Beteiligung des Bundesamtes für Naturschutz wird insofern als nicht sachgerecht erachtet. Vielmehr ist hierfür das Umweltbundesamt vorzusehen. In diesem Zusammenhang wird auf den Beschluss des Bundesrates vom 20. Juni 2003 (BR-Drucksache 315/03 (Beschluss) Ziffer 1) verwiesen.

Die Zuständigkeit des Umweltbundesamtes ist u. a. durch die Schutzziele des Gentechnikgesetzes sowie die errichtungsgesetzlich zugewiesenen Aufgaben begründet.

Die Gentechnik besitzt Querschnittscharakter durch die Breite des möglichen Anwendungs- und Wirkungsbereiches genetisch veränderter Organismen. Dies erfordert eine medien- und schutzgutübergreifende Betrachtungsweise. Dieser umfassende Ansatz liegt uneingeschränkt auch der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG zu Grunde und wird u.a. durch die Grundprinzipien für die Umweltverträglichkeitsprüfung verdeutlicht.

Das Umweltbundesamt hat in den vergangenen Jahren umfassende Kompetenzen im Bereich Gentechnik aufgebaut. Dabei kann der gentechnische Fachbereich auf eine Vielzahl anderer Bereiche des Umweltschutzes in der Behörde zurückgreifen. Dieser umfassende Arbeitsansatz qualifiziert das Umweltbundesamt in besonderer Weise für die umweltbezogenen Aufgaben im Gentechnikbereich.

Diese hier relevante Prüfaufgabe geht weit über Fragen des Naturschutzes hinaus. Das Umweltbundesamt hält, im Gegensatz zum Bundesamt für Naturschutz, durch die Vielzahl tangierender Fachgebiete die hierzu erforderliche Infrastruktur zur Bewältigung dieser Aufgabe vor.

6. Zu Artikel 1 (§ 4a - neu - EGGenTDurchfG)

In Artikel 1 ist nach § 4 folgender § 4a einzufügen:

"§ 4a

Durchführung der Überwachung

(1) Für die Überwachung der Einhaltung der in § 4 Abs. 1 genannten Vorschriften gelten

1. im Hinblick auf Lebensmittel die §§ 40 bis 43 des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes,
2. im Hinblick auf Futtermittel § 19 des Futtermittelgesetzes und
3. im Hinblick auf sonstige genetisch veränderte Organismen § 26 des Gentechnikgesetzes

entsprechend.

(2) Die in Erfüllung einer Auskunftspflicht oder Duldungspflicht nach diesem Gesetz erhobenen personenbezogenen Informationen dürfen nur verwendet werden, soweit dies zur Durchführung dieses Gesetzes, des Gentechnikgesetzes, des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes und des Futtermittelgesetzes oder zur Verfolgung einer Straftat oder zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit erforderlich ist."

Begründung:

Zur Durchführung der Überwachung sind neben den Eingriffsbefugnissen des § 4 auch Betretungs-, Besichtigungs- und Probenahme-Befugnisse und Duldungspflichten vergleichbar dem Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetz, dem Futtermittelgesetz und dem Gentechnikgesetz erforderlich. Zur Durchführung der Aufgaben aus diesem Gesetz soll auf die Befugnisnormen aus diesen Gesetzen zurückgegriffen werden. Zur Erleichterung der Aufgaben des Gentechnikrechts und des Verbraucherschutzes sieht Absatz 2 vor, dass im Rahmen der Überwachung dieses Gesetzes getroffene Feststellungen auch im Bereich der Überwachung des Gentechnikrechts und des Verbraucherschutzes verwendet werden dürfen.

7. Zu Artikel 1 (§ 5 EGGenTDurchfG)

In Artikel 1 ist § 5 wie folgt zu fassen:

"§ 5

Mitwirkung der Zollbehörden

Die Zollbehörden wirken bei der Überwachung der Einhaltung der in § 4 Abs. 1 genannten Vorschriften mit. Im Hinblick auf genetisch veränderte Lebensmittel gilt § 48 des Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes und im Hinblick auf genetisch veränderte Futtermittel gilt § 15 des Futtermittelgesetzes entsprechend."

Begründung:

Es wird klargestellt, dass die Zollbehörden bei der Überwachung der Verordnungen (EG) Nr. 1829/2003, 1830/2003 und 1946/2003 mitwirken.

Die bisherige Formulierung erweckt den Eindruck, dass die Zollbehörden ausschließlich bei der Überwachung im Hinblick auf genetisch veränderte Lebensmittel und genetisch veränderte Futtermittel mitwirken. Die Verordnung (EG) Nr. 1830/2003 enthält jedoch auch Regelungen zur Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung von genetisch veränderten Organismen, aus denen keine Lebensmittel oder Futtermittel hergestellt werden. Die Verordnung (EG) 1946/2003 gilt zusätzlich auch für grenzüberschreitende Verbringungen von genetisch veränderten Organismen, die zur absichtlichen Freisetzung in der Umwelt bestimmt sind.

8. Zu Artikel 1 (§ 5a -neu - EGGenTDurchfG)

In Artikel 1 ist nach § 5 folgender § 5a einzufügen:

"§ 5a

Ermächtigung

Das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (Bundesministerium) wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates, soweit es zur ordnungsgemäßen Überwachung erforderlich ist,

1. das Verfahren für die amtlichen Untersuchungen einschließlich des Probenahmeverfahrens und der Analysemethoden zu regeln,
2. Mindestanforderungen an die Beschaffenheit und Ausstattung der Einrichtungen, die amtliche Untersuchungen durchführen, vorzuschreiben,
3. Vorrichtungen für die amtliche Entnahme von Proben in Herstellerbetrieben und an Behältnissen vorzuschreiben.

Vor Erlass von Rechtsverordnungen nach Satz 1, die Lebens- und Futtermittel betreffen, soll ein jeweils auszuwählender Kreis von Vertretern der Wissenschaft, der Lebensmittel- und Futtermitteluntersuchung, der Lebensmittel- und Futtermittelüberwachung, der Ernährungs- und Landwirtschaft und der sonst beteiligten Wirtschaft angehört werden."

Begründung:

Zur Durchführung der Aufgaben aus diesem Gesetz, insbesondere zur Probenahme und Analyse, sind weiter gehende Regelungen erforderlich. Zum Erlass einer entsprechenden Rechtsverordnung ermächtigt der neue § 5a, der auch eine Beteiligung der Betroffenen entsprechend § 13 des Futtermittelgesetzes vorsieht.

9. Zu Artikel 1 (§§ 6 und 7 EGGenTDurchfG)

Der Bundesrat bittet, den Straf- und Bußgeldvorschriften in Artikel 1 § 6 und 7 eine Fassung zu geben, die den Erfordernissen der Bestimmtheit und Normenklarheit entspricht und die gebotene Harmonisierung mit den Sanktionsvorschriften des Lebensmittelrechts vornimmt.

Begründung:

Die Straf- und Ordnungswidrigkeitenvorschriften in den §§ 6 und 7 EGGenTDurchfG bedürfen der Überarbeitung. Sie sind unübersichtlich und missverständlich aufgebaut und enthalten neuartige Rechtsbegriffe von erheblicher Unbestimmtheit. Zudem sind die Vorschriften nicht mit den §§ 51 f. und 56 f. LMBG harmonisiert.

§ 6 ist in Folge der Vielzahl an Verweisungen auch auf Vorschriften in EG-Verordnungen nur schwer verständlich. Dies erscheint unter dem Aspekt der Normenklarheit bedenklich.

Im Hinblick auf das verfassungsrechtliche Bestimmtheitsgebot ist das Tatbestandsmerkmal "Bestandteile des Naturhaushalts" in § 6 Abs. 3 zweifelhaft. Eine § 2 Nr. 6 PflSchG vergleichbare Begriffsbestimmung fehlt. Dasselbe gilt für das Tatbestandsmerkmal "von erheblicher ökologischer Bedeutung".

Zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen u.a. im Hinblick auf den Grundstrafrahmen und die Erfassung qualifizierter Fälle sowie die Pönalisierung fahrlässigen Verhaltens müssen die vorgeschlagenen Strafvorschriften mit denen des Lebensmittelrechts (§§ 51 f. und 56 f. LMBG) harmonisiert werden. Wertungswidersprüche zu vermeiden, ist ureigenste Aufgabe des Gesetzgebers. Sie darf nicht - wie es der Entwurf tun will (vgl. Einzelbegründung zu Artikel 1 § 6 und 7) - der strafrechtlichen Praxis überbürdet werden.

Erheblichen Bedenken unterliegt weiterhin die Systematik des § 6. Erst aus Absatz 8, der eine Strafmilderung und ein Absehen von Strafe für "nicht zu erwerbswirtschaftlichen Zwecken" erfolgtes Handeln enthält, wird deutlich, dass die Handlungsalternativen der Absätze 1 bis 7 offenbar wesentlich durch eine erwerbswirtschaftliche Zweckrichtung geprägt sein sollen. Darüber hinaus erscheint es nicht vertretbar, dem Tatrichter für die Fälle nicht erwerbswirtschaftlichen Handelns einschließlich des Qualifikationstatbestandes nach § 6 Abs. 3 im Ergebnis einen Strafrahmen von Null bis zu fünf Jahren zu eröffnen, ohne dass der Gesetzgeber irgendwelche Kriterien für die Ermessensausübung vorgibt.

Auch § 7 unterliegt Bedenken im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot. So ist das Tatbestandsmerkmal fehlender, nicht richtiger, nicht vollständiger oder nicht rechtzeitiger Übermittlung aller "neuen wissenschaftlichen oder technischen Informationen, die die Bewertung der Sicherheit bei der Verwendung des Lebensmittels beeinflussen können" in Absatz 1 Nr. 3 nicht ohne Weiteres bestimmbar. Wie aus der Einzelbegründung zu Artikel 1 § 6 und 7 hervorgeht, sieht die Bundesregierung auch hier Harmonisierungsbedarf mit den Sanktionsvorschriften des Lebensmittelrechts. Dem ist durch den Gesetzgeber Rechnung zu tragen.

10. Zu Artikel 1a - neu - (§ 19 Abs. 1 Futtermittelgesetz)

Nach Artikel 1 ist folgender Artikel 1a einzufügen:

'Artikel 1a

Änderung des Futtermittelgesetzes

§ 19 Abs. 1 des Futtermittelgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. August 2000 (BGBl. I. S. 1358), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. August 2002 (BGBl. I. S. 3116) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

Die Wörter "und der erteilten Auflagen" werden durch die Wörter "und der unmittelbar geltenden Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet des Futtermittelrechts" ersetzt.'

Begründung:

Im Bereich des Futtermittelrechts werden durch die Organe der Europäischen Union zunehmend Verordnungen verabschiedet, die unmittelbar rechtswirksam sind. Diese können ohne eine Änderung des Futtermittelgesetzes oder durch spezielle Ausführungsgesetze der Länder durch letztere nicht überwacht werden. Der Hinweis auf Auflagen kann entfallen.

Die Änderung des Gesetzentwurfs ist deshalb sachdienlich für die in Artikel 1 § 4 geregelten Aufgaben der Länder, soweit es sich um Überwachungsaufgaben von Futtermittelvorschriften handelt. Die Vorschrift entspricht inhaltlich dem § 46b LMBG.

11. Zum Gesetzentwurf insgesamt

Der Bundesrat stellt fest, dass das Gesetz den Ländern umfangreiche Vollzugs- und Überwachungsaufgaben zuweist. Er bittet die Bundesregierung dringend, auch was das künftige Gesetz zur Neuordnung des Gentechnikrechts betrifft, dafür Sorge zu tragen, dass ein geordneter Vollzug mit vertretbarem Aufwand möglich ist.

12. Der Bundesrat geht davon aus, dass auf das Register gemäß Artikel 9 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1830/2003, in dem alle verfügbaren Sequenzinformationen und Referenzmaterialien zu genetisch veränderten Organismen erfasst werden, auch für Landesbehörden Zugriffsrecht besteht. Das Register wird zur Erleichterung der Inspektionen und Kontrollmaßnahmen gemäß Artikel 9 Abs. 1 und 2 der o.g. Verordnung von der Kommission eingerichtet und muss dementsprechend von den dafür zuständigen Behörden genutzt werden können.