

Honig, Pollen und der Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003

Rechtsanwalt Dr. Tobias Teufer, LL.M. (UCL), Hamburg

Der Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel ist auch Jahre nach ihrem Inkrafttreten ebenso unklar wie umstritten. Die zahlreichen offenen Rechtsbegriffe der Verordnung laden dazu ein, unter Verweis auf den einen oder anderen vermeintlichen Sinn und Zweck des Regelungswerks rechtspolitisch zu argumentieren. In dem folgenden Beitrag versucht der Autor anhand des aktuellen Beispiels Honig eine stärker an den gesetzlichen Tatbestandsmerkmalen ausgerichtete Bestimmung des Anwendungsbereichs. Ganz ohne den Sinn und Zweck der Vorschriften kommt er dabei jedoch ebenfalls nicht aus.

A. Einleitung¹

Der Gesetzgeber steht bekanntlich vor der Schwierigkeit, mit einem statischen Text mehr oder weniger dynamische Lebenssachverhalte regeln zu müssen. Dass er sich dazu häufig offener Rechtsbegriffe bedient, ist sinnvoll und meist auch notwendig. Denn so kann der Gesetzgeber die Detailregelung von Sachverhalten, die zum Zeitpunkt der Erstellung des Gesetzes noch nicht vollständig abzusehen sind oder sich laufend weiter entwickeln, dem Rechtsanwender überlassen. Das gilt vor allem für technische Bereiche des Lebens, insbesondere wenn es sich um relativ neue Technologien wie die Gentechnik handelt.

Mindestvoraussetzung für eine Detailregelung im Sinne des Gesetzgebers ist jedoch die Vorgabe eines klaren Rahmens. Dazu zählt vor allem der Geltungsbereich eines Rechtsakts. Der Anwender muss also wissen, welche Art von Sachverhalten in den Anwendungsbereich eines Gesetzes fallen sollen und welche nicht.

Mit Blick auf die Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel ist in der Literatur schon mehrfach beklagt worden, dass dem Gesetzgeber das Abstecken eines klaren Anwendungsbereichs der Zulassungspflicht in Art. 3 Abs. 1 der Verordnung nur unzureichend gelungen ist.² Die Schwierigkeiten beginnen bereits bei der Frage, was denn überhaupt ein „genetisch veränderter Orga-

¹ Der Beitrag basiert auf einem Gutachten, das auf Anfrage aus der Praxis erstellt wurde.

² Vgl. etwa Zipfel/Rathke, Lebensmittelrecht, C 154, Art. 2 Rn. 23; Meyer/Graf/Waiblinger in: Lebensmittelchemische Gesellschaft (Hrsg.), Neue EU-Regelungen für gentechnisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel, 2005, S. 11 f.; Werner/Kniel/Berg, LMuR 2004, 1 f.; Jany/Leschik-Bonnet, Ernährungslehre und -praxis 2004, B 33, B 34.

nismus“ (GVO) ist; wann „besteht“ ein Lebensmittel „aus GVO“ bzw. ist eine Lebensmittel „aus GVO hergestellt“? Die Begriffsbestimmungen in Art. 2 Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 sowie deren Erwägungsgründe verstärken die Unklarheiten anstatt sie auszuräumen.³ Es ist also kein Wunder, dass der Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 weiterhin umstritten ist.⁴

Vor diesem Hintergrund soll der Versuch unternommen werden, den in Art. 3 beschriebenen Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 näher zu bestimmen, wobei Anschauungsobjekt das aktuelle und praxisrelevante Beispiel von Honig ist, in dem ein Polleneintrag von GVO-Pflanzen festgestellt wurde.⁵

B. Ausgangslage

Als Ausgangspunkte der Untersuchung werden zunächst die Grundregelungen der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 und die Schritte zur Gewinnung von Honig kurz skizziert, um dann die Konsequenzen einer Anwendung der Verordnung auf Honig mit Polleneinträgen von GVO-Pflanzen aufzuzeigen.

1. Grundregelungen der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003

Die Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 enthält Zulassungs- und Kennzeichnungsanforderungen für gentechnisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel, die in der Verordnung – sprachlich und sachlich ungenau⁶ – als „genetisch verändert“ bezeichnet werden.

Im Bereich der gentechnisch veränderten Lebensmittel gilt abweichend von dem sonst im Lebensmittelrecht vorherrschenden Missbrauchsprinzip das sogenannte Verbotsprinzip.⁷ Danach benötigen gentechnisch veränderte Lebensmittel eine ausdrückliche Zulassung, bevor sie in den Verkehr gebracht werden dürfen. Nach der Regelung in Art. 4 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 darf niemand einen als bzw. für Lebensmittel bestimmten GVO oder ein in Art. 3 Abs. 1 der Verordnung genanntes Lebensmittel ohne die erforderliche Zulassung in den Verkehr bringen.

3 Sie nur *Zipfel/Rathke*, Lebensmittelrecht, C 154, Art. 2 Rn. 23.

4 Vgl. dazu aus jüngerer Vergangenheit z. B. folgende Gerichtsentscheidungen (ohne Anspruch auf Vollständigkeit): OVG Berlin-Brandenburg, LMRR 2007, 14; Bay. VGH, LMRR 2007, 16; VG Augsburg, LMRR 2008, 63; Bay. VGH, Beschluss v. 26.10.2009, Az. 22 BV 08.1968.

5 VG Augsburg, LMRR 2008, 63; Bay. VGH, Beschluss v. 26.10.2009, Az. 22 BV 08.1968 und Schlussanträge des Generalanwalts *Yves Bot* vom 9.2.2011 in dem zugehörigen Vorabentscheidungsverfahren des EuGH, Rs. C-442/09.

6 Zutreffend *Zipfel/Rathke*, Lebensmittelrecht, C 154, Art. 2 Rn. 14; *Meyer*, Gen Food Novel Food, 2002, Rn. 172.

7 *Streinz* in: Streinz (Hrsg.), Lebensmittelrechts-Handbuch, II. I. 3. b) (Rn. 534).

In Art. 3 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 hat der europäische Gesetzgeber den Geltungs- bzw. Anwendungsbereich hinsichtlich des Zulassungserfordernisses näher beschrieben. Erfasst sein sollen nach Art. 3 Abs. 1 Buchst. a) „zur Verwendung als Lebensmittel/in Lebensmitteln bestimmte GVO“, nach Art. 3 Abs. 1 Buchst. b) „Lebensmittel, die GVO enthalten oder aus solchen bestehen“ und nach Art. 3 Abs. 1 Buchst. c) „Lebensmittel, die aus GVO hergestellt werden oder Zutaten enthalten, die aus GVO hergestellt werden“.

Für die Kennzeichnung gentechnisch veränderter Lebensmittel bestimmt Art. 12 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 einen eigenen Geltungsbereich. Nach Art. 12 Abs. 1 Buchst. a) und b) werden erfasst: „Lebensmittel (...), die GVO enthalten oder daraus bestehen oder aus GVO hergestellt werden oder Zutaten enthalten, die aus GVO hergestellt werden“.

Art. 12 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 schafft einen Ausnahmereich von der Kennzeichnungspflicht „für Lebensmittel, die Material enthalten, das GVO enthält, aus solchen besteht oder aus solchen hergestellt ist, mit einem Anteil, der nicht höher ist als 0,9 Prozent der einzelnen Lebensmittelzutaten oder des Lebensmittels, wenn es aus einer einzigen Zutat besteht, vorausgesetzt, dieser Anteil ist zufällig oder technisch nicht zu vermeiden“. In diesem Zusammenhang überträgt es Art. 12 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 den betroffenen Lebensmittelunternehmern, hinsichtlich eines zufälligen GVO-Eintrags den zuständigen Behörden den Nachweis erbringen zu können, „dass sie geeignete Schritte unternommen haben, um das Vorhandensein derartiger Materialien zu vermeiden“.

Ergänzt wird die Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 durch Vorschriften zur Rückverfolgbarkeit von aus GVO hergestellten Lebensmitteln und Futtermitteln in der Verordnung (EG) Nr. 1830/2003.

2. Herstellung von Honig

Um die Anwendbarkeit der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 speziell auf Honig mit einem Polleneintrag von GVO-Pflanzen untersuchen zu können, muss geklärt werden, wie das Lebensmittel „Honig“ hergestellt wird und wie der Pollen in den Honig gerät.

In Nr. 1 des Anhangs I der Honig-Richtlinie 2001/110/EG, auf der die deutsche Honigverordnung beruht, wird Honig wie folgt definiert:

*„Honig ist der natursüße Stoff, der von Bienen der Art *Apis mellifera* erzeugt wird, indem die Bienen Nektar von Pflanzen oder Absonderungen lebender Pflanzenteile oder sich auf den lebenden Pflanzenteilen befindliche Sekrete von an Pflanzen saugenden Insekten aufnehmen, durch Kombination mit eigenen spezifischen Stoffen umwandeln, einlagern, dehydrieren und in den Waben des Bienenstockes speichern und reifen lassen.“*

Honig ist danach ein Naturprodukt tierischen Ursprungs. Denn Honig entsteht ohne menschliche Handlung im Bienenstock durch die Behandlung und Reifung von Nektar, den Bienen von Pflanzen im Umkreis des Stocks gesammelt haben. Der Nektar wird in Honigwaben eingelagert, dort mit körpereigenen Stoffen der Bienen (Enzyme) behandelt, über eine längere Reifungszeit immer wieder von verschiedenen Bienen bearbeitet und dann – nach der Umwandlung in Honig – vom Imker meist durch Schleudern der Honigwaben gewonnen.⁸

Die Honig-Richtlinie 2001/110/EG enthält zu Honig noch weitere Vorgaben. Der ganz überwiegend in der EU gehandelte Schleuderhonig wird gemäß Anhang I Nr. 2. vi) der Richtlinie definiert als

„Durch Schleudern der entdeckelten, brutfreien Waben gewonnener Honig“.

Nach der rechtlichen Vorgabe und nach der guten Praxis der Imkerei darf der Imker also ausschließlich die brutfreien Honigwaben schleudern, um Honig als Lebensmittel zu gewinnen.⁹ Pollen, den die Bienen bei ihren Rundflügen ebenfalls sammeln, wird im Bienenstock getrennt vom Nektar und späteren Honig gelagert, vor allem um die Brut zu ernähren.¹⁰ Die Pollenwaben befinden sich daher bei der Brut im unteren Bereich des Bienenstocks,¹¹ während die Nektar- bzw. Honigwaben getrennt davon angesiedelt sind.

Pollen gerät dennoch aus verschiedenen Gründen in den Nektar und damit auch in den späteren Honig.¹² Zunächst enthält bereits der Nektar einiger Pflanzen, der dort von den Bienen gesammelt wird, Pollen der eigenen Pflanze oder Pollen anderer Pflanzen, der durch den Wind verweht wurde. Zudem ist das behaarte Kleid der Bienen darauf ausgelegt, automatisch z. B. auch beim Nektarsammeln auf der entsprechenden Pflanze befindliche oder über die Luft verwehte Pollen aufzunehmen und in den Bienenstock zu tragen. Deshalb sind Spuren von Pollen in allen Bereichen des Bienenstocks und stets auch im behaarten Kleid der Bienen zu finden. Wenn die Bienen den gesammelten Nektar in den Honigwaben ablegen und später in zahlreichen Arbeitsgängen behandeln, gerät weiterer Pollen aus dem Stock und aus dem Kleid der Arbeitsbienen in den im Bienenstock lagernden Nektar.¹³ Pollen verschiedener Pflanzen sind deshalb natürlicher Bestandteil des Honigs.¹⁴

8 Vgl. zum Ganzen etwa *Horn-Lüllmann*, Das große Honigbuch, 1992, S. 44 ff.

9 Die Brutfreiheit beim Schleudern betonen auch *Ternes/Täufel/Tunger/Zobel*, Lebensmittel-Lexikon, 4. Aufl. 2005, S. 804.

10 Vgl. etwa *Lipp*, Handbuch der Bienenkunde, der Honig, 1994, S. 46; Der Schweizerische Bienenvater, Fachbuch für Imker, 1985, S. 147.

11 Der Schweizerische Bienenvater, Fachbuch für Imker, 1985, S. 146.

12 Zusammenfassend *Beckh/Camps*, DLR 2009, 105, 107; vgl. auch *Lipp*, Handbuch der Bienenkunde, Der Honig, 1994, S. 45, der ausdrücklich betont, dass Pollen aus Pollenwabenzellen lediglich „in gewissen Fällen“ durch Ausschleudern in den Honig gerät. Der guten imkerlichen Praxis entspricht das nicht (s. o.).

13 *Beckh/Camps*, DLR 2009, 105, 107.

14 Vgl. nur *Beckh/Camps*, DLR 2009, 105 ff.

In der Honig-Richtlinie 2001/110/EG sieht der Gesetzgeber diesen Naturzustand des Honigs als prägend an und verbietet deshalb – mit wenigen Ausnahmen für spezielle Honige – jede wesentliche Veränderung durch den Imker. So darf der Honig zwar gemäß Absatz 1 von Anhang II der Richtlinie „*beim Honigsammeln aufgenommene feste Partikel*“ enthalten, also auch Pflanzenpollen. Weiter heißt es in Absatz 2 von Anhang II Honig-Richtlinie 2001/110/EG:

„Dem Honig dürfen weder Lebensmittelzutaten noch Lebensmittelzusatzstoffe noch andere Stoffe als Honig beigegeben worden sein, soll er als Honig in Verkehr gebracht oder in einem für den menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnis verwendet werden. Der Honig muss, soweit möglich, frei von organischen und anorganischen Fremdstoffen sein. (...)“.

Mit Ausnahme des Aussiebens von Fremdstoffen darf der Imker dem Honig also weder Stoffe entziehen, noch Stoffe in Form von „*Lebensmittelzutaten*“ oder „*Lebensmittelzusatzstoffen*“ hinzufügen. Schließlich verbietet Absatz 3 von Anhang II Honig-Richtlinie 2001/110/EG ausdrücklich das spezifische Entfernen von Pollen aus dem Honig:

„Unbeschadet des Anhangs I Ziffer 2 Buchstabe b) Ziffer viii) dürfen dem Honig weder Pollen noch honigeigene Bestandteile entzogen werden, es sei denn, dass dies beim Entziehen von anorganischen oder organischen Fremdstoffen unvermeidbar ist.“

Es wird deutlich, dass der Gesetzgeber Pollen zwar nicht als „*honigeigen*“, aber doch als natürlichen Bestandteil von Honig ansieht, der aus dem Honig auch später nicht entfernt werden darf. Pollen gerät auf natürliche Weise und aus verschiedenen Quellen sowie in unterschiedlichem Umfang stets in den gesammelten Nektar und damit später in den Honig. Andererseits ist Pollen nicht notwendig, damit es im Bienenstock zur Umwandlung von Nektar in Honig kommt¹⁵ – deshalb ist er nicht „*honigeigen*“. Das geschieht allein durch die Behandlung von Nektar durch körpereigene Stoffe der Biene ohne unterstützende Wirkung von Pollen.

3. Konsequenzen der Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 auf die Herstellung von Honig

Die Tatsache, dass Honig stets auch – unterschiedlich starke – Polleneinträge aufweist, kann mit Blick auf die Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 erhebliche Konsequenzen haben. Denn mit der Anwendung der Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 auf Honig mit Polleneinträgen von GVO-Pflanzen würden potentiell große Teile

¹⁵ Entscheidend ist vielmehr die Wasserreduzierung und Umwandlung von Zuckern im Nektar, vgl. nur *Horn-Lüllmann*, Das große Honigbuch, 1992, S. 44 ff.

des in Deutschland und in der EU in den Verkehr gebrachten Honigs zulassungs- und kennzeichnungspflichtig.

Nach einer Übersicht der EU-Kommission über den Honigmarkt in der Union¹⁶ kann die Nachfrage nach Honig in der EU lediglich zu ca. 58 % durch die Gewinnung von Honig aus der Union gedeckt werden. Es müssen also seit jeher erhebliche Mengen an Honig importiert werden, damit die Nachfrage ausgeglichen werden kann. Bedeutende Exportländer in die EU sind nach den Feststellungen der Kommission Argentinien, Brasilien, Chile, Uruguay und Mexiko in Süd- und Mittelamerika sowie China und einige osteuropäische Staaten, z. B. die Ukraine. Auch innerhalb der EU ist Honig ein wichtiges Handelsgut; so bezieht z. B. Deutschland größere Mengen an Honig regelmäßig aus Rumänien, Bulgarien, Ungarn und Spanien.¹⁷

In vielen dieser Regionen findet schon heute ein deutlich stärkerer Anbau von GVO-Pflanzen wie Mais, Raps und Soja statt als etwa in Deutschland. Da Pollen dieser Pflanzen nicht nur – wie erwähnt – durch die Bienen selbst, sondern auch kilometerweit durch Winddrift in der Pflanzenwelt verteilt werden können,¹⁸ besteht also ein durchaus realistisches Szenario, nach dem erhebliche Mengen an Honig zulassungs- und kennzeichnungspflichtig würden. Imker, die in Grenzregionen Deutschlands ihre Bienenstöcke haben, sind hinsichtlich einer fehlenden Verkehrsfähigkeit ihrer Honige auch durch die Verwehung von Pollen aus angrenzenden Ländern betroffen. Dass es zu Zulassungsanträgen für betroffene Honige kommen würde, erscheint mit Blick auf den sachlichen, zeitlichen und finanziellen Aufwand solcher Verfahren unwahrscheinlich.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, weshalb die Frage der Reichweite des Anwendungsbereichs der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 bei Honig von besonderer Bedeutung für die Honigwirtschaft und auch für die Verbraucher in der EU ist.

C. Reichweite des Anwendungsbereichs gemäß Art. 3 Verordnung (EG) Nr. 1829/2003

Der Anwendungsbereich der Zulassungsverpflichtung in Art. 4 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 ergibt sich aus Art. 3 Abs. 1 der Verordnung, auf den Art. 4 Abs. 2 verweist. Dass Honig selbst ein zur Verwendung als Lebensmittel bestimmter genetisch veränderter Organismus (GVO) i. S. v. Art. 3 Abs. 1 Buchst. a) Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 ist, scheidet bereits begrifflich aus, auch wenn darin Pollen von GVO-Pflanzen enthalten ist. Es bedarf noch keiner näheren Bestimmung des Begriffs

¹⁶ EU market situation for honey, Advisory Group DG Agriculture, 16.11.2010.

¹⁷ Vgl. Jahresbericht 2009 vom Waren-Verein der Hamburger Börse e. V.

¹⁸ Vgl. Hedtke, Deutsches Bienen Journal 7/1997, 4 ff.

„Organismus“ um sicher auszuschließen, dass Honig darunter fällt, weil Honig bei der Fortpflanzung keine Rolle spielt, die Wesensmerkmal eines Organismus ist.¹⁹

Damit kommen zur Eröffnung des Anwendungsbereichs der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 allein die Regelungen in Art. 3 Abs. 1 Buchst. b) und c) der Verordnung in Betracht. Honig müsste danach also in Form von Pollen einen GVO enthalten, seinerseits aus einem GVO hergestellt sein oder mit dem Pollen eine Zutat enthalten, die aus GVO hergestellt ist.

1. Pollen als „GVO“

Den Begriff „genetisch veränderter Organismus“ (GVO) definiert Art. 2 Nr. 5 Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 als „*genetisch veränderten Organismus i. S. v. Art. 2 Nr. 2 Richtlinie 2001/18/EG*“. Ebenso verweist Art. 2 Nr. 4 Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 für „Organismus“ auf die Begriffsbestimmung in der Richtlinie 2001/18/EG. Es wird also deutlich, dass die Bedeutung eines genetisch veränderten Organismus beschränkt wird durch die Reichweite des Begriffs „Organismus“.

Nach der Regelung in Art. 2 Nr. 1 Richtlinie 2001/18/EG ist ein Organismus „*jede biologische Einheit, die fähig ist, sich zu vermehren oder genetisches Material zu übertragen*“. Der EU-Gesetzgeber spricht hier ganz offensichtlich von einer lebenden („*biologischen*“) Einheit, die zum Zeitpunkt der Betrachtung fortpflanzungsfähig ist („*fähig ist, sich zu vermehren oder genetisches Material zu übertragen*“).²⁰ Insbesondere der Einschub „*fähig ist*“ zeigt, dass der Gesetzgeber auf eine konkrete Betrachtung zum Zeitpunkt der Verwendung des betroffenen Stoffs abzielt und zugleich die Möglichkeit gesehen hat, dass ein Stoff, der sich abstrakt-generell vermehren kann, irgendwann nicht mehr individuell vermehrungsfähig ist. Entscheidend ist also die Frage danach, ob ein Stoff zum Zeitpunkt der konkreten Betrachtung (noch) als lebende Einheit anzusehen ist, die sich vermehren kann.

Diese Interpretation wird durch die systematische Analyse der Regelungen der Richtlinie 2001/18/EG bestätigt, auf die Art. 2 Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 verweist. So erwähnt Erwägungsgrund 4 der Richtlinie als Regelungszweck ausdrücklich die Risikovorsorge bei „*lebenden Organismen (...), die sich (...) fortpflanzen und sich über die Landesgrenzen hinaus ausbreiten*“.²¹ Zudem nimmt Erwägungsgrund 13 der Richtlinie 2001/18/EG explizit Bezug auf das Protokoll zum Übereinkommen über die biologische Vielfalt.²² Dieses Protokoll ist in seinem Anwendungsbereich ausdrücklich

19 Dazu näher sogleich unten C. 1.

20 Vgl. auch *Jany/Leschik-Bonnet*, Ernährungslehre und – praxis 2004, B 33; *Meyer*, Gen Food Novel Food, 2002, Rn. 172; Schlussanträge des Generalanwalts *Yves Bot* vom 9.2.2011 in der Rs. C-442/09, Rn. 67 ff. m. w. N.; etwas anders offenbar *Zipfel/Rathke*, Lebensmittelrecht, C 154, Art. 2 Rn. 6.

21 Darauf zutreffend hinweisend Schlussanträge des Generalanwalts *Yves Bot* vom 9.2.2011 in der Rs. C-442/09, Rn. 69.

22 Sogenanntes Cartagena-Protocol on Biosafety, dort Art. 4 „Scope“.

auf „lebende Organismen“ beschränkt, die sich wiederum durch ihre fortdauernde Fähigkeit zur Fortpflanzung auszeichnen.²³

Nach den Feststellungen des Bayerischen Verwaltungsgerichts in dem bereits angesprochenen aktuellen Verfahren zu Polleneinträgen von GVO-Pflanzen in Honig²⁴ ist davon auszugehen, dass die Pollen zum Zeitpunkt ihres Vorhandenseins im Honig keine lebenden Einheiten mehr sind, die sich vermehren können. Sie sind also keine „Organismen“ nach der Definition in Art. 2 Nr. 1 Richtlinie 2001/18/EG und können entsprechend auch keine „genetisch veränderten Organismen“ i. S. v. Art. 3 Abs. 1 Buchst. a) und b) i. V. m. Art. 2 Nr. 5 Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 sein.

2. Honig und eine Herstellung „aus GVO“

Das zu Art. 3 Abs. 1 Buchst. a) und b) gewonnene Ergebnis schließt nicht aus, dass der Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 eröffnet ist, weil die betroffenen Honige i. S. v. Art. 3 Abs. 1 Buchst. c) 1. Alt. der Verordnung Lebensmittel sind, die „aus GVO hergestellt“ werden.²⁵ Denn Art. 2 Nr. 10 Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 definiert „hergestellt aus GVO“ gerade dahingehend, dass ein GVO nicht enthalten ist – nämlich:

„vollständig oder teilweise aus GVO abgeleitet, aber keine GVO enthaltend oder daraus bestehend“.

Es ist demnach zu prüfen, ob Honig, der Einträge von Pollen aus GVO-Pflanzen aufweist, „vollständig oder teilweise aus GVO abgeleitet“ ist. Da Honig jedenfalls auch aus anderen Stoffen als Pollen besteht, kommt von vornherein allenfalls in Betracht, dass er „teilweise“ aus GVO abgeleitet ist.

Nach den Regeln der Logik ist das Wort „ableiten“ im Sinne von „aus etwas gewinnen“ zu verstehen. Das entspricht dem allgemeinen Sprachverständnis von „ableiten“ bzw. – englisch – „derive“ als „aus etwas gewinnen“ oder „von etwas abstammen“ bzw. „von etwas herrühren“.²⁶ Dieses Verständnis fügt sich auch in den unmittelbaren Wortlaut von Art. 3 Abs. 1 Buchst. c) 1. Alt. Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 ein, wonach das Lebensmittel „aus GVO **hergestellt**“ sein muss. Das entsprechende

23 Art. 4 Cartagena-Protokoll; vgl. auch Schlussanträge des Generalanwalts Yves Bot vom 9.2.2011 in der Rs. C-442/09, Rn. 71.

24 Bay. VGH, Beschluss v. 26.10.2009, Az. 22 BV 08.1968.

25 So offenbar Waiblinger/Wurz/Freyer/Pietsch, DLR 1999, 192 195; Palme/Schlee, Gentechnikrecht, 2009, S. 115; Leible, ZLR 2011, 5, 11, alle jedoch ohne Begründung. Auch den Schlussanträgen des Generalanwalts Yves Bot vom 9.2.2011 in der Rs. C-442/09, Rn. 97f., lässt sich dieses Ergebnis wohl entnehmen, jedoch geht der Generalanwalt sodann (Rn. 99 ff.) auf eine Zutateneigenschaft der Pollen ein und lässt den ersten Aspekt ohne nähere Begründung. Ausdrücklich a.A.: Meyer, Gen Food Novel Food, 2002, Rn. 194 ff.; Jany/Schuh, Journal für Ernährungsmedizin 2/2005, 6, 11.

26 Siehe nur Duden, Sinn- und sachverwandte Wörter, 2. Aufl., S. 18.

Lebensmittel muss also ein Derivat, ein Herstellungsprodukt, des GVO sein, ohne den GVO zu enthalten.²⁷

Bei Honig mit einem Polleneintrag aus GVO-Pflanzen wäre der Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 demnach über deren Art. 3 Abs. 1 Buchst. c) eröffnet, wenn der Honig ein Herstellungsprodukt der GVO-Pflanze wäre, aus der die Pollen stammen. Das trifft indes nicht zu. Das aktuelle Beispiel einer gentechnisch veränderten Maissorte macht diesen Punkt in Bezug auf Honig anschaulich. Mais verfügt nämlich nicht über Nektar, den Bienen sammeln und zu Honig verarbeiten könnten.²⁸ Mais hat also für die Herstellung von Honig von vornherein keine Bedeutung.

Daran ändert sich nichts, wenn man den Pollen selbst zum Gegenstand der Betrachtung macht und berücksichtigt, dass der Pollen irgendwann einmal ein GVO war. Es bleibt nämlich auch dann dabei, dass Honig kein Herstellungsprodukt von Pollen ist. Pollen befinden sich zwar regelmäßig durch zufälligen Eintrag im Honig, spielen bei der Herstellung des Honigs aber keine Rolle.²⁹

Für die Einstufung von Honig anhand von Art. 3 Abs. 1 Buchst c) 2. Alt. Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 kann der etwaige GVO-Status einer Pflanze auch deshalb keine Bedeutung haben, weil Honig nach der Definition in Richtlinie 2001/110/EG ein Naturprodukt tierischen Ursprungs ist.³⁰ Honig stammt also in keinem Fall von einer Pflanze ab, sondern wird durch Bienen erzeugt. Insoweit besteht eine Parallele zu dem Beispiel des EU-Gesetzgebers in Erwägungsgrund 16 der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003. Nach dem letzten Satz des Erwägungsgrundes soll die Verordnung tierische Lebensmittel nicht erfassen, bei deren Erzeugung gentechnisch veränderte Stoffe eine Rolle gespielt haben. Es ist daher allgemein anerkannt, dass die Milch einer Kuh, die mit gentechnisch veränderten Futtermitteln gefüttert wurde, nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 fällt.³¹ Der Gesetzgeber sieht hier bei seiner Risikoabwägung offensichtlich Unterschiede zu pflanzlichen Lebensmitteln, die aus GVO-Pflanzen stammen. Das ist auch nachvollziehbar, weil es sich bei den genannten Lebensmitteln tierischen Ursprungs um Substanzen handelt, die im Vergleich zu dem pflanzlichen „Rohstoff“ durch das Tier stofflich verändert

27 Vgl. auch Meyer, Gen Food Novel Food, 2002, Rn. 185; Jany/Leschik-Bonnet, Ernährungslehre und – praxis 2004, B 33, B 34; Jany/Schuh, Journal für Ernährungsmedizin 2/2005, 6, 8.

28 Hedtke, Deutsches Bienen Journal 7/1997, 4, 5.

29 Zum Umwandlungs- und Reifungsprozess des Honigs vgl. Horn-Lüllmann, Das große Honigbuch, 1992, S. 44 ff.

30 Meyer, Gen Food Novel Food, 2002, Rn. 197; Jany/Schuh, Journal für Ernährungsmedizin 2/2005, 6, 11; so schon die EU-Kommission, ABl. C 174/11 v. 8.6.1998, bestätigt u. a. durch den Ständigen Ausschuss für die Lebensmittelkette und Tiergesundheit, Section on Genetically Modified Food and Feed and Environmental Risk, Summary Record of the 2nd Meeting, 23.6.2004, S. 7.

31 Vgl. etwa Girnau, ZLR 2004, 343, 350; Jany/Schuh, Journal für Ernährungsmedizin 2/2005, 6, 7 f.; Werner/Kniel/Berg, LMuR 2004, 1, 5 f.; ähnlich Zipfel/Rathke, Lebensmittelrecht, C 154, Art. 2 Rn. 26.

werden.³² Honig ist nicht der Nektar einer Pflanze, sondern ein Lebensmittel tierischen Ursprungs, das von Bienen durch stoffliche Veränderung von Nektar erzeugt wird. Die stoffliche Veränderung beruht unter anderem auf einer enzymatischen Reaktion von Substanzen des Nektars mit den körpereigenen Enzymen der Biene.³³ Das ist eine Parallele zu der enzymatischen Reaktion mit einem technischen Hilfsstoff wie er in Erwägungsgrund 16 der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 beschrieben wird – ein Sachverhalt, den der Gesetzgeber in Erwägungsgrund 16 ausdrücklich außerhalb des Anwendungsbereichs der Verordnung ansiedelt.³⁴ Der Imker gewinnt den Honig dann in dieser veränderten Form, z.B. durch Schleudern. Als Lebensmittel „hergestellt“ i. S. v. Art. 3 Abs. 1 Buchst. c) Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 wird der Honig also erst durch den Imker aus dem in den Waben befindlichen „Roh-Honig“, der seinerseits kein GVO ist.

Gegen dieses Verständnis sprechen auch nicht die Sätze 1 und 2 von Erwägungsgrund 16 der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003. Dort hat der EU-Gesetzgeber eine Abgrenzung der Kategorien „aus GVO hergestellt“ und „mit GVO hergestellt“ versucht. Für diese spezifische Abgrenzung soll entscheidend sein, ob „das Lebensmittel einen aus einem genetisch veränderten Ausgangsmaterial hergestellten Stoff enthält“. Das bedeutet: Wenn ein Lebensmittel keinen solchen Stoff enthält, kann es nicht „aus GVO hergestellt“ sein. Der Umkehrschluss lässt sich den beiden Erläuterungssätzen hingegen nicht entnehmen. Wenn also in einem Lebensmittel ein aus einem GVO hergestellter Stoff enthalten ist, heißt das nicht automatisch, dass das Lebensmittel seinerseits „aus GVO hergestellt“ wurde. Dafür ist weiterhin entscheidend, ob das Lebensmittel i. S. v. Art. 2 Abs. 10 Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 „ganz oder teilweise aus GVO abgeleitet“ ist. Die gesetzliche Definition kann hier nicht durch den missverständlich formulierten Satz des Erwägungsgrundes ersetzt werden.³⁵

Im speziellen Fall des Pollens im Honig muss zudem gefragt werden, ob der Pollen überhaupt „aus GVO hergestellt ist“. Dagegen spricht die Verwendung des Begriffs „herstellen“ durch den Gesetzgeber, die sich sowohl in Art. 3 Abs. 1 Buchst. c) als auch in Art. 2 Nr. 10 Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 findet. Der EU-Gesetzgeber ist offensichtlich von einem vom Menschen gesteuerten aktiven, bewussten Gewinnen eines Stoffs aus einem GVO ausgegangen.³⁶ Der Pollen im Honig ist hingegen ein von menschlichem Handeln unabhängiger zufälliger natürlicher Eintrag, der allein auf das ubiquitäre Vorhandensein von Pollen im Nektar, auf den Pflanzen, auf dem Kleid der Bienen und im Bienenstock zurückzuführen ist. Der Imker kann ihn gar nicht

32 Anschaulich *Jany/Schuh*, Journal für Ernährungsmedizin 2/2005, 6, 7 f.

33 Vgl. *Horn-Lüllmann*, Das große Honigbuch, 1992, S. 46.

34 *Jany/Schuh*, Journal für Ernährungsmedizin 2/2005, 6, 7 f.; zustimmend *Werner/Kniel/Berg*, LMuR 2004, 1, 6.

35 Vgl. EuGH, Rs. 215/88 – „Casa Fleischhandel“, Slg. 1989, 2789, Rn. 31.

36 In diese Richtung auch *Girnau*, ZLR 2004, 343, 348 ff.

beeinflussen.³⁷ Damit fehlt es bereits an dem von der Verordnung vorausgesetzten „Herstellen“. Folglich lässt sich der Eintrag von Pollen aus GVO-Pflanzen im Honig nicht über die Regelung in Art. 3 Abs. 1 Buchst. c) Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 erfassen.

Diese Interpretation wird durch eine systematische Auslegung von Art. 3 Abs. 1 Buchst. c) 1. Alt. Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 bestätigt. Die begleitende Verordnung (EG) Nr. 1830/2003 zur Rückverfolgbarkeit und Überwachung von GVO basiert auf einer prozessbezogenen Betrachtungsweise der aktiven Verwendung von GVO bei der Lebensmittelherstellung.³⁸ Das passt zu den systematisch dazugehörigen Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 nur dann, wenn auch dort prozessbezogen der Fokus darauf liegt, welche GVO-Stoffe bewusst und aktiv von Menschen zur Herstellung von Lebensmitteln verwendet werden. Ein zufälliger, für den Imker unvermeidlicher Eintrag von Pollen im Honig, den der Imker nach den Vorgaben der Honig-Richtlinie 2001/110/EG auch nicht nachträglich bekämpfen darf, lässt hingegen eine prozessbezogene Betrachtung im Rahmen der Herstellung des Lebensmittels Honig gerade nicht zu.

Ebenso verhält es sich mit dem systematischen Zusammenspiel von Art. 3 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1, 2 und 3 Verordnung (EG) Nr. 1829/2003, der den Anwendungsbereich der Kennzeichnungsverpflichtungen regelt. Die Ausnahme nach Art. 12 Abs. 2 vom Anwendungsbereich in Art. 12 Abs. 1 muss der Lebensmittelunternehmer gemäß Art. 12 Abs. 3 Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 wiederum prozessbezogen belegen.³⁹ Nur durch den Nachweis geeigneter Maßnahmen zur Vermeidung von GVO-Gehalten bzw. Gehalten an Stoffen, die aus GVO hergestellt sind, kann der Lebensmittelunternehmer zeigen, dass die Gehalte zufällig und technisch unvermeidlich zustande gekommen sind. Es geht also auch hier prozessbezogen um die Frage, welche Stoffe bei der Lebensmittelherstellung verwendet wurden.⁴⁰

Wenn Art. 12 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 einen Ausnahmehereich für unvermeidliche Gehalte an Stoffen im Lebensmittel schafft, lässt das hingegen nicht den Schluss zu, dass jedes Vorhandensein z. B. von Pollen aus GVO-Pflanzen im Honig bereits in den Anwendungsbereich der Verordnung fällt.⁴¹ Eine solche rein stoffbezogene Betrachtung greift zu kurz, weil sie über die Auslegung der Regelungen zum Anwendungsbereich der Verordnung nach ihrem Wortlaut hinweggeht und damit den zweiten Prüfungsschritt vor dem ersten macht. Zunächst ist stets zu klären, ob ein Lebensmittel nach den einschlägigen Begriffsbestimmungen der Verordnung (EG)

37 Siehe oben B. 2.

38 Vgl. nur *Zipfel/Rathke*, Lebensmittelrecht, C 155, Art. 1; *Girnau*, ZLR 2004, 343, 355 f.; *Werner/Kniel/Berg*, LMuR 2004, 1, 8 ff.; *Leible*, ZLR 2011, 5, 15.

39 *Girnau*, Festschrift für Welsch, 2010, S. 237, 238; *Leible*, ZLR 2011, 5, 13.

40 Vgl. etwa *Girnau*, Festschrift für Welsch, 2010, S. 237, 238 f.

41 So aber ohne überzeugende Begründung *Schäfer* in: Lebensmittelchemische Gesellschaft (Hrsg.), Neue EU-Regelungen für gentechnisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel, 2005, S. 1, 7 f.

Nr. 1829/2003 z. B. „aus GVO hergestellt“ ist. Wenn man dafür mit der hier vertretenen Auffassung das bloße Vorhandensein z. B. von Pollen aus GVO-Pflanzen im Honig nicht ausreichen lässt, läuft nicht etwa die Ausnahmegvorschrift des Art. 12 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 leer. Denn praxisrelevant sind gerade die Sachverhalte, in denen ein konventionell angebauter Pflanzenstoff aktiv als Zutat für ein Lebensmittel verwendet wird und unvermeidliche Verunreinigungen derselben Stoffart aus gentechnisch verändertem Anbau aufweist⁴² – z. B. aufgrund von Lagerungsfehlern. Bleiben diese Stoffgehalte unter 0,9% greift die Ausnahmegvorschrift des Art. 12 Abs. 2, nachdem der Anwendungsbereich des Art. 12 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 durch die aktive Verwendung des Stoffs eröffnet worden ist. Das ist jedoch bei Polleneinträgen aus GVO-Pflanzen in Honig gerade nicht der Fall.

Als weiteres Zwischenergebnis lässt sich also festhalten, dass Honig mit einem zufälligen Polleneintrag aus GVO-Pflanzen nicht „aus GVO hergestellt“ i. S. v. Art. 3 Abs. 1 Buchst. c) 1. Alt. Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 ist.⁴³

3. Pollen als „Zutaten“ des Honigs, die „aus GVO hergestellt“ werden

Die zweite Alternative der Voraussetzungen in Art. 3 Abs. 1 Buchst. c) Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 verknüpft die Herstellung eines Stoffs aus GVO mit dem Begriff der „Zutaten“. Dazu heißt es in der Begriffsbestimmung in Art. 2 Nr. 13 der Verordnung:

„bezeichnet ‚Zutaten‘ die Zutaten im Sinne des Artikels 6 Absatz 4 der Richtlinie 2000/13/EG“.

Der EU-Gesetzgeber verwendet den Begriff „Zutaten“ in Art. 3 Abs. 1 Buchst. c) Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 also ausdrücklich in demselben Sinne wie im allgemeinen Lebensmittelkennzeichnungsrecht der Etikettierungs-Richtlinie 2000/13/EG; Art. 6 Abs. 4 der Richtlinie ist in Deutschland durch § 5 Abs. 1 LMKV umgesetzt worden.

Die zweite Alternative von Art. 3 Abs. 1 Buchst. c) Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 kann damit im konkreten Fall von vornherein nur dann erfüllt sein, wenn Pollen überhaupt als Zutat von Honig in Betracht kommt. Mit dem Tatbestandmerkmal hat der EU-Gesetzgeber insoweit eine Begrenzung des Anwendungsbereichs der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 vorgenommen, als ausweislich der Zutatendefinition der Richtlinie 2000/13/EG nicht jeder Stoff erfasst werden soll, der in einem Lebensmittel enthalten ist.⁴⁴

⁴² Praxisfälle aus der jüngeren Vergangenheit bei *Girnau*, Festschrift für Welsch, S. 237, 241 ff.

⁴³ Im Ergebnis ebenso *Meyer*, Gen Food Novel Food, 2002, Rn. 194 ff.; *Jany/Schuh*, Journal für Ernährungsmedizin 2/2005, 6, 11; EU-Kommission, ABl. C 174/11 v. 8.6.1998, bestätigt u. a. durch den Ständigen Ausschuss für die Lebensmittelkette und Tiergesundheit, Section on Genetically Modified Food and Feed and Environmental Risk, Summary Record of the 2nd Meeting, 23.6.2004, S. 7.

⁴⁴ Vgl. *Girnau*, ZLR 2004, 343, 348 f.; *Leible*, ZLR 2011, 5, 12; *Werner/Kniel/Berg*, LMuR 2004, 1, 6 f.; *Zipfel/Rathke*, Lebensmittelrecht, C 154, Art. 2, Rn. 32.

Vielmehr definiert Artikel 6 Abs. 4 Richtlinie 2000/13/EG den Begriff „Zutat“ wie folgt:

„jeder Stoff, einschließlich der Zusatzstoffe, der bei der Herstellung oder Zubereitung eines Lebensmittels verwendet wird und – wenn auch möglicherweise in veränderter Form – im Enderzeugnis vorhanden bleibt“.

Lebensmittelzutaten müssen demnach plan- und rezepturmäßig bei der Herstellung eines Lebensmittels verwendet werden und nach Abschluss des Herstellungsvorgangs noch im Lebensmittel enthalten sein. Nach der allgemeinen Auffassung in der Kommentarliteratur zum Kennzeichnungsrecht setzt der Begriff des Verwendens einen geplanten, aktiven Einsatz eines Stoffes bei der Herstellung des Lebensmittels voraus.⁴⁵ Stoffe werden nicht verwendet und sind daher auch keine Zutaten, wenn sie natürlicher Bestandteil eines Lebensmittels sind;⁴⁶ Beispiele dafür sind Stärke in der Kartoffel, Kerne im Obst und Vitamin C in der Orange. Diese Auffassung wird entsprechend auch in den Kommentierungen spezifisch zu Art. 3 Abs. 1 Buchst. c) Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 vertreten.⁴⁷

Danach kann Pollen definitionsgemäß keine Zutat von Honig sein. Zwar ist der Pollen nach der Gewinnung des Lebensmittels „Honig“ durch den Imker im Honig enthalten. Nicht erfüllt ist hingegen die tatbestandliche Voraussetzung, wonach der Pollen bei der Herstellung des Honigs geplant und aktiv eingesetzt wird. Das Gegenteil ist ganz offensichtlich der Fall: Der Imker setzt Pollen bei der Herstellung von Honig nicht aktiv ein, sondern findet den Pollen bereits in dem Honig vor, den er durch Schleudern aus den Honigwaben des Bienenstocks gewinnt. Schon in dem Nektar, den die Bienen in den Waben lagern und behandeln, ist Pollen ubiquitär. Durch planmäßiges, aktives Zutun des Imkers gelangt Pollen hingegen nicht in den Honig.⁴⁸ Dass Imker Waben mit Pollenfächern, die von den Bienen zur Ernährung der Brut angelegt werden, zusammen mit den Honigwaben schleudern – noch dazu planmäßig –, entspricht ausdrücklich nicht der guten imkerlichen Praxis, wird durch das Verbot in der Honig-Richtlinie 2001/110/EG, Brutwaben zu schleudern, vermieden und kann deshalb nicht als praxisrelevant angesehen werden.⁴⁹

45 Vgl. nur *Hagenmeyer*, LMKV-Kommentar, 2. Auflage 2006, § 5 LMKV Rn. 3 u. 4; *Zipfel/Rathke*, Lebensmittelrecht, C 102, § 6 LFGB Rn. 16; *Horst*, Verbraucherinformationen bei verpackten Lebensmitteln, Köln 1988, Seite 41 f.

46 *Zipfel/Rathke*, Lebensmittelrecht, C 110, § 5 LMKV Rn. 3; *Hagenmeyer*, LMKV-Kommentar, 2. Auflage 2006, § 5 LMKV Rdnr. 4.

47 Vgl. *Girnau*, ZLR 2004, 343, 348 f.

48 Siehe oben B. 2.

49 Vgl. nur *Ternes/Tüffel/Tunger/Zobel*, Lebensmittel-Lexikon, 4. Aufl. 2005, S. 804. Das verkennen die Schlussanträge des Generalanwalts *Yves Bot* vom 9. 2. 2011 in der Rs. C-442/09, in denen der Generalanwalt z. B. in Rn. 110 unzutreffend davon ausgeht, dass Pollen regelmäßig durch den Imker in den Honig gelangt.

Aus der Honig-Richtlinie 2001/110/EG ergibt sich auch unmittelbar, dass Pollen keine Zutat des Honigs ist. Der EU-Gesetzgeber sieht Pollen vielmehr als natürlichen Bestandteil des Honigs an. Nach Anhang II Honig-Richtlinie 2001/110/EG kann Honig definitionsgemäß „*beim Honigsammeln aufgenommene feste Partikel*“ enthalten. Ausgeschlossen ist hingegen ausdrücklich der Zusatz von „*Lebensmittelzutaten*“ und „*Lebensmittelzusatzstoffen*“. Schließlich dürfen Pollen vom Imker explizit nicht aus dem Honig entfernt werden – das wäre aber bei einer Zutat als Gegenstück zum aktiven Einbringen in das Lebensmittel ohne weiteres möglich. Eine Einstufung von Pollen als Zutat des Honigs widerspricht hingegen aus systematischer Sicht dem Verbot der Richtlinie, Honig jede Form von Zutaten zuzusetzen.

Letztlich liegt hier mit Blick auf das aktuelle Verfahren beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof der wesentliche rechtliche Unterschied zwischen Honig mit Polleneintrag aus GVO-Pflanzen und Nahrungsergänzungsmitteln aus Pollen, unter denen sich auch Pollen aus GVO-Pflanzen befinden. Bei den Nahrungsergänzungsmitteln wird Pollen vom Lebensmittelhersteller aktiv und planmäßig verwendet; er ist entweder Zutat oder – falls es keine weiteren Zutaten gibt – das Lebensmittel selbst. Es entspricht gerade der spezifischen Rezeptur der betroffenen Nahrungsergänzungsmittel, dass Pollen in einer bestimmten Menge als Zutat enthalten ist. Beim Honig hängt es hingegen vom Zufall ab, ob Pollen überhaupt im Lebensmittel enthalten ist und wenn ja, in welchen Mengen und aus welchen Quellen. Lediglich weil es sich bei Honig um ein möglichst unverändertes Naturprodukt handeln soll, hat der EU-Gesetzgeber vorgeschrieben, dass zufällig im Honig enthaltener Pollen vom Imker nicht entfernt werden darf. Honig ist ohne weiteres auch ohne Pollengehalt denkbar, bei dem Nahrungsergänzungsmittel aus Pollen ist das nicht der Fall.

4. Zwischenergebnis

Nach alledem ist bei Honig mit Polleneintrag von GVO-Pflanzen keine der Voraussetzungen des Art. 3 Abs. 1 Buchst. c) Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 erfüllt, deren Annahme den Anwendungsbereich des Zulassungserfordernisses in Art. 4 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 eröffnen könnte. Der Pollen selbst ist kein GVO i. S. d. Verordnung, weil er zum Zeitpunkt des Vorhandenseins im Honig nicht mehr fortpflanzungsfähig ist und damit kein Organismus sein kann. Der entsprechende Honig ist auch nicht i. S. v. Art. 3 Abs. 1 Buchst. c) 1. Alt. Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 „aus GVO hergestellt“. Pollen wird zur Herstellung von Honig von vornherein nicht benötigt. Erzeugt wird Honig aus Nektar, in dem Pollen lediglich zufällig und ubiquitär enthalten ist, ohne die Umwandlung von Nektar in Honig zu beeinflussen. Hinzu kommt, dass Honig als Naturprodukt tierischen Ursprungs von Bienen erzeugt wird; der Imker stellt den Honig als Lebensmittel erst durch das Schleudern der Honigwaben her. Schließlich ist der Pollen im Honig auch keine „Zutat“ i. S. v. Art. 3 Abs. 1 Buchst. c) Verordnung (EG) Nr. 1829/2003, weil er nicht aktiv und planmäßig nach

einer Rezeptur bei der Gewinnung des Lebensmittels Honig durch den Imker eingesetzt wird.

Zu diesem Ergebnis ist bereits kurz nach dem Inkrafttreten der Verordnung im Jahr 2004 auch der Ständige Ausschuss für die Lebensmittelkette und Tiergesundheit, der die EU-Kommission berät, gekommen,⁵⁰ so dass man fragen könnte, ob damit für Honig nicht bereits eine Festlegung i. S. v. Art. 3 Abs. 2 i. V. m. Art. 35 Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 stattgefunden hat. Dieser Frage soll hier aber nicht weiter nachgegangen werden.

D. Überprüfung des Ergebnisses anhand von Sinn und Zweck der Verordnung

Da insbesondere der Generalanwalt in dem Verfahren zu den Vorlagefragen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs mit einem Sinn und Zweck der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 argumentiert, nach dem Honig allein aufgrund des Vorhandenseins eines Polleneintrag von GVO-Pflanzen dem Zulassungserfordernis unterfällt,⁵¹ soll das bisherige Auslegungsergebnis des Anwendungsbereichs in Art. 3 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 anhand dieses Maßstabs überprüft werden.

Art. 1 Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 formuliert als Ziele ein hohes Schutzniveau für Mensch, Tier und Umwelt, ausdrücklich aber auch den funktionierenden Binnenmarkt. Aus Erwägungsgrund 3 der Verordnung ergibt sich, dass der Gesetzgeber nicht jeden Stoff einer Sicherheitsprüfung im Zulassungsverfahren unterziehen will, der zu irgendeinem Zeitpunkt mit GVO in Berührung gekommen ist. Vielmehr greift der Erwägungsgrund dieselben Begrenzungen wie Art. 3 Abs. 1 der Verordnung auf, wonach erfasst sind *„Lebensmittel, die aus GVO bestehen, diese enthalten oder daraus hergestellt sind“*. Auch Erwägungsgrund 16 verdeutlicht eine durch den Gesetzgeber vorgenommene Begrenzung des Anwendungsbereichs, die anhand der dort beschriebenen Unterscheidung von *„aus GVO“* hergestellten und *„mit GVO“* hergestellten Lebensmitteln dokumentiert wird.⁵² Der EU-Gesetzgeber hat also offensichtlich bereits eine eigene Risikoabschätzung vorgenommen, nach der nur bestimmte im Zusammenhang mit GVO stehende Stoffe in den Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 fallen sollen. Diese Risikoabschätzung schlägt sich im Verordnungstext gerade in den Formulierungen des Art. 3 Abs. 1 nieder, an die der Rechtsanwender folglich gebunden ist.

Aus dem Wortlaut der Verordnung deutlich wird eine prozessbezogene Betrachtung der aktiven Verwendung von Stoffen bei der Fertigung von Lebensmitteln. Das ergibt

50 Ständiger Ausschuss für die Lebensmittelkette und Tiergesundheit, Section on Genetically Modified Food and Feed and Environmental Risk, Summary Record of the 2nd Meeting, 23.6.2004, S. 7.

51 Schlussanträge des Generalanwalts Yves Bot vom 9.2.2011 in der Rs. C-442/09, z. B. Rn. 110.

52 Vgl. Girnau, ZLR 2004, 343, 349f.

sich aus Begriffen wie „hergestellt“ und „Zutat“. In der Literatur, die kurz nach dem Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 als Kommentierung erschienen ist, wird betont, dass der EU-Gesetzgeber mit der Verordnung bewusst eine prozessbezogene Betrachtung der Verwendung von GVO einführen wollte.⁵³ Maßgeblich sollte gerade nicht der analytische Fund eines GVO sein, sondern die Frage, ob der GVO bei der Lebensmittelherstellung verwendet wurde.⁵⁴ Das deckt sich mit der Erkenntnis, dass der Gesetzgeber im Wortlaut der Vorschriften der Verordnung prozessbezogene Begriffe wie „Zutat“ und „hergestellt“ vorsieht.

Mit der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 sollen also offenbar Risiken geregelt werden, die der EU-Gesetzgeber bei der aktiven Verwendung von GVO in der Lebensmittelherstellung annimmt. Aus dem Sinn und Zweck der Verordnung ergeben sich hingegen keine tragfähigen Erkenntnisse dafür, dass der Gesetzgeber schon das bloße Vorhandensein z. B. von Pollen aus GVO-Pflanzen in Honig, das lediglich analytisch festgestellt worden ist, dem Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 zuordnen will.

E. Fazit

Nach ihrem Wortlaut in Art. 3 Abs. 1, nach der Systematik des EU-Gentechnikrechts und nach dem Sinn und Zweck der Vorschriften wird Honig mit einem zufälligen Eintrag von Pollen aus GVO-Pflanzen nicht vom Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 erfasst. Honig mit einem Polleneintrag von GVO-Pflanzen ist nicht „aus GVO hergestellt“, der Pollen ist auch keine „Zutat“ des Honigs, die „aus GVO hergestellt“ worden ist. Der Abgleich insbesondere mit den Kennzeichnungsvorschriften in Art. 12 Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 zeigt, dass der europäische Gesetzgeber ausschließlich solche Stoffe erfassen wollte, die bewusst bei der Lebensmittelherstellung verwendet werden. Das entspricht auch dem Sinn und Zweck der Vorschriften. Denn mit der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 hat der EU-Gesetzgeber eine verfahrensbezogene Betrachtung hinsichtlich aus GVO abstammender Stoffe in Lebensmitteln eingeführt. Es geht ihm nicht um das bloße Vorhandensein, sondern um die Verwendung solcher Stoffe bei der Herstellung von Lebensmitteln. Zudem dokumentiert Erwägungsgrund 16 der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003, dass der Gesetzgeber im Wege einer Risikoabschätzung tierische Erzeugnisse, die lediglich in einem indirekten Zusammenhang mit GVO stehen, nicht dem Zulassungserfordernis in Art. 4 Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 unterwerfen will. Damit haben EU-Parlament und Rat als Gesetzgeber der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 eine Risikoent-

53 Vgl. etwa *Meyer/Graf/Waiblinger* in: Lebensmittelchemische Gesellschaft (Hrsg.), Neue EU-Regelungen für gentechnisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel, 2005, S. 11, 12; *Girnau*, ZLR 2004, 343, 346.

54 *Meyer/Graf/Waiblinger* in: Lebensmittelchemische Gesellschaft (Hrsg.), Neue EU-Regelungen für gentechnisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel, 2005, S. 11, 12; *Girnau*, ZLR 2004, 343, 346.

scheidung vorweggenommen, die der Rechtsanwender durch Auslegung der Vorschriften der Verordnung nicht zurücknehmen kann, und zwar auch dann nicht, wenn er eine andere Risikoeinschätzung für richtig hält.

Es ist die rechtspolitische Aufgabe des Gesetzgebers, nach Anhörung naturwissenschaftlicher Experten zu entscheiden, ob bestimmte Sachverhalte rechtlich zu regeln sind. Den Rahmen dafür hat sich der europäische Gesetzgeber in der Basis-Verordnung (EG) Nr. 178/2002 bereits gegeben, indem er dort einerseits die Eigenverantwortung und damit Handlungsfreiheit des Lebensmittelunternehmers und andererseits den Grundsatz der Lebensmittelsicherheit und das Vorsorgeprinzip verankert hat. Vor diesem Hintergrund ist im seinerzeitigen Gesetzgebungsverfahren bereits eine Risikoeinschätzung erfolgt. Der aktuelle Regelungsgehalt der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 erlaubt es deshalb nicht, ihren Anwendungsbereich entgegen Wortlaut, Systematik sowie Sinn und Zweck auf Honig zu erstrecken, der zufällige Polleneinträge von GVO-Pflanzen aufweist.

Summary

Foodstuffs falling into the scope of Regulation (EC) No. 1829/2003 on genetically modified organisms (GMOs) are subject to demanding requirements. They have to be officially authorized in a detailed procedure and they also require specific labelling. Thus, it is of significant importance to define the scope of the Regulation as detailed as possible. However, in Art. 2 and 3 of Regulation (EC) No. 1829/2003 the legislator uses rather broad language and terms which call for further interpretation. This interpretation must not be confused with a political risk analysis. It rather has to follow the wording, the systematic construction and the purpose of the Regulation as documented by the EU-legislator. Against this background, the author argues that honey which accidentally contains pollen from GMO-crop does not fall into the scope of Regulation (EC) No. 1829/2003. The pollen is neither a GMO itself, nor is honey with such pollen „produced from GMO“ nor containing an „ingredient“ that is „produced from GMO“.