

Entwurf des Dritten Gesetzes zur Änderung des GenTG vom 16.01.2004

Bewertung der Änderungen im GenTG
unter besonderer Berücksichtigung der
Koexistenz in der Landwirtschaft

Darmstadt/Freiburg, Februar 2004

im Auftrag der Stiftung Zukunftserbe

Andreas Hermann LL.M., Darmstadt

Dr. Beatrix Tappeser, Freiburg

Öko-Institut e.V.
Geschäftsstelle Freiburg
Postfach 6226
D-79038 Freiburg
Tel.: 0761-4 52 95-0

Büro Darmstadt
Elisabethenstraße 55-57
D-64283 Darmstadt
Tel.: 06151-8191-0

Büro Berlin
Novalisstraße 10
D-10115 Berlin
Tel.: 030-28 04 86 80

Entwurf des Dritten Gesetzes zur Änderung des GenTG vom 16.01.2004

- Bewertung der Änderungen im GenTG unter besonderer
Berücksichtigung der Koexistenz in der Landwirtschaft -

im Auftrag der Stiftung Zukunftserbe

Darmstadt/Freiburg, den 02. Februar 2004



Institut für Angewandte Ökologie • Institute for Applied Ecology • Institut d'écologie appliquée

**Geschäftsstelle
Freiburg**

Postfach 62 26
D-79038 Freiburg
Tel.: 07 61 / 45 29 5-0
Fax: 07 61 / 47 54-37

**Büro
Darmstadt**

Elisabethenstr. 55-57
D-64283 Darmstadt
Tel.: 0 61 51 / 81 91-0
Fax: 0 61 51 / 81 91-33

**Büro
Berlin**

Navalisstr. 10
D-10115 Berlin
Tel.: 0 30 / 28 04 86-80
Fax: 0 30 / 28 04 86-88

Entwurf des Dritten Gesetzes zur Änderung des GenTG vom 16.01.2004

- Bewertung der Änderungen im GenTG unter besonderer
Berücksichtigung der Koexistenz in der Landwirtschaft -

Autoren:

Andreas Hermann LL.M., Darmstadt

Dr. Beatrix Tappeser, Freiburg

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	5
2	Einleitung	9
3	Überblick über wichtige Änderungsvorschläge	10
3.1	Allgemeine Vorschriften (1. Teil GenTG-ÄndG)	10
3.1.1	Zweck des Gesetzes: Koexistenz, Wahlfreiheit und Transparenz als Rechtsbelang	10
3.1.2	Kommission für biologische Sicherheit.....	10
3.1.3	Definitionen	11
3.2	Gentechnische Arbeiten in gentechnischen Anlagen (2. Teil GenTG-ÄndG).....	11
3.2.1	Anzeige- statt Anmeldeverfahren für Sicherheitsstufe 1	11
3.3	Freisetzung und Inverkehrbringen (3. Teil GenTG-ÄndG).....	14
3.3.1	Genehmigungspflicht für Produkte, die aus freigesetzten GVO gewonnen werden.....	14
3.3.2	Standortregister	14
3.3.3	Beobachtung.....	15
3.3.4	Umgang mit in Verkehr gebrachten Produkten (§ 16c GenTG- ÄndG).....	16
3.3.5	Ökologisch sensible Gebiete	18
3.4	Öffentlichkeitsbeteiligung	19
3.5	Haftungsvorschriften (5. Teil GenTG-ÄndG)	20
3.5.1	Unterlassungs- und Ausgleichsanspruch, Versicherungsschutz.....	20
3.5.2	Fehlende Ursachenvermutung für Verunreinigungen	21
3.5.3	Haftungsfonds und GVO-Anbau-Verordnung.....	21
3.5.4	„Technisch und wirtschaftlich nicht vermeidbare Verunreinigung mit GVO“	23
3.6	Straf- und Bußgeldvorschriften (6. Teil GenTG-ÄndG)	23
3.7	Saatgutproduktion	23
4	Pflanzenartenspezifische GVO-freie Gebiete	24

1 Zusammenfassung

Ein wesentliches Ziel des Gentechnikgesetz-Änderungsgesetz (GenTG-ÄndG) ist es, die **Koexistenz, Wahlfreiheit der Verbraucher und Erzeuger und die Transparenz bei der Verwendung von GVO** zu verwirklichen. Dazu werden diese Ziele als Belange im Gesetzeszweck definiert. Zu begrüßen ist auch, dass das Vorsorgeprinzip ebenfalls unter die Zielbelange aufgenommen worden ist.

Die **Kommission für biologische Sicherheit** erhält zwei Ausschüsse. Die vorgenommene Aufteilung in eine Experten-Kommission für gentechnische Anlagen und eine für Freisetzung und Inverkehrbringen ist zu begrüßen, da sie den unterschiedlichen Anforderungen an das Expertenwissen und den unterschiedlichen Problemstellungen in geschlossenen Systemen und in der freien Natur besser Rechnung tragen kann.

Die **Transparenz und Genehmigungspflicht bei geschlossenen Anlagen** soll deutlich verringert werden. In Zukunft bedarf es in der Sicherheitsstufe 1 nur noch einer Anzeige und der Anzeigepflichtige kann **sofort** nach der Anzeige eine gentechnische Anlage errichten, in Betrieb nehmen und mit den vorgesehenen gentechnischen Arbeiten beginnen. Faktisch wird damit die Behörde keinen Einfluss mehr auf die Errichtung und den Betrieb der Anlage sowie die Durchführung der gentechnischen Arbeiten ausüben. Unter Vorsorgegesichtspunkten ist diese Regelung abzulehnen.

Wie in der EU-Richtlinie vorgesehen, wird mit dem Änderungsgesetz ein **Standortregister** eingeführt. Ein solches Standortregister ist eine Voraussetzung dafür, dass Koexistenzmaßnahmen von Betroffenen ergriffen werden können und die vorgeschriebene Beobachtung nach einem Inverkehrbringen entsprechend dokumentiert werden kann. Es sollte sichergestellt werden, dass die Landwirte, die in der Nachbarschaft eines GVO-Bauers angesiedelt sind, von diesem aktiv und zeitnah informiert werden. Völlig unverständlich ist, dass die vorgesehenen Landesregister Daten nur für 5 Jahre und das Bundesregister für 10 Jahre speichern soll. Da in Zukunft Genehmigungen zum Inverkehrbringen zeitlich befristet für 10 Jahre ausgesprochen werden und eine Verlängerung um nochmals 10 Jahre möglich ist, ist eine Verfügbarkeit von Daten über mindestens 20 Jahre eine wesentliche Randbedingung für die Prüfungen zur Verlängerung einer Genehmigung oder eines Versagens.

Erstmalig werden mit dem Änderungsgesetz allgemeine Vorgaben für eine **gute landwirtschaftliche Praxis des GVO-Anbaus** formuliert. Die genauen Verpflichtungen sollen mit einer Rechtsverordnung festgelegt werden. Um die GfP nicht leer laufen zu lassen, muss die Verordnung zur GfP aber zusammen mit der Novellierung des GenTG-ÄndG verabschiedet werden.

Die in § 16c Abs. 2 und Abs. 3 GenTG-ÄndG vorgegebenen Mindestgrundsätze für die Gute fachliche Praxis sind nicht ausreichend. Die Aufzählung der Grundsätze ist zwar nicht abschließend. Laut der Begründung zum GenTG-ÄdnG handelt es sich aber um die „wichtigsten Grundsätze“. Deren Signalwirkung und Gewichtigkeit sollte nicht unterschätzt werden. Deshalb sollten die Mindestgrundsätze dahingehend erweitert werden, dass:

- **der Anbau von GVO-Pflanzen oder die Haltung von GVO-Tieren unzulässig ist**, wenn eine wesentliche Beeinträchtigung des Schutzgutes „Koexistenz“ auf Grund der Umstände des Einzelfalls nicht vermieden werden kann.
- ein **generelles Minimierungsgebot** für den Eintrag oder die Beimischung von GVO in GVO-freie Pflanzen oder Produkte festgeschrieben wird.

Insgesamt sollte ein Anbau von GVO-Pflanzen nur erlaubt sein, wenn eine GfP existiert.

In Zukunft muß eine **Freisetzung oder der Anbau von transgenen Pflanzen in „ökologisch sensiblen Gebieten“** angezeigt werden. Bei erheblichen Beeinträchtigungen kann die Freisetzung oder der Anbau untersagt werden. undefiniert bleibt, wann „erhebliche Beeinträchtigungen“ für ein ökologisch sensibles Gebiet durch die Freisetzung oder Nutzung von in Verkehr gebrachten GVO eintreten. Denn nur in diesem Fall **muss** die Behörde die Freisetzung oder Nutzung der GVO untersagen. Diese Regelung, wenn auch europarechtskonform, ist unbefriedigend.

Aus Naturschutzgründen, vor dem Hintergrund der gemeinsamen Verpflichtungen aus der Konvention zur Biodiversität und dem Vorsorgeprinzip sind die ökologisch sensiblen Gebiete in Deutschland von jeglicher GVO-Einkreuzung freizuhalten. Daraus resultiert, dass auf europäischer Ebene und in Deutschland ein Verbot der Freisetzung und Nutzung von GVO-Pflanzen in ökologisch sensiblen Gebieten oder deren direkter Nachbarschaft gefordert werden muss.

Die Regelungen zur **Öffentlichkeitsbeteiligung** sind sowohl in der Freisetzungsrichtlinie 2001/18 als auch im vorliegenden Änderungsentwurf nicht befriedigend. Freisetzungsgenehmigungen finden unter Beteiligung der Öffentlichkeit statt, die viel weitergehenden Genehmigungen zum Inverkehrbringen sollen ohne diese stattfinden. Dieser Wertungswiderspruch muß dringend aufgehoben werden. Außerdem sollte ein Verbandsklagerecht eingeräumt werden, wie dies im Schweizer Gentechnikgesetz geschehen ist.

Durch die im Entwurf formulierten **Haftungsregelungen** wird der „Krieg auf den Dörfern“ nicht verhindert, sondern lediglich etwas abgemildert. Eine dem Verursacherprinzip entsprechende Zuordnung der Kosten durch die Einführung des GVO-Anbaus findet nach den Regelungen des GenTG-ÄndG nicht statt.

Der jetzige Entwurf enthält keine Ursachenvermutung mehr für die GVO-Einkreuzungen. Es ist nach dem Verursacherprinzip nicht hinnehmbar, dass **der von einer GVO-Einkreuzung Betroffene die volle Beweislast für die Kausalität der Verunreinigungen zu tragen hat**. Damit der von einer GVO-Einkreuzung Betroffene seinen Ausgleichsanspruch auch tatsächlich realisieren kann, muss eine Ursachenvermutung für Verunreinigungen eingeführt werden.

Bei der Anwendung der §§ 1004, 906 BGB als zentrales Instrument zur Regelung direkter nachbarlicher Einzelkonflikte lässt sich der „Krieg auf den Dörfern“ nicht vermeiden. Neben den zivilrechtlichen Regeln muss eine Form der Abwicklung des Schadensausgleichs gefunden werden, die die Einzelkonflikte weitgehend vermeidet. Dies könnte durch einen **Haftungsfonds** der Verwender und Hersteller von GVO-Saatgut erreicht werden. Die Verwender von GVO müssten zudem verpflichtet sein, sich nach einer **GVO-Anbau-Verordnung** zertifizieren und überprüfen zu lassen. Treten trotzdem Schäden durch GVO-Einkreuzungen oder Beimischungen auf, so wäre es die Aufgabe des Haftungsfonds, dem betroffenen Landwirt einen Ausgleich für Schäden durch GVO-Einkreuzungen zu gewähren.

Der Haftungsfonds könnte durch eine staatliche Entschädigungsregelung oder ein Fondsmodell, basierend auf einer gesetzlichen Regelung der Hersteller, Inverkehrbringer und Verwender von GVO, verwirklicht werden. Dabei ist einem Ausgleichsfonds der Vorzug vor einer staatlichen Entschädigungsregelung zu geben. Ein Fondsmodell würde entsprechend dem Verursacherprinzip die Inverkehrbringer und Nutzer von GVO zum Ausgleich der Schäden heranziehen.

Sowohl nach den europäischen als auch nach den nationalen Rechtsvorschriften ist unklar, was unter einer „**technisch und wirtschaftlich nicht vermeidbaren Verunreinigung mit GVO**“ zu verstehen ist. Es handelt sich dabei um einen für die Koexistenzfragen zentralen Begriff, da Produkte unter einem bestimmten Schwellenwert für zufällig oder technisch nicht vermeidbare Anteile von GVO, nicht der Kennzeichnungspflicht unterliegen. Der Gesetzentwurf bleibt bisher eine Definition oder Kriterien schuldig.

Zu begrüßen ist, dass mit dem vorgelegten Entwurf die **strafrechtliche Verantwortlichkeit für das ungenehmigte Inverkehrbringen** genauso behandelt wird wie die ungenehmigte Freisetzung (§§ 38 und 39 GenTG-ÄndG). Bisher war die ungenehmigte Freisetzung eine Straftat während das ungenehmigte Inverkehrbringen nur als Ordnungswidrigkeit geahndet werden konnte. Mit dem Entwurf wird diese Ungleichbehandlung zweier Sachverhalte mit gleichem Unrechtsgehalt beendet.

Neben den im GenTG-ÄndG vorhandenen Instrumentarium zur Verwirklichung der Koexistenz wäre auch zu überlegen, ob eine **ermessensgesteuerte Ausweisung von pflanzenartenspezifischen GVO-freien Anbaugebieten** in bestimmten Fällen notwendig und zielführend ist. So ist es bereits heute in der konventionellen

Saatgutproduktion möglich, das die Länder ermessensgesteuert auf der Grundlage von § 29 Saatgutverkehrsgesetz geschlossene Gebiete zum Anbau von Saatgut ausweisen können. Eine ähnliche Ausweisung für GVO-freie Gebiete ist denkbar, wenn mehr als 25% der Landwirte in einer Region GVO-frei anbauen wollen oder sich dazu vertraglich verpflichtet haben. So könnte die Ausweisung als „GVO-freies Gebiet für Mais“ erforderlich sein, um den Anbau von konventionellem Mais zu schützen und damit die Koexistenz in diesem Gebiet zu gewährleisten. Wird einem betroffenen Landwirt nur der Anbau von einkreuzungsfähigem GVO-Mais untersagt und stellt der Anbau nicht seine wesentliche Einnahmequelle dar, ist die Ausweisung auch nicht völlig außer Verhältnis zum Schutz der GVO-frei wirtschaftenden Landwirte.

2 Einleitung

Nach langen internen Diskussionen und interministeriellen Abstimmungen hat Renate Künast am 12. 1. 2004 einen Gesetzentwurf zur Änderung des derzeit geltenden Gentechnikgesetzes vorgelegt. Dieser Gesetzentwurf wird am 2. 2. 2004 in einer Verbändeanhörung diskutiert und soll am 11.2. vom Kabinett verabschiedet werden. Danach wird er seinen Gang durch den Bundestag und Bundesrat gehen und möglicherweise aufgrund der gegebenen Mehrheitsverhältnisse noch einmal deutlich verändert werden.

Mit dem Gesetzentwurf wird auch in Deutschland der Weg freigemacht für einen Anbau transgener Nutzpflanzen – unabhängig davon ob eine Mehrheit der Deutschen dies wünscht oder ablehnt. Europarechtlich ist allerdings auch nichts anderes möglich, da die Bundesregierung dazu verpflichtet ist, die geänderte Freisetzungrichtlinie 2001/18 in deutsches Recht umzusetzen.

Der Gesetzentwurf ist ein Kompromiss zwischen den verschiedenen Interessen des Regierungslagers und dem Wunsch, einer skeptischen Öffentlichkeit so weit wie möglich entgegenzukommen bzw. ihr mindestens Transparenz und Entscheidungsmöglichkeiten einzuräumen.

Die umstrittensten Artikel des Gesetzentwurfes setzen sich mit Aspekten der Koexistenz und möglichen Haftungsregelungen auseinander. Hier liegt auch für die Zukunft das größte Konfliktpotential.

Im Auftrag der Stiftung Zukunftserbe legt das Öko-Institut mit diesem Kommentar seine Einschätzung und Bewertung des Gesetzentwurfes vor. Es möchte dazu beitragen, dass „der Krieg auf den Dörfern“ nicht eintritt, sondern eine Regelung im Gesetz gefunden wird, die die Interessen derjenigen, die auch in Zukunft ohne Gentechnik wirtschaften möchten, angemessen wahr. Es möchte dazu beitragen, dass ökologische und gesundheitliche Schutzinteressen den ihnen zustehenden Stellenwert erhalten und im Zweifel für die Zukunft entschieden wird – also das Vorsorgeprinzip angewendet wird.

3 Überblick über wichtige Änderungsvorschläge

Die folgende Darstellung nimmt zu wichtigen Änderungen im Entwurf zum Dritten Gesetz zur Änderung des Gentechnikgesetzes vom 16.01.2004 (im weiteren: GenTG-ÄndG) Stellung und erläutert notwendigen Anpassungsbedarf.

3.1 Allgemeine Vorschriften (1. Teil GenTG-ÄndG)

3.1.1 Zweck des Gesetzes: Koexistenz, Wahlfreiheit und Transparenz als Rechtsbelange

Ein wesentliches Ziel des GenTG-ÄndG ist es, die Koexistenz und Wahlfreiheit der Verbraucher und Erzeuger bei der Verwendung von GVO zu verwirklichen. Dazu werden diese Ziele als Belange im Gesetzeszweck definiert (§ 1 Nr. 1 lit. b GenTG-ÄndG). Die Festlegung dieser Belange als Gesetzeszweck ermöglicht es die entsprechenden Regelungen zum Schutz vor den Gefahren der Gentechnik im GenTG zu treffen und den Belangen bei der Auslegung des GenTG Raum zu geben. Zu begrüßen ist, dass der hohe Stellenwert, den die Richtlinie 2001/18/EG dem Vorsorgeprinzip beim Schutz vor den Gefahren der GVO einräumt (siehe Art. 1 und 4 Richtlinie 2001/18/EG), sich nunmehr auch im Gesetzeszweck des GenTG-ÄndG widerspiegelt.

Zu kritisieren ist, dass der Forschungs- und Förderungszweck (bisheriger § 1 Abs. 2 GenTG) weiter als Zweck des GenTG beibehalten wird. Dies, obwohl es die originäre Zielsetzung des GenTG ist, den Schutz und die Vorsorge vor Gefahren der GVO zu gewährleisten – siehe auch die entsprechende Zielsetzung in Art. 1 Richtlinie 2001/18/EG. Die Streichung des Förderzwecks im GenTG würde die Förderung der Gentechnik nicht gefährden, da diese bereits durch andere Gesetze ermöglicht wird.

3.1.2 Kommission für biologische Sicherheit

Die Arbeit der ehemaligen „Zentralen Kommission für Biologische Sicherheit“ (ZKBS) wird nunmehr neu geordnet (§§ 4 bis 5a GenTG-ÄndG). Dazu wird eine Sachverständigenkommission eingerichtet, die aus einem „Ausschuss für gentechnische Arbeiten in gentechnischen Anlagen“ und einem „Ausschuss für Freisetzung und Inverkehrbringen“ besteht. Die vorgenommene Aufteilung in einen Experten-Ausschuss für gentechnische Anlagen und einen für Freisetzung und Inverkehrbringen ist zu begrüßen, da sie den unterschiedlichen Anforderungen an das Expertenwissen und den unterschiedlichen Problemstellungen in geschlossenen Systemen und in der freien Natur besser Rechnung tragen kann.

3.1.3 Definitionen

Der Begriff „Beobachtung“ mit seinen Unterformen der „fallspezifischen Beobachtung“ und der „allgemeinen Beobachtung“ (§ 16d GenTG-ÄndG) sollte in § 3 GenTG-ÄndG definiert werden. Das GenTG-ÄndG verwendet in einzelnen Vorschriften den Begriff „Beobachtung“ (z.B. § 16d GenTG-ÄndG) als Übersetzung des englischen Begriffs „Monitoring“. Diese Begriffswahl beschreibt die damit umschriebene Aufgabe besser als die häufig anzutreffende Übersetzung „Überwachung“. Mit „Überwachung“ werden im deutschen Recht andere staatliche Aufgaben, z.B. im Zusammenhang mit der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben verbunden (siehe die Verwendung in § 25 GenTG-ÄndG).

Der Begriff „Risikobewertung“ sollte in Anlehnung an die in Art. 2 Nr. 8 und Anhang II der Richtlinie 2001/18/EG verwendeten Konkretisierungen auch in § 3 GenTG-ÄndG definiert werden. Da das „Risikomanagement“ in § 3 Nr. 6b GenTG-ÄndG in Abgrenzung zur „Risikobewertung“ definiert wird, wäre auch eine eigenständige Definition der „Risikobewertung“ sinnvoll.

3.2 Gentechnische Arbeiten in gentechnischen Anlagen (2. Teil GenTG-ÄndG)

3.2.1 Anzeige- statt Anmeldeverfahren für Sicherheitsstufe 1

Durch das GenTG-ÄndG wird die bisherige Anmeldepflicht in der Sicherheitsstufe 1 durch eine Anzeigepflicht ersetzt (§ 8 Abs. 2 GenTG S. 1). Damit kann der Anzeigepflichtige **sofort** nach der Anzeige eine gentechnische Anlage errichten, in Betrieb nehmen und mit den vorgesehenen gentechnischen Arbeiten beginnen (siehe § 12 Abs. 5 S. 1, 1. Alternative GenTG-ÄndG).

Zwar kann die Behörde die Durchführung oder Fortführung der angezeigten Arbeiten bis zu einer bestimmten Frist vorläufig untersagen (vgl. den neu eingefügten § 12 Abs. 6 a S. 3 GenTG-ÄndG). Die Frist beträgt aber nur 21 Tage nach dem Eingang der angeforderten Unterlagen oder der Stellungnahme des Ausschusses nach § 5 GenTG. Verglichen mit dem Fall der angezeigten Änderung von genehmigungsbedürftigen Anlagen nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz ist dieser Zeitraum zu kurz. Dort hat die Genehmigungsbehörde einen Monat Zeit (§ 15 Abs. 2 BImSchG).

Im Gegensatz zu einer Prüfung der Anmeldeunterlagen vor dem Beginn der Errichtung und des Betriebs der Anlage sowie der Aufnahme der Arbeiten, muss die Behörde nunmehr in eine errichtete Anlage und laufende Arbeiten eingreifen. Im Fall einer nachträglichen Höherstufung der Arbeiten oder ungenügender Ausstattung der Labors der Sicherheitsstufe 1 kann dies zu erheblichen Mehrkosten beim Anlagenbetreiber führen. Dies könnte bei einer vorherigen Prüfung vermieden werden. Zudem muss die Behörde nunmehr in Kenntnis möglicher wirtschaftlicher

Zwänge beim Anlagenbetreiber (Kosten der Nachrüstung, Unterbrechung der Arbeiten) und in einer kürzeren Zeit entscheiden.

Faktisch wird damit die Behörde keinen Einfluss mehr auf die Errichtung und den Betrieb der Anlage sowie die Durchführung der gentechnischen Arbeiten ausüben.

Der Sicherheitsstufe 1 sind nach der derzeit gültigen Gentechniksicherheitsverordnung (GenTSV) gentechnische Arbeiten zuzuordnen, bei denen nach dem Stand der Wissenschaft nicht von einem Risiko für die menschliche Gesundheit und die Umwelt auszugehen ist.

Die Gefährdungen der menschlichen Gesundheit legen als Maßstab zur Beurteilung das Risiko einer Erkrankung für einen gesunden Erwachsenen zugrunde. Damit fallen z.B. fakultativ pathogene Organismen, die nur für immungeschwächte Personen ein Risiko darstellen, in die Sicherheitskategorie 1 (siehe z.B. Liste risikobewerteter Spender- und Empfängerorganismen für gentechnische Arbeiten nach §5 Absatz 6 GenTSV). Darüber hinaus sind in der deutschen GenTSV eine Reihe von apathogenen Stämmen von teilweise pathogenen Arten aufgeführt.¹ Ebenso werden Teilgenomsequenzen von pathogenen Arten, die nur unter Sicherheitsstufe-3-Bedingungen gehandhabt werden dürfen, denen aber kein pathogenes Potential zugeschrieben wird, unter Sicherheitsstufe-1-Bedingungen kloniert und charakterisiert.²

Ein Charakteristikum von Forschungsarbeiten im Labor ist die teilweise Unkenntnis der genauen Eigenschaften und Wechselwirkungen der Genkonstrukte im Kontext der Organismen, in die sie zwecks Vermehrung und/oder Integration und Expression eingeführt werden. Es ist in der Regel nicht bekannt, ob durch die Integration und Expression das pathogene, toxische oder allergische Potential verändert wird. Diese Aussage gilt in gleichem Maße für potentielle Umweltwirkungen.

Bei der geplanten Änderung wird die Einstufung entsprechend der Sicherheitsstufen in noch größerem Maße der Selbsteinschätzung der Antragsteller überlassen. Offensichtliche Fehleinschätzungen können damit nur sehr viel schlechter korrigiert werden. Aber auch in Zweifelsfällen, bei denen von verschiedenen WissenschaftlerInnen unterschiedliche Bewertungen vorgenommen werden, kann damit kaum noch im Sinne des Vorsorgeprinzips entschieden werden. Besonders hervorzuheben ist also, dass mit dieser Regelung das als Gesetzeszweck angeführte Vorsorgeprinzip missachtet wird. Darüber hinaus berücksichtigt diese Regelung nicht die neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse der Epigenetik, die einzelnen DNA-Abschnitten mehr als eine Funktion und Bedeutung zuschreiben (s.a. Gibbs 2003)³, die in den seltensten Fällen bisher wirklich verstanden sind. Die Epigenetik geht davon aus, dass die Aktivität der DNA in der Regel durch ein

¹ Dies bezieht sich nicht nur auf humanpathogene Arten sondern auch auf pflanzen- oder tierpathogene Arten.

² Dies betrifft z.B. HIV-Stämme.

³ Gibbs W. (2003) The Unseen Genome: Gems among the junk. Scientific American, Nov. 2003 S. 48-53

Regulationsnetzwerk gesteuert wird, das jenseits der DNA zellulär verankert ist. Jüngstes Beispiel für das Nichtwissen resp. Fehlinterpretationen der Steuerung und der Funktionen bestimmter Gene oder Proteine sind die Ergebnisse einer Arbeitsgruppe der Berkeley-Universität in Kalifornien. In der Absicht ein weniger pathogenes Tuberkulose-Bakterium herzustellen, produzierten sie eine deutlich virulentere und damit tödlichere Variante (Shimano et al. 2003)⁴.

Bei Anwendung des Vorsorgeprinzips, wie es u.a. die neugefasste Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG vorsieht, empfiehlt es sich aus Sicht der AutorInnen eher zu erwägen, inwieweit für Forschungsarbeiten generell ein Arbeiten unter den Bedingungen der Sicherheitsstufe 2 empfohlen werden sollte. Damit würde der Forschungsarbeiten teilweise inhärenten Unsicherheit und partiellen Unkenntnis, die ja mit Hilfe des Forschungsprozesses ausgeräumt oder mindestens verkleinert werden soll, Rechnung getragen. Wenn Ausstattung und Ausrüstung der Sicherheitsstufe 2 entsprechen, hindert dies nicht, bei bestimmten Arbeiten auch einen niedrigeren Sicherheitsgrad zu realisieren, gleichzeitig können Arbeiten, bei denen sich im Verlauf des Forschungsprozesses herausstellt, dass sie nur unter höheren Sicherheitsstufen durchgeführt werden sollten, ohne größere Probleme weitergeführt werden.⁵

Die u.a. in der deutschen GenTSV genannten Vorbedingungen, dass für eine Einstufung unter Sicherheitsstufe-1-Bedingungen keine Gefährdungen für Mensch und Umwelt resultieren darf, ist streng genommen am Beginn eines Forschungsprozesses unmöglich. Allenfalls nach intensiver Forschung und Charakterisierung eines Organismus lässt sich eine solche Aussage mit hinreichender Sicherheit treffen.

Es ist deshalb mindestens die Beibehaltung des Anmeldeverfahrens für die Sicherheitsstufe 1 anzustreben oder zumindest eine entsprechende Verlagerung der Entscheidungsfrist für die Behörde nach GenTG-ÄndG auf vier Wochen oder einen Monat.

⁴ Shimono N. et al. (2003) Hypervirulent mutant of *Mycobacterium tuberculosis* resulting from disruption of the *mce 1* operon. PNAS 100(26) 15918-15923

⁵ Siehe auch die Kommunikation der EU zum Vorsorgeprinzip (COM (2000) 1. Die Kommunikation bezieht sich zwar nicht direkt auf den Forschungsprozess, aber sinngemäß angewendet, kann eine vorsorgliche Einstufung respektive Ausrüstung von Laboratorien als eine Maßnahme des Risk Managements charakterisiert werden.

3.3 Freisetzung und Inverkehrbringen (3.Teil GenTG-ÄndG)

3.3.1 Genehmigungspflicht für Produkte, die aus freigesetzten GVO gewonnen werden

Im GenTG-ÄndG wird das Inverkehrbringen von Produkten, die aus freigesetzten GVO gewonnen oder hergestellt wurden, einer Genehmigungspflicht unterworfen (§ 14 Abs. 1 Nr. 4 GenTG-ÄndG). Die damit verfolgte Absicht, der Umgehung der gentechnikrechtlichen Vorschriften, z.B. beim kommerziellen Anbau von GVO-Pflanzen auf Freisetzung-Flächen zu begegnen, ist zu begrüßen.

Die im Folgenden aufgeführten neuen Regelungen des GenTG-ÄndG sind lediglich Umsetzungen der Vorgaben aus der Richtlinie 2001/18/EG:

- § 14 Abs. 2 GenTG-ÄndG setzt die Art. 5 Richtlinie 2001/18/EG um,
- § 14 Abs. 2a bis e GenTG-ÄndG die Art. 12 und Art. 12a Richtlinie 2001/18/EG.

3.3.2 Standortregister

Die Einrichtung von Standortregistern gem. § 16a GenTG-ÄndG, in denen die Angaben über die freigesetzten GVO-Pflanzen und den Anbau der in Verkehr gebrachten GVO-Pflanzen Eingang finden, setzen die Vorgaben des Art. 31 Abs. 3 Richtlinie 2001/18/EG um. Zweck der Standortregister ist es u.a., das in Art. 26a Richtlinie 2001/18/EG festgeschriebene Ziel der Koexistenz von gentechnikfreier Landwirtschaft und einer Landwirtschaft, die GVO verwendet, zu ermöglichen.

Die Erfassung der GVO in einem Bundes- und in Landesregistern jeweils für das gesamte Landesgebiet ist zu begrüßen. Register für Teile eines Landesgebietes würden höhere Verwaltungskosten bedeuten und im Fall von sehr kleinräumigen Katastern der Problematik einer weiträumigen Auskreuzungen der GVO nicht gerecht werden.

Die Unterteilung des Registers in einen öffentlichen Teil und einen Teil, der nur bei Nachweis eines berechtigten Interesses, eingesehen werden kann, ist ein gangbarer Weg um die Interessen der potenziell betroffenen Genehmigungsinhaber, bzw. Verwender von GVO zu schützen. **Weder das GenTG-ÄndG noch die Begründung erläutern jedoch, welche Interessen der Betroffenen hier geschützt werden sollen.** Es reicht danach jedes Interesse der Betroffenen aus.

Ein berechtigtes Interesse liegt nach dem Gesetzesentwurf vor, „wenn durch die Eigenschaften des Organismus, die auf gentechnischen Arbeiten beruhen, die Nutzung einer Sache, insbesondere eines Grundstücks, durch den Antragsteller beeinträchtigt werden könnte“ (§ 16a Abs. 5, S. 2 GenTG-ÄndG). In einer Vermutungsregel wird dieses Interesse angenommen, wenn das Grundstück „in unmittelbarer Nähe zur Freisetzung- oder Anbaufläche“ liegt.

Sicherlich führt die bisherige Regelung z.B. in großen Gemeindegebieten dazu, dass ein Landwirt, der GVO-frei anbauen will, seine Betroffenheit nur feststellen kann, wenn er unter Nachweis seines berechtigten Interesses Einblick in den nicht-öffentlichen Teil des Registers beantragt. Dies kann zu einem enormen Aufwand für die potenziell betroffenen Landwirte und Behörde(n) führen. Dieses Problem ließe sich begrenzen, wenn dem Verwender von GVO eine Pflicht zur Information der benachbarten Landwirte auferlegt wird (Bringpflicht). Die Bringpflicht ist so auszugestalten, dass es dem potenziell betroffene Landwirt ermöglicht wird in seiner eigenen Anbauplanung auf den GVO-Anbau in seiner Nachbarschaft zu reagieren – also rechtzeitig vor der Anbauplanung des betroffenen Landwirts.

Ein weiteres Ziel der Standortregister ist die Beobachtung des jeweiligen GVO entsprechend dem im Genehmigungsverfahren vorgelegten Beobachtungsplan. Gerade wegen möglicher Auswirkungen von GVO über längere Zeiträume müssen deshalb die Daten des Bundes und der Landes-Standortregisters auch über einen längeren Zeitraum verfügbar und für die Öffentlichkeit bzw. Betroffenen zugänglich sein. Die festgelegten 5 Jahre bzw. max. 10 Jahre für die Landesregister sind nicht ausreichend (§ 16a Abs. 6 Satz 2 GenTG-ÄndG), da Schäden gerade erst über einen längeren Zeitraum auftreten bzw. erkannt werden können. Vor dem Hintergrund, dass die Genehmigung zum Inverkehrbringen nach § 16e Abs. 2 GenTG-ÄndG zunächst nur für höchstens zehn Jahre erteilt werden darf und dann nochmals um 10 Jahre verlängert werden kann, ist eine Speicherung der Daten des Registers von mindestens 20 Jahren nicht unangemessen.

Um die Transparenz von GVO-Verunreinigungen zu verbessern und die Kosten zur Kontrolle der GVO-Verunreinigung zu minimieren, sollten von einer GVO-Verunreinigung potenziell betroffene Grundstücksnutzer die Möglichkeit haben, im Standortregister für den jeweiligen GVO die Nachweismöglichkeiten zu finden. Im Register müssen dazu z.B. Informationen über den spezifischen Erkennungsmarker für den jeweiligen GVO enthalten sein.⁶ Zu überdenken ist auch eine Pflicht der Inverkehrbringer den Verwender auf der Saatgutpackung über bekannte Nachweismethoden für den GVO zu informieren.

3.3.3 Beobachtung

Mit der Beobachtung von GVO wurden die Vorgaben der Art. 13 Abs. 2, 19 Abs. 3 und Art. 20 sowie des Anhangs VII der Richtlinie 2001/18/EG im GenTG-ÄndG umgesetzt (insbesondere in § 15 Abs. 1 Satz 3 Nr. 4a, § 15 Abs. 3 Satz 2 Nr. 5a und 16d GenTG-ÄndG). Durch die Beobachtung sollen die von einem GVO ausgehenden vermuteten Gefahren beobachtet (fallspezifische Beobachtung) oder unvorhergesehene Gefahren für die menschliche Gesundheit und die Umwelt

⁶ Vgl dazu das Chemikalienrecht: Der Anmeldepflichtige hat bei neuen gefährlichen Stoffen und Zubereitungen die Nachweis- und Bestimmungsmethoden der Anmeldestelle mitzuteilen (vgl. Nach § 6 Abs. 1 Nr. 2 Chemikaliengesetz).

erkennbar werden (allgemeine Beobachtung). In diesem Zusammenhang wäre eine Bündelung der Kompetenz für die allgemeine Beobachtung bei einer Behörde, z.B. beim Bundesamt für den Naturschutz, das schon Monitoringaufgaben wahrnimmt, in der Verordnungsermächtigung des § 16d Abs. 4 GenTG-ÄndG zu begrüßen. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Ergebnisse der Beobachtung der Öffentlichkeit bekannt gegeben werden müssen (vgl. Art. 20 Abs. 4 Richtlinie 2001/18/EG). Die Richtlinie spricht nur von der „Beobachtung“. Es wären also sowohl die Ergebnisse der fallspezifischen als auch der allgemeinen Beobachtung der Öffentlichkeit bekannt zu geben.

3.3.4 Umgang mit in Verkehr gebrachten Produkten (§ 16c GenTG-ÄndG)

Bislang waren die Bedingungen oder Einschränkungen im Rahmen der Genehmigung zum Inverkehrbringen nur für den Inverkehrbringer verbindlich einzuhalten. Nach § 16 Abs. 5a GenTG-ÄndG haben nunmehr auch die „übrigen am Inverkehrbringen des Produktes oder dem Umgang damit Beteiligten“, also z.B. die GVO-verwendenden Landwirte, die Zulassungsbedingungen zum Inverkehrbringen zu beachten. Die Ausdehnung der Beachtungspflicht auf die „übrigen Beteiligten“ war durch die gesetzliche Vorgabe des Art. 9 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 geboten. Diese Regelung ist zu begrüßen, da die Bedingungen und Einschränkungen der Genehmigung zum Inverkehrbringen ein unverzichtbarer Bestandteil bei der Einhaltung der Guten fachlichen Praxis (GfP) sind. Das GenTG-ÄndG sieht in diesem Zusammenhang auch die Pflicht der Inverkehrbringer vor, solche Bestimmungen der Genehmigung in der Produktinformation mitzuliefern, die sich auf den Umgang mit dem Produkt beziehen (§ 16c Abs. 5 GenTG-ÄndG). § 16c Abs. 6 GenTG-ÄndG enthält eine Verordnungsermächtigung der Bundesregierung, wonach diese u.a. die „inhaltliche Gestaltung“ der Produktinformationen regeln kann. Diese Verordnung muss mit dem Inkrafttreten des GenTG-ÄndG verabschiedet werden, um sicher zu stellen, dass die Produktinformationen für den Verwender deutlich erkennbar sind.

§ 16c Abs. 2 und 3 GenTG-ÄndG regeln die **GfP beim Anbau von Pflanzen und der Haltung von Tieren**. Zunächst ist festzustellen, dass diese Vorgaben zur GfP nur ein Schritt in Richtung zur Realisierung der Koexistenz sind. Die Koexistenz setzt zwingend voraus, dass für den jeweiligen GVO eine gute fachliche Praxis tatsächlich benannt werden kann und umschrieben ist. Zur Realisierung dieses Ziels enthält der GenTG-ÄndG in § 16c Abs. 6 eine Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung, in der u.a. auch die GfP definiert werden kann. Die Aufteilung, grundsätzliche Vorgaben zur GfP im GenTG zu regeln und detailliertere Regelung zur GfP in einer eigenen Verordnung zu erlassen, ist vor dem Hintergrund der schnellen Anpassung an neue Erkenntnisse in der guten fachlichen Praxis oder der Einführung neuer GVO-Pflanzen in Deutschland und einer entsprechenden GfP

sinnvoll. Um die GfP nicht leer laufen zu lassen, muss die Verordnung zur GfP aber zusammen mit der Novellierung des GenTG-ÄndG verabschiedet werden.

Die in § 16c Abs. 2 und Abs. 3 GenTG-ÄndG vorgegebenen **Mindestgrundsätze für** die Gute fachliche Praxis sind nicht ausreichend. Die Aufzählung der Grundsätze ist zwar nicht abschließend (siehe die Verwendung von „insbesondere“). Laut der Begründung zum GenTG-ÄndG handelt es sich aber um die „wichtigsten Grundsätze“⁷. Deren Signalwirkung und Wichtigkeit sollte nicht unterschätzt werden. Deshalb sollten die Mindestgrundsätze dahingehend erweitert werden, dass:

- **der Anbau von GVO-Pflanzen oder die Haltung GVO-Tieren unzulässig ist**, wenn eine wesentliche Beeinträchtigung des Schutzgutes „Koexistenz“ auf Grund der Umstände des Einzelfalls nicht vermieden werden kann.
- ein **generelles Minimierungsgebot** für den Eintrag oder die Beimischung von GVO in GVO-freie Pflanzen oder Produkte festgeschrieben wird.

Das Minimierungsgebot ist gerade im Hinblick auf die bestehenden Unsicherheiten bei den Schutzmaßnahmen für die GVO-Pflanzensorten notwendig, für die zwar eine Genehmigung zum Inverkehrbringen besteht, aber es noch keine GfP gibt. Die Vorsorgepflicht nach § 16 c Abs. 1 GenTG-ÄndG gebietet dem Verwender bereits vor Erlass einer GfP für die spezifische GVO-Pflanzensorte die erforderliche Sorgfalt walten zu lassen. Ohne eine nähere Konkretisierung der Sorgfaltspflicht läuft diese jedoch in der Regel leer. Die Realisierung der Koexistenz bei solchen Pflanzensorten kann von vorneherein unmöglich werden, weil für den Anbau oder die Weiterverarbeitung keine GfP existiert. **Konsequenter Weise sollte deshalb der Anbau dieser GVO-Pflanzen nur erlaubt sein, wenn eine GfP existiert.** Zumindest sollte im GenTG-ÄndG dem Verwender ein **generelles Minimierungsgebot**⁸ für den Eintrag von GVO vorgeschrieben werden (vgl. eine ähnliche Regelung in § 22 Bundes-Immissionsschutzgesetz). In der Begründung zu § 16c GenTG-ÄndG wird im Zusammenhang mit dem Vorsorgeprinzip zwar von einer Minimierung gesprochen:

„Die Ausbreitung von gentechnisch veränderten Organismen muss deshalb möglichst vermieden und, wenn unvermeidbar, auf ein Mindestmaß reduziert werden.“⁹

Im Gesetzestext ist die Minimierungspflicht aber nicht ausdrücklich angesprochen. Wenn eine solche Minimierungspflicht eingeführt wird, können die Behörden auch dann, wenn noch keine Regelung zur GfP besteht, die Verwender zur Einhaltung von Schutzmaßnahmen verpflichten.

⁷ Siehe die Begründung zu § 16c Abs. 3 des GenTG-ÄndG, S. 23.

⁸ Vgl. in § 16 Abs. 1 Nr. 2 GenTG-ÄndG wird das Minimierungsgebot für Auskreuzungen bei der Genehmigung von Freisetzungen vorgeschrieben.

⁹ S. 22 der Begründung zum GenTG-ÄndG.

Weiterhin hat nach dem Gesetzesentwurf auch derjenige, der in Verkehr gebrachte GVO-Produkte weiterverarbeitet, Vorsorge zum Schutz der Rechtsgüter und Belange des § 1 Abs. 1 Nr.1 und Nr. 2 GenTG-ÄndG zu treffen (vgl. § 16c Abs. 1 S 1 GenTG-ÄndG). Eine **Regelung zur GFP bei der weiteren Verarbeitung** von GVO-Produkten ist notwendig.

3.3.5 Ökologisch sensible Gebiete

Die Einführung einer Anzeigepflicht für die „land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Nutzung von rechtmäßig in Verkehr gebrachten Produkten, die gentechnisch veränderte Organismen enthalten oder aus solchen bestehen ...“ sowie der „sonstige, insbesondere auch nicht erwerbswirtschaftlichen, Umgang mit solchen Produkten“ in bestimmten ökologisch sensiblen Gebieten (§ 16b Abs. 1 GenTG-ÄndG) ist ein erster Schritt zum Schutz dieser Gebiete.¹⁰ Damit wird bei der Freisetzung von GVO und dem Umgang mit in Verkehr gebrachten GVO in ökologisch sensiblen Gebieten nur das mildeste Mittel einer Eröffnungskontrolle der Behörde eingeführt. Ein stärkeres Mittel wie die noch im 3. Entwurf des GenTG-ÄndG vom 22.08.2003 geforderte Genehmigungspflicht wäre allerdings wohl europarechtswidrig. Denn nach Art. 19 Abs. 1 2001/18/EG ist **eine** schriftliche Zustimmung notwendig, um ein GVO in Verkehr bringen zu dürfen. Dem Wortlaut nach wäre also ein weiteres Genehmigungsverfahren neben der Genehmigung zum Inverkehrbringen, wie es § 16b GenT-ÄndG vom 22.08.2003 vorgesehen hatte, nicht mit der Richtlinie 2001/18/EG vereinbar. Zum Schutz dieser Gebiete muss die Anzeigepflicht auf Flächen, die an die ökologisch sensiblen Gebiete angrenzen und auf Überschwemmungsflächen ausgedehnt werden.¹¹

Ein **schwerwiegendes Problem wirft die Frage auf wann „erhebliche Beeinträchtigungen“** für ein ökologisch sensibles Gebiet durch die Freisetzung oder Nutzung von in Verkehr gebrachten GVO eintreten. Denn nur in diesem Fall **muss** die Behörde die Freisetzung oder Nutzung der GVO untersagen (§ 16b Abs. 1, S. 3 GenTG-ÄndG):

„Eine beabsichtigte Nutzung ist nur zu untersagen, soweit sie

1. geeignet ist, einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Projekten oder Plänen im Sinne des § 10 Abs. 1 Nr. 11 oder 12 des Bundesnaturschutzgesetzes das betroffene Gebiet erheblich zu beeinträchtigen und

2. nicht nach den im Rahmen des § 34 des Bundesnaturschutzgesetzes erlassenen landesrechtlichen Vorschriften zulässig ist.“

¹⁰ Die Vorgaben sind für Freisetzungen entsprechend anzuwenden (§ 16b Abs. 2 GenTG-ÄndG)

¹¹ Die Anzeigepflicht ist auch im Zusammenhang mit dem Schutz der Saatgutproduktionsgebiete ein geeignetes Instrument zur Überwachung.

Diese Situation beim Schutz von ökologisch sensiblen Gebieten – auch nach der Einführung einer Anzeigepflicht für GVO gem. § 16b Abs. 1 GenTG-ÄndG – **ist nicht befriedigend**. Von einer erheblichen Beeinträchtigung ist dann auszugehen, wenn ein Projekt ein Beeinträchtigungspotential hat. Anknüpfungspunkt ist die mögliche Gefährdung der Gebiete, nicht hingegen eine bestimmte Art von Maßnahme oder der Ort ihrer Vornahme.¹² Wann eine erhebliche Beeinträchtigung für ein ökologisch sensibles Gebiet durch die Nutzung von GVO vorliegt, ist weder in der Richtlinie 2001/18/EG, in der FFH- oder Vogelschutz-Richtlinie noch im GenTG geklärt. Erste Versuche zur Bestimmung der schädlichen Auswirkungen von GVO auf die Umwelt werden derzeit in der Rechtsliteratur vorgenommen. Der Rahmen für eine schädliche Auswirkungen reicht vom Konzept der evolutionären Integrität der Umwelt bis zum Konzept der Entstehung von selektiven Vorteilen für Pflanzen mit GVO-Einkreuzungen gegenüber konventionellen Pflanzen. Die Klärung dieser Frage darf nicht den Obergerichten überlassen werden, sondern muss mit Hilfe der Wissenschaft durch die Politik entschieden werden.

Vor dem Hintergrund der Konvention zur Biodiversität und dem Vorsorgeprinzip sind die ökologisch sensiblen Gebiete in Deutschland von jeglicher GVO-Einkreuzung freizuhalten. Daraus resultiert, dass auf europäischer Ebene und in Deutschland ein Verbot der Freisetzung und Nutzung von GVO-Pflanzen, die in ein ökologisch sensibles Gebiet einkreuzen oder sich dort etablieren können, gefordert werden muss.

3.4 Öffentlichkeitsbeteiligung

Das GenTG-ÄndG und die Richtlinie 2001/18 weisen im Hinblick auf die Öffentlichkeitsbeteiligung beim Inverkehrbringen von GVO einen Mangel an Transparenz auf. Während für die Genehmigung zur Freisetzung von GVO ein Anhörungsverfahren durchzuführen ist (§ 18 Abs. 2 GenTG-ÄndG und Art. 9 Richtlinie 2001/18/EG) wird dies bei der Genehmigung zum Inverkehrbringen nicht vorgeschrieben (vgl. § 18 GenTG-ÄndG bzw. Art. 13 Richtlinie 2001/18). Der darin liegende Wertungswiderspruch ist zu beheben. Gerade bei der Genehmigung zum Inverkehrbringen handelt es sich im Vergleich zur Freisetzung um eine Entscheidung mit wesentlich weitreichender Wirkung für einen große Teil der Bevölkerung. Die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Genehmigung zum Inverkehrbringen könnte auch zu einer erhöhten Akzeptanz der Genehmigungsentscheidung führen. Sollte eine weitergehende Vorschrift im deutschen GenTG nicht europarechts-konform sein, so muss die Bundesregierung auf eine entsprechende Änderung der Richtlinie 2001/18/EG hinwirken.

Zu erwähnen ist im Zusammenhang mit der unzureichenden Öffentlichkeitsbeteiligung auch eine fehlendes Verbandsklagerecht. So besteht in der

¹² Vgl. Gassner/Bendormik-Kahlo, Schmidt-Ränsch, Bundesnaturschutzgesetz – Kommentar, 2. Auflage 2003, § 10 Rn 11.

Schweiz gegen die Genehmigung zum Inverkehrbringen ein Beschwerderecht der anerkannten Verbände (Art. 28 Gentechnikgesetz)¹³.

3.5 Haftungsvorschriften (5. Teil GenTG-ÄndG)

Durch die Regelungen in § 36a GenTG-ÄndG wird der „Krieg auf den Dörfern“ **nicht verhindert**, sondern lediglich etwas abgemildert. Ohne einen Haftungsfonds und eine Verordnung zur GfP des GVO-Anbaus (siehe dazu unten), der den Ausgleich von Schäden durch GVO-Einkreuzungen übernimmt, müssen sich die betroffenen Landwirte ihren Ausgleich für Schädigungen durch GVO-Verunreinigungen auf dem Rechtsweg erstreiten. Neben dem anfallenden Mehraufwand und –kosten zur Vermeidung und Überwachung von GVO-Verunreinigungen, z.B. für die Analyse des Ernteguts auf GVO-Verunreinigungen tragen sie nach diesem Entwurf des GenTG-ÄndG auch die Risiken der Rechtsverfolgung, z.B. die Kosten des Gerichtsverfahrens im Fall des Unterliegens. Eine dem Verursacherprinzip entsprechende Zuordnung der Kosten durch die Einführung des GVO-Anbaus findet nach Regelungen des GenTG-ÄndG nicht statt.

Die bisherigen Haftungsregelungen in § 32 GenTG erfassen Schäden, die durch das Inverkehrbringen von zugelassenen GVO entstehen, nicht. Für diese Fälle waren und sind die allgemeinen zivilrechtlichen Vorschriften, insbesondere §1004, §906 und § 823 BGB anwendbar. Diese zivilrechtlichen Regelungen beinhalten jedoch unbestimmte Rechtsbegriffe, deren Auslegung im Hinblick auf die Verwendung von in Verkehr gebrachten GVO noch nicht geklärt ist (wesentliche Beeinträchtigung, angemessener Ausgleich). Die dadurch entstehende Rechtsunsicherheit für die Verwender von GVO und diejenigen, die eine Eigentumsbeeinträchtigung oder einen Vermögensschaden durch die Verunreinigung mit GVO erleiden, wird durch den Gesetzesentwurf teilweise beseitigt. So ist es für die Verwirklichung der Koexistenz essentiell, dass neben der Einhaltung von Schutzmaßnahmen zur Vermeidung von GVO-Verunreinigungen die Frage der Unterlassung und Haftung für technisch unvermeidbare GVO-Einkreuzungen geklärt wird.

Im Gegensatz zu dem alten Entwurf § 36 a Abs. 3 GenTG-ÄndG vom 22.08.2003 (siehe dazu unten) enthält der jetzige Entwurf keine Ursachenvermutung mehr für die GVO-Einkreuzungen. Es ist nach dem Verursacherprinzip nicht hinnehmbar, dass **der von einer GVO-Einkreuzung Betroffene die volle Beweislast für die Kausalität der Verunreinigungen zu tragen hat**.

3.5.1 Unterlassungs- und Ausgleichsanspruch, Versicherungsschutz

Die Ansprüche des Nutzungsberechtigten einer Sache sind in § 36a GenTG-ÄndG in Anlehnung an 906 BGB geregelt. Die Ansprüche können nicht nur für den Fall der

¹³ Schweizer Bundesgesetz über die Gentechnik im Ausserhumanenbereich vom 21.03.2003.

GVO-Kontamination durch Polleneintrag in ein Grundstück sondern auch bei anderen Eintragungsmöglichkeiten, z.B. durch Beimischung geltend gemacht werden. Begrüßenswert ist die Klarstellung, dass die Vorsorgepflicht nach § 16c Abs. 2 und 3 GenTG-ÄndG als wirtschaftlich zumutbar im Sinne von § 906 BGB gilt und die Beurteilung der Ortsüblichkeit unabhängig von der Anbauform erfolgt (§ 36a Abs. 2 und 3 GenTG-ÄndG).

Es ist jedoch darüber hinaus notwendig für die Verwendung von GVO den Nachweis eines Versicherungsschutzes¹⁴ gesetzlich vorzuschreiben, da es sich bei den möglichen Schadensumfängen um beträchtliche Summen handeln kann. So z.B. wenn in einem Lebensmittelsilo oder einer Mühle durch die Beimischung von GVO mehrer Nutzer geschädigt werden.

3.5.2 Fehlende Ursachenvermutung für Verunreinigungen

Damit der von einer GVO-Einkreuzung Betroffene seinen Ausgleichsanspruch auch tatsächlich realisieren kann, muss eine Ursachenvermutung für Verunreinigungen eingeführt werden. So ist es oftmals schwierig für den Nutzungsberechtigten nachzuweisen, dass der Eintrag eines GVO in sein Eigentum tatsächlich z.B. durch die Auskreuzung aus dem Feld eines bestimmten GVO-Verwenders verursacht wurde. Gegenüber der nunmehrigen vollen Beweislast auf Seiten der GVO-frei wirtschaftenden Landwirte war im Entwurf des § 36 Abs. 3 GenTG-ÄndG vom 22.08.2003 noch eine Verteilung der Beweislast enthalten. Danach wurde dem Verwender von GVO die Verursachung der Kontamination zugerechnet, wenn er die GfP nicht eingehalten hat. Allerdings wurde dem Verwender von GVO ermöglicht, die Ursachenvermutung zu widerlegen, wenn er nachweist, dass er die Vorsorgepflichten des § 16c GenTG-ÄndG eingehalten hat. Damit der Ausgleichsanspruch nach § 906 BGB nicht zu einem stumpfen Schwert wird, ist diese Verteilung der Beweislast in das GenTG-ÄndG aufzunehmen.

3.5.3 Haftungsfonds und GVO-Anbau-Verordnung

Bei der Anwendung der §§ 1004, 906 BGB als zentrales Instrument zur Regelung direkter nachbarlicher Einzelkonflikte lässt sich der „Krieg auf den Dörfern“ nicht vermeiden. Neben den zivilrechtlichen Regeln muss eine Form der Abwicklung des Schadensausgleichs gefunden werden, die die Einzelkonflikte weitgehend vermeidet. Dies könnte durch einen Haftungsfonds der Verwender und Hersteller von GVO-Saatgut erreicht werden. Die Verwender von GVO müssten zudem verpflichtet sein, sich nach einer GVO-Anbau-Verordnung zertifizieren und überprüfen zu lassen. Treten Schäden durch GVO-Einkreuzungen oder Beimischungen auf, so wäre es die

¹⁴ Über die Möglichkeiten eines Versicherungsschutzes scheint auch der EG-Rat der Landwirtschaftsminister nachzudenken, siehe die Pressemitteilung vom 29.09.2003, <http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?reslist>.

Aufgabe des Haftungsfonds, dem betroffenen Landwirt einen Ausgleich für Schäden durch GVO-Einkreuzungen zu gewähren.

Durch einen Haftungsfonds würden die folgenden Probleme vermieden:

- Der von einer GVO-Einkreuzung betroffene Landwirt muss im Regelfall seinen Anspruch auf dem zeit- und kostenintensiven Klageweg beschreiten.
- Der betroffene Landwirt trägt das Risiko, die Kausalität der GVO-Einkreuzung durch den Nachbarn als Ursache für seine Verunreinigungen nachzuweisen.
- Selbst wenn der betroffene Landwirt im Klageverfahren obsiegt, kann er einen wirtschaftlich wertlosen Titel haben, z.B. weil er insbesondere bei größeren Schadenssummen einen zahlungsunfähigen GVO-Verwender verklagt hat.
- Der Verwender von GVO steht einem schwer zu kalkulierenden Risiko von Ausgleichs- und Schadensersatzforderungen gegenüber.

Der Haftungsfonds könnte durch eine staatliche Entschädigungsregelung oder ein Fondsmodell, basierend auf einer gesetzlichen Regelung der Hersteller, Inverkehrbringer und Verwender von GVO, verwirklicht werden. Dabei ist einem Ausgleichsfonds der Vorzug vor einer staatlichen Entschädigungsregelung zu geben.

So spricht gegen eine staatliche Entschädigungsregelung, dass es ein eklatanter Verstoß gegen das Verursacherprinzip darstellt, wenn die Schäden aus allgemeinen Haushaltsmitteln bezahlt werden. Würde man hingegen die staatlichen Ausgleichszahlungen aus speziellen, verursachergerecht zugeordneten Abgaben finanzieren, wäre das Verursacherprinzip gewahrt, da diese Gruppen auch der mögliche wirtschaftliche Vorteil der Verwendung von GVO zukommt. Fraglich bleibt, ob damit nicht eine unzulässige Sonderabgabe eingeführt würde. Zum anderen wäre zu prüfen, ob die staatliche Regelung gemäß dem Kosten-Nutzen-Prinzip effektiv funktionieren würde.

Ein Fondsmodell basiert ebenso wie eine staatliche Regelung auf einer reinen Kompensation auftretender wirtschaftlicher Schäden und würde entsprechend dem Verursacherprinzip die Inverkehrbringer und Nutzer von GVO zum Ausgleich der Schäden heranziehen. Das Fondsmodell wäre dabei in Bezug auf die Finanzierung und das Ausgabeverhalten flexibler als ein in die Haushaltsordnung eingebundenes Staatsmodell. Schließlich könnte bei der privatrechtlichen Organisationsform eines Fonds der bei den Haftpflichtversicherungen vorhandene Sachverstand zur Abwicklung von Sachschäden eingebunden werden. Durch eine Fondslösung, bei der Finanzierung und Schadensabwicklung direkt bei den Inverkehrbringern und Verwendern der GVO angesiedelt wird, würde sich der Anreiz erhöhen, (gemeinsame) Maßnahmen zur Vermeidung von Schäden voranzutreiben.

3.5.4 „Technisch und wirtschaftlich nicht vermeidbare Verunreinigung mit GVO“

Sowohl nach den europäischen als auch nach den nationalen Rechtsvorschriften ist unklar, was unter einer „technisch und wirtschaftlich nicht vermeidbaren Verunreinigung mit GVO“ zu verstehen ist. Es handelt sich dabei um einen für die Koexistenzfragen zentralen Begriff, da Produkte unter einem bestimmten Schwellenwert für zufällig oder technisch nicht vermeidbare Anteile von GVO, nicht der Kennzeichnungspflicht unterliegen. Die Beurteilung der Frage, was zufällige oder technisch nicht vermeidbare Verunreinigungen mit GVO sind, spielt zusammen mit dem dazugehörigen Schwellenwert eine zentrale Rolle für die Ausgestaltung der Koexistenz. Bei hohen Schwellenwerten und damit verbundenen hohen Verunreinigungsgraden kann von der Gewährleistung einer GVO-freien Landwirtschaft und Wahlfreiheit keine Rede mehr sein.

Wichtig ist es festzulegen, welcher Maßstab für technisch und wirtschaftlich nicht vermeidbare Verunreinigungen gilt. Sind die maximal möglichen Schutzmöglichkeiten zu ergreifen? Wird die individuelle Leistungsfähigkeit des jeweiligen Betriebes zum Maßstab genommen, die durchschnittliche Leistungsfähigkeit aller vergleichbaren Betriebe oder die maximal mögliche?

3.6 Straf- und Bußgeldvorschriften (6.Teil GenTG-ÄndG)

Zu begrüßen ist, dass mit dem vorgelegten Entwurf die strafrechtliche Verantwortlichkeit für das ungenehmigte Inverkehrbringen genauso behandelt wird wie die ungenehmigte Freisetzung (§§ 38 und 39 GenTG-ÄndG). Bisher war die ungenehmigte Freisetzung eine Straftat während das ungenehmigte Inverkehrbringen nur als Ordnungswidrigkeit geahndet werden konnte. Mit dem Entwurf wird diese Ungleichbehandlung zweier Sachverhalte mit gleichem Unrechtsgehalt beendet.

3.7 Saatgutproduktion

Die Regelungen zur Saatgutproduktion (insbesondere Saatgutverkehrsgesetz) unterfallen nicht dem GenTG. So werden nach § 2 Abs. 2 GenTG-ÄndG weitergehende Anforderungen an das Inverkehrbringen von Produkten nach anderen gesetzlichen Vorschriften nicht vom Anwendungsbereich des GenTG erfasst. Bei der Ausgestaltung der Regelungen zur GfP in § 16 c GenTG-ÄndG sollte aber auf bestimmte Formen der Saatgutproduktion Rücksicht genommen werden. So müsste die GfP, z.B. bei den einzuhaltenden Mindestabständen in der Nähe von ausgewiesenen Gebieten für die Produktion von Basis-Saatgut eine andere sein als im allgemeinen Anbau. Eine entsprechende Berücksichtigungspflicht sollte im Zusammenhang mit der GfP im GenTG aufgenommen werden.

4 Pflanzenartenspezifische GVO-freie Gebiete

Neben den im GenTG-ÄndG vorhandenen Instrumentarium zur Verwirklichung der Koexistenz wäre auch zu überlegen, ob eine ermessensgesteuerte Ausweisung von pflanzenartenspezifischen GVO-freien Anbaugebieten in bestimmten Fällen notwendig und zielführend ist.

So ist es bereits heute in der konventionellen Saatgutproduktion möglich, das die Länder ermessensgesteuert auf der Grundlage von § 29 Saatgutverkehrsgesetz geschlossene Gebiete zum Anbau von Saatgut ausweisen können.¹⁵ Das geschlossene Anbaugebiet umfasst dabei eine oder mehrere Vermehrungsflächen, sowie die Fläche, die zur Einhaltung für die zu vermehrende Art von Saatgut vorgeschriebene Mindestentfernung erforderlich ist. Weitere Flächen können einbezogen werden, um die Grenze des Anbaugebiets durch Grundstücksgrenzen und nach Möglichkeit durch in der Natur deutlich erkennbare Abgrenzungen zu bestimmen. Die Ausweisung erfordert, dass¹⁶:

- mindestens 25 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche des abzugrenzenden Gebiets für die Saatgutvermehrung bestimmt ist,
- die Maßnahme auch unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Belange der betroffenen Betriebe im Interesse der Landeskultur geboten ist,
- nicht Besitzer von mehr als 25 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche des abzugrenzenden Gebiets Einwendungen erhoben haben, die nicht berücksichtigt wurden.

In den ausgewiesenen Saatgutvermehrungsgebieten dürfen Landwirte, die nicht an der Saatgutvermehrung teilnehmen, keine Pflanzen anbauen, von denen Einkreuzungen in zu vermehrenden Pflanzen ausgehen können.

Eine ähnliche Ausweisung für GVO-freie Gebiete ist denkbar:

In einem Gebiet wird GVO-freier konventioneller Mais angebaut, z.B. von einer Genossenschaft. Der Anbau lässt sich unter den gegebenen Kennzeichnungsgrenzwerten von 0,9 % oder einer vertraglichen Verpflichtung von 0,X% nur durchführen, wenn kein Landwirt in diesem Gebiet oder in der Nähe des Gebietes einkreuzungsfähigen GVO-Mais anbaut. In diesem Fall kann die Ausweisung als „GVO-freies Gebiet für Mais“ erforderlich sein, um den Anbau von konventionellem Mais zu schützen und damit die Koexistenz in diesem Gebiet zu gewährleisten. Wird dem betroffenen Landwirt nur der Anbau von einkreuzungsfähigem GVO-Mais untersagt und stellt der Anbau nicht seine

¹⁵ Vgl. zur landesrechtlichen Regelung in Baden-Württemberg das Gesetz zum Schutz der Erzeugung von Saatgut in geschlossenen Anbaugebieten (Baden-Württemberg) vom 13. Mai 1969.

¹⁶ Vgl. § 1 Abs. 3 Gesetz zum Schutz der Erzeugung von Saatgut in geschlossenen Anbaugebieten (Baden-Württemberg).

wesentliche Einnahmequelle dar, ist die Ausweisung auch nicht völlig außer Verhältnis zum Schutz der GVO-frei wirtschaftenden Landwirte.

Dateiname: Evaluation der GenTG-ÄndG _ final.doc
Verzeichnis: X:\&mw
Vorlage: C:\Dokumente und
Einstellungen\hermann\Anwendungsdaten\Microsoft\Vorlagen\ÖKO01-22.dot
Titel: ##Studie
Thema:
Autor: Andreas Hermann
Stichwörter:
Kommentar:
Erstelldatum: 02.02.2004 09:43
Änderung Nummer: 3
Letztes Speicherdatum: 02.02.2004 10:08
Zuletzt gespeichert von: Markus Werz
Letztes Druckdatum: 02.02.2004 10:08
Nach letztem vollständigen Druck
Anzahl Seiten: 25
Anzahl Wörter: 7.523 (ca.)
Anzahl Zeichen: 42.883 (ca.)