



Zweites Gesetz zur Neuordnung des Gentechnikrechts

Gentechnikgesetz Teil 2 – Politische Ausgangslage

Das deutsche Gentechnikgesetz setzt die EU-Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG in nationales Recht um. Teil 1 ist am 26.11.2004 mit den Stimmen der Koalitionsmehrheit vom Bundestag verabschiedet worden und am 4.2.2005 in Kraft getreten. Teil 2 soll am 18.2.2005 in erster Lesung den Bundestag passieren und wird voraussichtlich Ende April 2005 im Bundesrat behandelt.

Der Aufspaltung des Gesetzes in einen zustimmungsfreien Teil 1 und einen zustimmungspflichtigen Teil 2 waren heftige Kontroversen zwischen Bundesregierung und CDU/CSU-FDP-dominiertem Bundesrat vorausgegangen. Nachdem der Bundesrat mit über 100 Änderungsanträgen deutlich gemacht hatte, dass er den Regierungsentwurf nicht mittragen würde, beschloss der Bundestag, das Gesetz zu splitten. Zustimmungsfrei sind die Bereiche des Gesetzes, die keine Länderinteressen berühren, zustimmungspflichtig diejenigen, bei denen die Länder involviert sind, etwa indem sie bestimmte Kontrollfunktionen wie beim Monitoring wahrnehmen und ihnen daraus Kosten entstehen.

Unter Druck geriet die vom Bundestag erstmals am 18. Juni 2004 verabschiedete Fassung des Gesetzes, als sich mit Rheinland-Pfalz und Mecklenburg-Vorpommern zwei Bundesländer mit SPD-Regierungsbeteiligung im Bundesrat auf die Seite der CDU/CSU-FDP-regierten Länder zu schlagen drohten. Hätten sie mit der Opposition gestimmt und so eine Zwei-Drittel-Mehrheit gegen das GenTG 1 zustande gebracht, wäre nicht nur der Gesetzgebungsprozess vorerst gescheitert, sondern vermutlich auch eine ernsthafte Regierungskrise gefolgt.

Dennoch ist der am 26.11.2004 im Bundestag verabschiedete Teil 1 des GenTG keineswegs gesichert. Das liegt weniger an der noch ausstehenden Notifizierung des Gesetzes durch die EU-Kommission und der von Sachsen-Anhalt angedrohten Klage vor dem Bundesverfassungsgericht (Klagegründe: Verstoß gegen die Berufsfreiheit, das Eigentumsrecht und das Persönlichkeitsrecht) als an der sich abzeichnenden politischen Konstellation: Die EU-Freisetzungsrichtlinie ist bereits am 17. Oktober 2002 in Kraft getreten und die EU-Kommission hat im August 2004 ein Verfahren wegen Nicht-Umsetzung gegen Deutschland eingeleitet. Damit steht die Bundesregierung unter Zugzwang. Setzt sie Teil 2 nicht zügig um, droht ein Strafgeld von bis zu 725 000 Euro pro Tag. Im schlimmsten Fall wird es rückwirkend erhoben. Eine generelle Entscheidung des EuGH zu der Frage, ab wann Strafzahlungen fällig werden, am Tag der Klageerhebung oder nach Verstreichen eines Ultimatums, steht noch aus.

Hier wittern die Bundesländer ihre Chance. Je länger sie über den Bundesrat die Verabschiedung von Teil 2 des Gesetzes hinauszögern, desto wahrscheinlicher wird ein Zwangsgeldverfahren gegen Deutschland – und damit steigen die Chancen, so ihr Kalkül, die von ihnen besonders heftig attackierten Bereiche des GenTG Teil 1 zu ihren Gunsten zu ändern.

Offen ist, ob und wie weit die Bundesregierung ihnen entgegen kommt. Offen ist auch, wie geschlossen die SPD (Forschungsministerium, Wirtschaftsministerium; Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz) hinter dem GenTG 1 steht. Folgende Fragen zeichnen sich ab: Wie hoch pokert der Bundesrat? Welchen Preis ist die Bundesregierung bereit zu zahlen, um die Verabschiedung des GenTG Teil 2 zu erreichen? Oder setzt der Bundesrat auf Totalblockade, um die Bundesregierung vorzuführen?

Gentechnikgesetz Teil 2 – Der Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen

Der jetzt vorliegende Teil 2 des GenTG ist identisch mit der Regierungsvorlage vom 11.2. 2004 (die Aufspaltung des Gesetzes erfolgte erst nach dem sich abzeichnenden Scheitern des Gesetzes im Bundesrat im April 2004 auf Betreiben der Bundestagsfraktionen von SPD und Grünen).

Laut EU-Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG müssen u.a. folgende Punkte zwingend umgesetzt werden:

- **Monitoring-Verordnung** (EU-Freisetzungsrichtlinie Anhang VII, Überwachungsplan; GenTG §16 d; GenTG –E § 25 „Überwachung, Auskunftspflicht und Duldungspflichten“). Sie ist am 2.2.2005 im Kabinett verabschiedet worden und geht dem Bundesrat zu. Vorgesehen ist – im Einklang mit der EU-Richtlinie - bisher nur eine Datenerhebung seitens der Inverkehrbringer.
***Bewertung auf Nachfrage beim BUND :** Der Umweltverband setzt sich für ein staatliches, betreiberunabhängiges Monitoring des kommerziellen Anbaus von GVO ein. Da es bei der Überwachung um mögliche negative Effekte von GVO auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit gehe, sei es für ihn unerlässlich, dass solche Daten erhoben werden, die nicht interessengeleitet sind. Die den Bundesländern dadurch entstehenden Kosten müssten die Inverkehrbringer gentechnischer Organismen tragen. Die Federführung der betreiberunabhängigen Beobachtung sollte beim BfN liegen.*
- **Einführung vereinfachter bzw. differenzierter Verfahren** (EU-Freisetzungsrichtlinie Artikel 7, Anhang V; GenTG – E §14): Bei Freisetzungen muss nur für den ersten Standort eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorgenommen werden, weitere Standorte müssen den Behörden lediglich gemeldet werden. Das soll immer dann der Fall sein, wenn „mit der Freisetzung bestimmter GVO in bestimmten Ökosystemen genügend Erfahrungen gesammelt worden sind“ (Artikel 7, 1 Freisetzungsrichtlinie). Vereinfachte bzw. differenzierte Verfahren finden immer unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt.
***Bewertung auf Nachfrage beim BUND :** Der Umweltverband tritt für standortabhängige Verfahren und die obligatorische Beteiligung der Öffentlichkeit*

ein, da die Effekte von GVO in unterschiedlichen Ökosystemen durchaus unterschiedlich sein können.

- **Einführung eines Schwellenwerts von 0,5 Prozent für in der EU zwar schon sicherheitsbewertete, aber noch nicht zugelassene Produkte** (die GVO, die sich in der pipeline befinden; GenTG-E § 14)
Bewertung auf Nachfrage beim BUND : Der Umweltverband habe sich leider nicht damit durchsetzen können, dass für nicht zugelassene Produkte eine Null-Toleranz zu gelten habe.
- **Unterrichtung der Öffentlichkeit** (Freisetzungsrichtlinie Artikel 24; GenTG-E neu § 28a) § 28a besagt: „Die zuständige Behörde unterrichtet die Öffentlichkeit bei Verdacht einer Gefahr der in §1 Nr. 1 genannten Rechtsgüter¹ einschließlich der zu treffenden Vorsichtsmaßnahmen und die Ergebnisse der Überwachung² in allgemeiner Weise.“ Während die EU-Freisetzungsrichtlinie hier sehr allgemein gehalten ist, ist der GenTG-E (E steht für Entwurf) sehr restriktiv in Bezug auf die Weitergabe von Informationen. Als Ausschlussgründe werden u.a. genannt: Vertraulichkeit der Beratung von Behörden, ein andauerndes Gerichtsverfahren, Schutz geistigen Eigentums, die mögliche Weitergabe von Betriebs- oder Geschäftsgeheimnissen.
Bewertung auf Nachfrage beim BUND : Der Umweltverband vertritt die Auffassung, dass Geheimniskrämerei kontraproduktiv ist. Wenn der Eindruck entstehe, Hersteller und Inverkehrbringer von GVO würden im Einklang mit den Behörden Informationen zurückhalten, sei das keine vertrauensbildende Maßnahme.
- **Vorschriften über den Zulassungsantrag** (Freisetzungsrichtlinie Anhang III, III a, III b, GenTG-E § 15). Er muss künftig enthalten: eine Risikobewertung, den Monitoring-Plan, eine Zusammenfassung und die Möglichkeit, weitere Unterlagen anzufordern.

GenTG Teil 2 - Weitere Punkte, die die EU-Freisetzungsrichtlinie nicht zwingend vorschreibt

- **Verordnung zur Guten Fachlichen Praxis des GVO-Anbaus** (Freisetzungsrichtlinie Artikel 26a: „Die Mitgliedsstaaten können die geeigneten Maßnahmen ergreifen, um das unbeabsichtigte Vorhandensein von GVO in anderen Produkten zu verhindern.“) Darin sollen die Details des Anbaus geregelt werden: Mindestabstände zwischen GVO und konventionell oder ökologisch bewirtschafteten Feldern, die Verantwortlichkeiten für die Reinigung gemeinsam genutzter Maschinen, Transport- und Lagerbehälter etc.
Bewertung auf Nachfrage beim BUND : Der Umweltverband hält die Gute Fachliche Praxis für eines der Kernstücke des Gesetzes, da sie den GVO-anbauenden Landwirten Leitlinien an die Hand geben soll, welche Maßnahmen sie einzuhalten haben, um die Ernten ihrer Nachbarn nicht zu verunreinigen. Die Gute Fachliche Praxis müsse so ausgestaltet sein, dass der Verunreinigungsfall die Ausnahme bleibe und nicht zur Regel werde. Insofern leiste sie einen Beitrag zum „Frieden auf den Dörfern“ – ein Anliegen, das auch der Bundesrat teilen sollte.

¹§1 Nr. 1 Zweck des Gesetzes: „Leben und Gesundheit von Menschen, die Umwelt in ihrem Wirkungsgefüge, Tiere, Pflanzen und Sachgüter vor schädlichen Auswirkungen gentechnischer Verfahren und Produkte zu schützen

²=Monitoring

Was steht auf dem Spiel?

Der Zugang zum Standortregister soll wieder erschwert werden

Offenbar gibt es eine Zusage von F. Müntefering an K. Beck und T. Backhaus – als Bedingung, im Bundesrat Teil 1 des Gesetzes mitzutragen -, den Zugang zum Register „zu prüfen“.

§16 a des GenTG 1 sieht vor, dass das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit als zuständige Bundesoberbehörde ein öffentlich allgemein zugängliches Register führt. Allgemein zugänglich heißt, dass das Grundstück der Freisetzung und des Anbaus für alle Interessierten über das Internet abrufbar ist. Seit dem 4.2.2005 sind die GVO-Flächen unter www.bvl.bund.de/standortregister.htm verzeichnet.

Allgemein zugänglich sind folgende Informationen: Die Bezeichnung des GVO und seines spezifischen Erkennungsmarkers (der die Grundlage für Analysen bildet), die Eigenschaften des GVO sowie das Grundstück der Freisetzung und des Anbaus sowie die Flächengröße. Nur auf besonderen Antrag zugänglich sind personenbezogene Daten. Das BVL erteilt Auskunft, wenn „soweit der Antragsteller ein besonderes Interesse glaubhaft macht und kein Grund zu der Annahme besteht, dass der Betroffene ein überwiegendes schutzwürdiges Interesse an dem Ausschluss der Auskunft hat.“ Dieses Auskunftersuchen dürfte in erster Linie dann relevant werden, wenn ein Kontaminationsschaden vorliegt und ein Landwirt aufgrund seiner Recherchen einen konkreten Verdacht hegt, wer von seinen Nachbarn als Verursacher in Frage kommt. Denkbar ist jedoch auch der Fall, dass Landwirte sich in Bezug auf die Anbauplanung absprechen wollen und deshalb vor der Aussaat ein Auskunftersuchen stellen.

Als denkbarer Kompromiss mit dem Bundesrat könnte der ursprüngliche Entwurf der Bundesregierung vom 11.2.2004 zum Zuge kommen. Danach muss der Zugang der Öffentlichkeit zum Register lediglich auf Gemeindeebene gewährleistet sein, d.h. über das Internet wäre die Bezeichnung des GVO, seine gentechnisch veränderten Eigenschaften und die Gemeinde mit Namen und Postleitzahl sowie die Flächengröße abrufbar. Wer genau wissen will, wo das Grundstück liegt, muss ein „berechtigtes Interesse“ glaubhaft machen können. Es liegt dann vor, „wenn durch die Eigenschaften des Organismus, die auf gentechnischen Arbeiten beruhen, die Nutzung einer Sache, besonders eines Grundstücks, durch den Antragsteller beeinträchtigt werden könnte.“ Das dürfte in erster Linie auf Landwirte der entsprechenden Gemeinde zutreffen. Sie müssten zunächst über das Internet recherchieren, ob in ihrer Gemeinde ein GVO-Anbau stattfinden soll, um dann eine möglicherweise gebührenpflichtige Auskunft einzuholen, für die nicht festgelegt ist, innerhalb welchen Zeitraums sie zu erteilen ist.

Bewertung auf Nachfrage beim BUND : *Der Umweltverband sieht in dieser Restriktion ein Mehr an Bürokratie für die Landwirte. Außerdem dürfte die Regelung mit dem EU-Recht inkompatibel sein. Denn laut Artikel 31 (3a) der Freisetzungsrichtlinie „richten die Mitgliedsstaaten öffentliche Register ein, in denen der Ort [...] der Freisetzung der GVO festgehalten wird [...] und] richten die Mitgliedsstaaten auch Register ein, in denen der Standort der [...] angebauten GVO festgehalten werden soll [...] sind diese Standorte in der von den zuständigen Behörden als angemessen angesehenen Weise und gemäß den nationalen Vorschriften*

- *den zuständigen Behörden zu melden und*
- *der Öffentlichkeit bekannt zu geben.“*

Zudem dürfte die mit dem erschwerten Zugang verbundene Intransparenz auch der Öffentlichkeit nicht vermittelbar sein. Auch das immer wieder angeführte Argument zerstörter Felder greife nicht. 98 Prozent aller Freisetzungsversuche blieben unangetastet.

Haftungsregelungen sollen verwässert werden

Auch die gesamtschuldnerische Haftung – der umstrittenste Punkt des GenTG Teil 1 - dürfte erneut zur Disposition stehen. Sie greift immer dann, wenn sich nicht zuordnen lässt, wer die Verunreinigung der Ernte eines Nachbarn verursacht hat. D.h. jeder GVO-anbauende Landwirt in einem bestimmten Umkreis kann für den ökonomischen Schaden seines Nachbarn zur Rechenschaft gezogen werden, selbst dann, wenn er die Gute Fachliche Praxis des GVO-Anbaus eingehalten hat. In den Augen von CDU/CSU und FDP, aber auch des Bauernverbandes, bedeutet dies ein unverhältnismäßig hohes Haftungsrisiko, das auf ein de-facto-Anbauverbot für GVO hinausläuft.

Zur Debatte stehen dürften andere Haftungsmodelle, denen jedoch eins gemeinsam ist: Landwirte sollen nur dann haftbar sein, wenn sie nachweislich gegen die Gute Fachliche Praxis verstoßen haben. In allen anderen Fällen könnte beispielweise ein Haftungsfonds Abhilfe schaffen, dessen Finanzierung jedoch umstritten ist. Im Gespräch waren bisher Steuergelder und /oder Mittel der Wirtschaftsbeteiligten (Gentechnik-Industrie, GVO-Saatgut verwendende Bauern). Auch von einer Versicherungslösung war immer wieder die Rede. Wie genau sie aussehen soll und ob die Versicherungsbranche ein entsprechendes Angebot überhaupt bereitstellt, ist jedoch völlig offen. Sie hat einen Versicherungsschutz für Landwirte, die GVO ausbringen, zuletzt im Sommer 2004 dezidiert abgelehnt.

Bewertung auf Nachfrage beim BUND : *Die Hersteller transgenen Saatguts hätten unmissverständlich deutlich gemacht, dass sie sich an einem Haftungsfonds nicht beteiligen werden. Eine rechtliche Handhabe, sie dazu zu verpflichten, existiert nicht. Insofern habe die Forderung eines auch von der Saatgut-Industrie gespeisten Haftungsfonds den Charakter eines ungedeckten Schecks. Die gesamtschuldnerische Haftung sei das einzige Modell, das dem Verursacherprinzip entspreche und garantiere, dass Landwirte, die eine sogenannte „Nutzungsbeeinträchtigung“ erleiden, weil sie ihre Ernte nicht oder nur unter Preis vermarkten können, entschädigt würden.*

Forscher wollen die Legalisierung der Verunreinigung von Nachbargrundstücken durch Freisetzungsexperimente

Seit Herbst 2004 haben namhafte Wissenschaftlervereinigungen wie die DFG und die Deutschen Akademien der Wissenschaften beklagt, die Haftungsvorschriften des GenTG Teil 1 würden das Ende jeder Forschung im Bereich der „Grünen Gentechnik“ in Deutschland bedeuten – und damit offenbar auch Gehör gefunden.

Dabei wurde in der Öffentlichkeit der Eindruck erweckt, die Forscher persönlich oder die Universitäten, an denen sie arbeiten, würden für die Verunreinigungen benachbarter Felder zur Rechenschaft gezogen. Das trifft selbstverständlich nicht zu. Denn zum einen sind Freisetzungen zu Forschungszwecken von der gesamtschuldnerischen Haftung nicht erfasst; schließlich greift dieses Haftungsmodell ausdrücklich immer nur dann, wenn sich der Verursacher einer Verunreinigung nicht eindeutig zuordnen lässt – das jedoch ist bei einem

Freisetzungsexperiment immer der Fall. Zum anderen haftet für die Folgen öffentlicher Forschung der Staat bzw. die öffentliche Hand, es sei denn, ein Forscher hat grob fahrlässig gehandelt. An diesem Sachverhalt hat sich mit der Neufassung des Gentechnikgesetzes nichts geändert. Ebenso wenig gilt in der Haftung für durch Wissenschaftler verursachte Schäden ein Sonderrecht bei der Gentechnik.

Auch dass Ernten, in denen GVO aus experimentellen Freisetzungen eingekreuzt sind, nicht in Verkehr gebracht werden dürfen, ist nichts Neues, genauso die finanzielle Entschädigung der betroffenen Landwirte. Die von einer Reihe von Wissenschaftlern erhobene Forderung, Auskreuzungsprodukte aus Freisetzungen in Verkehr bringen zu dürfen, ist nicht nur verantwortungslos, sie verstößt zudem gegen geltendes EU-Recht. Freisetzungen dienen der Risiko- und Sicherheitsbewertung. Dabei werden GVO mit neuen, in der Umwelt nicht getesteten Eigenschaften für einen begrenzten Zeitraum auf begrenzter Fläche freigesetzt. Freisetzungsexperimente bedeuten ergebnisoffene Forschung, d.h. es ist nicht ausgeschlossen, dass Risiken festgestellt werden, die zum Abbruch des Versuchs führen und die weitere Entwicklung in Richtung Inverkehrbringen verbieten.

Bewertung auf Nachfrage beim BUND : Die Sicherheitsphilosophie der EU-Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG sieht ein dreistufiges Verfahren vor (Erprobung des GVO im geschlossenen System, experimentelle Freisetzung, Inverkehrbringen). Auskreuzungsprodukte aus Freisetzungsexperimenten sind aber nicht abschließend sicherheitsbewertet und verfügen folgerichtig über keine Zulassung zum Inverkehrbringen. Sie als Lebens- oder Futtermittel in Verkehr bringen zu wollen, verstoße laut BUND gegen die EU-Freisetzungsrichtlinie. Artikel 6 (9) verpflichte die Mitgliedsstaaten, kein Material aus Freisetzungsexperimenten in Verkehr zu bringen. Deshalb müssten die auf Versuchsflächen gewonnenen Erzeugnisse selbstverständlich auch weiterhin vernichtet werden und der betroffene Landwirt müsse selbstverständlich auch weiterhin eine Entschädigung erhalten.

Zusammenfassung der Aussagen der auf Nachfrage zum Gesetzentwurf an den BUND gerichteten Fragen:

Die Bundesregierung müsse beim GenTG Teil 1 standhaft bleiben. Nur dann sei ein Schutz der gentechnikfreien Landwirtschaft und Lebensmittelproduktion auf Dauer möglich. Nur so werde sie der Verantwortung gegenüber der Mehrheit der Verbraucher und Landwirte gerecht, die auch in Zukunft gentechnikfrei essen und wirtschaften wollten und auf ihrer Wahlfreiheit bestünden.

Beim GenTG Teil 2 müsse die Bundesregierung zumindest die gesetzten EU-Standards wahren, dürfe also z.B. beim Punkt „Unterrichtung der Öffentlichkeit“ nicht hinter die dort formulierten Forderungen nach Transparenz zurückfallen.