

Zweites Gesetz zur Neuordnung des Gentechnikrechts

Politische Ausgangslage

Das deutsche Gentechnikgesetz (GenTG) setzt die EU-Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG in nationales Recht um. Es besteht aus zwei Teilen: einen ersten zustimmungsfreien und einen zweiten zustimmungspflichtigen Teil. Zustimmungspflichtig sind die Bereiche, bei denen die Länder involviert sind, etwa indem sie bestimmte Kontrollfunktionen wie beim Monitoring wahrnehmen und ihnen daraus Kosten entstehen. Teil 1 wurde am 26.11.2004 mit den Stimmen der Koalitionsmehrheit vom Bundestag verabschiedet und trat am 4.2.2005 in Kraft. Teil 2 wird voraussichtlich Ende April 2005 im Bundesrat behandelt.

Der Aufspaltung des Gesetzes in zwei Teile waren heftige Kontroversen zwischen Bundesregierung und CDU-FDP-dominiertem Bundesrat vorausgegangen. 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-FDP-regierten Länder zu schlagen drohten. Hätten sie mit der Opposition gestimmt, wäre nicht nur der Gesetzgebungsprozess vorerst gescheitert, sondern vermutlich auch eine ernsthafte Regierungskrise gefolgt. Aus diesem Grund entschied sich Verbraucherministerin Künast für eine Zweiteilung des Gesetzes.

Dennoch ist der im Bundestag verabschiedete erste Teil des GenTG keineswegs gesichert. Grund dafür ist folgende sich abzeichnende politische Konstellation: Die EU-Freisetzungsrichtlinie ist bereits am 17. Oktober 2002 in Kraft getreten. Wegen Nicht-Umsetzung hat die EU-Kommission im August 2004 ein Verfahren 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 die Strafe 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 sehen 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. Dieses Druckmittel ermöglicht es ihnen - 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 entgegenkommt. Offen ist auch, wie geschlossen die SPD (Forschungsministerium, Wirtschaftsministerium; Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz) hinter dem GenTG 1 steht. Folgende Fragen zeichnen sich ab: Welchen Preis ist die Bundesregierung bereit zu zahlen, um die Verabschiedung des GenTG

Teil 2 zu erreichen? Wird der Bundesrat auf Totalblockade setzen, um die Bundesregierung vorzuführen?

BUND-Bewertung des Gesetzentwurfes von SPD und Bündnis 90/Die Grünen

Der vorliegende Teil 2 des GenTG ist identisch mit der Regierungsvorlage vom 11.2. 2004.

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, Auskunfts- 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.

***BUND-Bewertung:** Der BUND setzt sich für ein staatliches, betreiberunabhängiges Monitoring des kommerziellen Anbaus von GVO ein. Bei der Überwachung geht es um mögliche negative Effekte von GVO auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit. Aus diesem Grund erscheint es uns unerlässlich, dass Daten erhoben werden, die nicht interessengeleitet sind. Die den Bundesländern dadurch entstehenden Kosten müssen die Inverkehrbringer 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.

***BUND-Bewertung:** Der BUND tritt für standortabhängige Verfahren und eine obligatorische Öffentlichkeitsbeteiligung ein, da die Effekte von GVO in unterschiedlichen Ökosystemen durchaus unterschiedlich sein können.*

- **Genehmigungen für Freisetzungen** (GenTG – E § 16a): Bei Freisetzungen sind „...Auskreuzungen auf das unvermeidbare Maß zu reduzieren.“

***BUND-Bewertung:** Es muss sichergestellt werden, dass aufgrund von Freisetzungen verunreinigte Ernteprodukte vernichtet, d.h. nicht in Verkehr gebracht und Landwirte entsprechend entschädigt werden. Siehe den Punkt „Legalisierung der Verunreinigung von Nachbargrundstücken durch Freisetzungsexperimente“.*

- **Einführung eines Schwellenwerts von 0,5 Prozent für in der EU zwar schon sicherheitsbewertete, aber noch nicht zugelassene Produkte** (GenTG-E § 14)

***BUND-Bewertung:** Der BUND hat sich mit seiner Position, dass für nicht zugelassene Produkte eine Null-Toleranz gilt, nicht durchsetzen können.*

- **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-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.

BUND-Bewertung: Geheimniskrämerei ist gerade in Bezug auf die als „Zweck des Gesetzes“ genannten Rechtsgüter unverantwortlich. Wenn der Eindruck entsteht, Betreiber würden der Öffentlichkeit im Einklang mit den Behörden Informationen vorenthalten, könnte das zu einem ernsthaften Vertrauensverlust in den Staat und seine Behörden führen. Wenn Bürger den Eindruck gewinnen, der Staat schützt nicht sie, sondern die Interessen der Unternehmen, ist das ein falsches Signal.

- **Genehmigung, Anmeldung und Anzeige von gentechnischen Anlagen und erstmaligen gentechnischen Arbeiten** (GenTG-E § 8)

BUND-Bewertung: Die vorgesehene Regelung, bestimmte Typen von gentechnisch veränderten Mikroorganismen ganz oder teilweise aus dem Regelungsbereich dieses Gesetzes herauszunehmen, lehnen wir ab. Es müssen grundsätzlich alle GVOs mit diesem Gesetz erfasst werden und Mindestregelungen unterliegen.

- **Weitere gentechnische Arbeiten** (GenTG – E § 9)

BUND-Bewertung: Es reicht nicht aus, dass weitere gentechnische Arbeiten der Sicherheitsstufe 2 lediglich einer Anzeige bedürfen. Immerhin geht von Arbeiten in S2 bzw. den verwendeten Organismen ein Risiko für die menschliche Gesundheit und die Umwelt aus, das verlangt, dass die Regelungsbehörde im Vorfeld der geplanten Arbeiten zu unterrichten ist. Deshalb bedarf es hier der Anmeldung.

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 und ökologisch bewirtschafteten Feldern, die Verantwortlichkeiten für die Reinigung gemeinsam genutzter Maschinen und Transport- und Lagerbehältnisse etc.

BUND-Bewertung: Die Gute Fachliche Praxis ist ein Kernstück des Gesetzes. Sie gibt den GVO-anbauenden Landwirten Leitlinien an die Hand, welche Maßnahmen sie einzuhalten haben, um die Ernten ihrer Nachbarn nicht zu verunreinigen. Die Gute Fachliche Praxis muss so ausgestaltet sein, dass der Verunreinigungsfall die Ausnahme

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

bleibt und nicht zur Regel wird. Insofern leistet sie einen Beitrag zum „Frieden auf den Dörfern“ – ein Anliegen, das der Bundesrat teilen sollte.

Was steht auf dem Spiel?

Der Zugang zum Standortregister soll wieder erschwert werden

Um eine zwei Drittel Mehrheit im Bundesrat gegen das GenTG Teil 1 zu verhindern, sicherte Franz Müntefering Kurt Beck und Till Backhaus offenbar zu, den Zugang zum Register „zu prüfen“.

In §16 a des GenTG 1 ist vorgesehen, 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 <http://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, des Anbaus und die Flächengröße. Nur auf besonderen Antrag zugänglich sind personenbezogene Daten. Das BVL erteilt Auskunft, „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 gehandelt werden. Danach muss der Zugang der Öffentlichkeit zum Register lediglich auf Gemeindeebene gewährleistet sein. D.h. im 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 dürften in erster Linie Landwirte der entsprechenden Gemeinde sein. 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.

BUND-Bewertung: *Abgesehen davon, dass diese Restriktion ein Mehr an Bürokratie für Landwirte beinhaltet, dürfte sie mit dem EU-Recht nicht kompatibel 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 der Öffentlichkeit nicht vermittelbar sein. Auch das immer wieder angeführte Argument zerstörter Felder greift nicht. 98 Prozent aller Freisetzungsversuche bleiben unangetastet. So hat der BUND NRW im Jahr 2004 alle Flächen der im Land durchgeführten 29 Freisetzungsversuche auf seiner Homepage veröffentlicht, es gab keinerlei Zerstörungen.

Haftungsregelungen sollen verwässert werden

Auch die gesamtschuldnerische Haftung – der umstrittenste Punkt des ganzen 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 von 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.

BUND-Bewertung: Die Hersteller transgenen Saatguts haben unmissverständlich deutlich gemacht, dass sie sich an einem Haftungsfonds nicht beteiligen werden. Eine rechtliche Handhabe, sie dazu zu verpflichten, existiert nicht. Insofern hat die Forderung eines auch von der Saatgut-Industrie gespeisten Haftungsfonds den Charakter eines ungedeckten Schecks. Die gesamtschuldnerische Haftung ist das einzige Modell, das dem Verursacherprinzip entspricht und garantiert, dass Landwirte, die eine sogenannte „Nutzungsbeeinträchtigung“ erlitten haben weil sie ihre Ernte nicht oder nur unter Preis vermarkten können, entschädigt werden.

Forscher wollen die Legalisierung der Verunreinigung von Nachbargrundstücken durch Freisetzungsexperimenten

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 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 bei der Haftung für durch Wissenschaftler verursachte Schäden ein Sonderrecht für die 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.

BUND-Bewertung: *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 nicht abschließend sicherheitsbewertet und verfügen folgerichtig über keine Zulassung zum Inverkehrbringen. Sie als Lebens- oder Futtermittel in Verkehr bringen zu wollen, verstößt gegen die EU-Freisetzungsrichtlinie. Artikel 6 (9) verpflichtet die Mitgliedsstaaten, kein Material aus Freisetzungsexperimenten in Verkehr zu bringen. Deshalb müssen die auf Versuchsflächen gewonnenen Erzeugnisse selbstverständlich auch weiterhin vernichtet werden, und der betroffene Landwirt muss selbstverständlich auch weiterhin eine Entschädigung erhalten.*

Zusammenfassung der BUND-Forderungen:

Die Bundesregierung muss beim GenTG Teil 1 standhaft bleiben. Nur so ist ein Schutz der gentechnikfreien Landwirtschaft und Lebensmittelproduktion auf Dauer möglich. Nur so wird die Bundesregierung ihrer Verantwortung gegenüber der Mehrheit der Verbraucher und Landwirte gerecht, die auch in Zukunft gentechnikfrei essen und wirtschaften wollen und auf ihrer Wahlfreiheit bestehen.

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