

Stellungnahme der Deutschen Forschungsgemeinschaft zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Gentechnikrechts

Juni 2004

## **Allgemeine Gesichtspunkte**

Der Gesetzentwurf soll die Richtlinie 2001/18/EG über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen [im folgenden: GVO] in die Umwelt umsetzen. Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Berücksichtigung des Grundsatzes der Vorsorge (Erwägungsgrund Nr. 8) bei der „gebührenden Kontrolle der Risiken“ aus der Freisetzung von GVO. Diese Verpflichtung entbindet die Bundesregierung und den Gesetzgeber jedoch nicht von der Beachtung allgemeiner Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, insbesondere soweit der Gesetzentwurf durch die Verfassung geschützte Rechtsgüter wie z.B. die Forschungsfreiheit und die Freiheit der Berufsausübung berührt.

Der Gesetzentwurf führt aus Anlass der Regelung der Freisetzung und des Inverkehrbringens von GVO als Erweiterung der Ziele des Gesetzes (§ 1 Nr. 2 n.F.) das Prinzip der „Koexistenz“ ein, definiert als das Nebeneinander von „Gentechnik verwendender Landwirtschaft mit konventioneller und ökologischer Landwirtschaft“. Die große Mehrheit der folgenden einzelnen Vorschriften steht jedoch im Widerspruch zu diesem Ziel des Gesetzes, indem sie eine der drei Formen (nämlich die Verwendung von Gentechnik in der Landwirtschaft) durch unverhältnismäßige Auflagen praktisch - d.h. in der Summe der direkten und indirekten Folgen der vorgesehenen Regelungen - verhindern. Nicht nur die landwirtschaftliche Nutzung der „grünen Gentechnik“, sondern auch ihr Einsatz in der Forschung wird zwar nicht ex lege, aber doch in der vorhersehbaren Wirkung der Neuregelungen ausgeschlossen.

Zu den Zielen des Einsatzes der „grünen Gentechnik“ in der Wissenschaft gehören der Gewinn neuer Erkenntnisse und die Vorbereitung von Anwendungen. Die Ziele der Anwendungen sind breit gefächert und reichen vom Schutz des ökologischen Gleichgewichts in landwirtschaftlich genutzten Lebensräumen durch die Reduzierung des Eintrags von Wirkstoffen, die auch toxische Effekte haben, über Effizienzsteigerungen in der landwirtschaftlichen Praxis z.B. durch die bessere Verhütung von Ernteaufgängen bis zur Züchtung neuer, z.B. standortangepasster Sorten zum Anbau in Ländern, wo Ertragssteigerungen dringend erforderlich sind, um die Ernährung der Bevölkerung zu sichern. Eine Abwägung dieser Ziele gegen die vermuteten Gefahren des Einsatzes der „grünen Gentechnik“ wird in dem Gesetzentwurf und seiner

Begründung nirgends sichtbar. Die Chance, die unter maßgeblicher Mitwirkung des BMVEL im „Diskurs Grüne Gentechnik“ eingebrachten wissenschaftlichen Erkenntnisse einzubeziehen, wird nicht genutzt.

Der Gesetzentwurf schränkt in seinen Auswirkungen die Freiheit der Forschung erheblich ein, unter anderem indem Freisetzen zu wissenschaftlichen Zwecken in ihren Voraussetzungen und Rechtsfolgen (z.B. Haftung) dem Inverkehrbringen zu wirtschaftlichen Zwecken gleichgestellt werden. Die verfassungsrechtlich gebotene Abwägung der Forschungsfreiheit gegen andere verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter wird nicht vorgenommen.

Der Gesetzentwurf enthält nahezu ausschließlich Vorschriften im Interesse der Gefahrenabwehr, wobei jedoch die Existenz der Gefahren als solcher nicht belegt wird. Vielmehr wird insoweit allein auf die Richtlinie 2001/18/EG und den Umstand Bezug genommen, dass bestimmte Risiken dort nicht definitiv ausgeschlossen würden. Der heutige Stand der Kenntnis auf diesem Gebiet - etwa aufgrund der seit Inkrafttreten der Richtlinie 90/220/EWG, die durch die Richtlinie 2001/18/EG abgelöst wird, gesammelten Erfahrungen - wird nicht berücksichtigt. Auch die in den Erwägungsgründen Nr. 20ff. der Richtlinie 2001/18 EG vorgetragenen Gesichtspunkte bezüglich der Harmonisierung der Umweltverträglichkeitsprüfung, der Notwendigkeit von Risikoforschung etc. finden im Gesetzentwurf und seiner Begründung keine Entsprechung.

## **Einzelheiten**

### **Verfahren und Fristsetzung**

Die Richtlinie 2001/18/EG war bis zum 17. Oktober 2002 umzusetzen. Das Schreiben des BMVEL, mit dem Gelegenheit zur Äußerung zu dem Gesetzentwurf gegeben wird, datiert vom 16. Januar 2004 und setzt eine Äußerungsfrist von maximal 14 Tagen. Dies ist unangemessen und unverhältnismäßig, da innerhalb dieser Frist eine gründliche Prüfung nicht zu leisten ist. Das Schreiben steht damit im Gegensatz zu eigenem Vorverhalten verschleppter Behandlung und erweckt den Eindruck, die Anhörung als Formsache zu behandeln. Spätere Äußerungen müssen daher vorbehalten bleiben.

### **Nr. 2**

In § 1 Nr. 1 wird beim Schutzziel des Gesetzes die „Berücksichtigung ethischer Werte“ neu eingeführt. Das überzeugt nicht. Der vom Gesetz bezweckte Schutz ist selbst ein ethischer Wert. Die „Berücksichtigung ethischer Werte“ stellt in einem Gesetzestext einen unbestimmten Rechtsbegriff dar. Der Hinweis auf die „ausdrückliche Betonung“ des deutschen Tierschutzrechtes in der Begründung zum Gesetzentwurf geht fehl, da es im Gesetzestext nicht genannt wird.

Das GenTG soll in seiner geltenden Fassung „vor möglichen Gefahren gentechnischer Verfahren und Produkte“ schützen. Im neuen Text ist stattdessen von „schädlichen Auswirkungen“ die Rede, als ob deren Existenz jenseits der Möglichkeit wahrscheinlich oder gar belegt sei. Das ist jedoch nach dem Stand der Kenntnis nicht der Fall. Das Gesetz sollte hier zu der früheren Textfassung zurückkehren.

#### **Nr. 4 c)**

Die Definition des „Inverkehrbringens“ enthält eine neue, in der Begründung nicht erläuterte Restriktion, die sich zu Lasten der Forschung auswirken wird. Art. 2 Nr. 4 der Richtlinie 2001/18/EG wird hier so umgesetzt, dass lediglich die Bereitstellung für Arbeiten in gentechnischen Anlagen oder für bereits genehmigte Freisetzungen nicht als Inverkehrbringen gelten soll. Das fordert die Richtlinie nicht. Es wird ein *circulus vitiosus* eröffnet, indem die Genehmigung einer Freisetzung Erfahrungen mit dem (an weiter gehende Voraussetzungen gebundenen) Inverkehrbringen voraussetzen kann.

Erforderlich ist stattdessen eine Regelung, die unmissverständlich klarstellt, dass der Austausch von GVO zu wissenschaftlichen Zwecken zwischen wissenschaftlichen Einrichtungen nicht als Inverkehrbringen gilt.

#### **Nr. 5**

Die in §§ 4 Abs. 1 und 5a vorgesehene Schaffung eines separaten „Ausschusses für Freisetzungen und Inverkehrbringen“ ist in mehrfacher Hinsicht nicht sachgerecht:

- Die ZKBS hat sich in der bisherigen Zusammensetzung und Arbeitsweise gut bewährt. Es gibt keinen nachvollziehbaren Anlass für eine Strukturveränderung.
- Es ist nicht ohne weiteres davon auszugehen, dass in Deutschland in hinreichendem Umfang qualifizierter Sachverstand zur Besetzung zweier getrennter Gremien mit verwandten Aufgaben vorhanden ist. [Die Berufung von Ausländern in die ZKBS dürfte weiterhin nur in engen Grenzen zweckmäßig sein.]
- Der sachliche Zusammenhang der Aufgaben spricht weiterhin für ihre kontinuierliche Erledigung in einem einzigen Gremium. Das gilt beispielsweise für die wissenschaftlichen Fragen, die Sicherheitsprobleme, aber auch für die Rechtsfragen, die sowohl Bundes- als auch Länderzuständigkeiten involvieren.
- Die abweichende Zusammensetzung des Ausschusses nach § 5a (gleich viele Sachverständige und „sachkundige Personen“, Fortfall der gentechnischen Fachkenntnisse als Voraussetzung für zumindest einen Teil der Mitglieder) entspricht nicht den Maßstäben, die an ein sachverständiges Gremium zu legen sind.

**Nr. 6 a)**

Absatz 1 Satz 3 (Antibiotika-Resistenz) weicht hier von der Formulierung in Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 2001/18/EG ohne Not ab und wird dadurch unverständlich. Hier sollte der Text der Richtlinie verwendet werden, wenn es nicht möglich ist, eine klarere Formulierung zu wählen.

**Nr. 11 (i.V. mit Nr. 26)**

Die vorgesehenen Änderungen des § 12 und des § 26 laufen in ihrer gesamten Auswirkung darauf hinaus, die seit vielen Jahren geforderten Verfahrenserleichterungen des § 8 n.F. für Arbeiten der Sicherheitsstufe 1 und für weitere Arbeiten der Sicherheitsstufe 2 unwirksam zu machen, indem die Anforderungen und die Rechtsfolgen des Anmelde- und des Anzeigeverfahrens weitestgehend gleichgesetzt werden.

Exemplarisch zeigt dies der neue Abs. 6a. Er räumt der Behörde einen sehr weiten Ermessensspielraum bei durchgreifenden Maßnahmen ein, die in der Praxis z.B. für die Durchführung eines Forschungsvorhabens eine Verzögerung von einem vollen Jahr zur Folge haben können (nach erfolgreichem Beschreiten des Rechtsweges ist das Zeitfenster für die angezeigte Maßnahme verschlossen) was unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten nicht tragbar ist.

**Nr. 12 a)**

Die Änderung durch die neu eingeführte Nr. 4 des § 14 Abs. 1 Satz 1 ist in der vorliegenden Form nicht einsichtig. Gesetzestext und Begründung sind nicht in Übereinstimmung zu bringen.

Der Verweis auf „Nr. 2“ geht fehl. Die Aussage in der Begründung, Nr. 4 „untersage“ etwas, trifft nicht zu.

Unabhängig von diesen Ungereimtheiten ist die hier gebrauchte Formulierung „Produkte, ... die aus ... gentechnisch veränderten Organismen gewonnen oder hergestellt wurden“ keinesfalls akzeptabel. Zucker nach den Vorschriften des Lebensmittelrechts ist Zucker unabhängig von der genetischen Konstitution der Rüben, aus denen er gewonnen wurde.

**Nr. 14 a)**

§ 16 Abs. 1 Nr. 2 n.F. erweitert die Sicherheitsvorkehrungen um die Pflicht zum Nachweis, „Auskreuzungen auf das unvermeidbare Maß zu reduzieren“. Das ist zu unbestimmt, um Rechtssicherheit zu gewährleisten. Auch ist nicht jede Auskreuzung ein Sicherheitsrisiko.

Absatz 4 der Neufassung führt das Bundesamt für Naturschutz als Einvernehmensbehörde neu ein. Das ist allenfalls in den Fällen des § 16 b n.F. sachgerecht. Allgemein sollte es bei der Biologischen Bundesanstalt bleiben. Sie allein verfügt über den erforderlichen Sachverstand.

#### **Nr. 15**

In § 16 a Abs. 5 ist die Definition des berechtigten Interesses an einer Auskunft nicht sachgerecht; es wird beispielsweise nichts darüber ausgesagt, ob dem Antragsteller ein Nutzungsrecht an dem fraglichen Grundstück zusteht.

Die Vorschriften des § 16 b verstoßen gegen das Übermaßverbot. Sie räumen der zuständigen Landesbehörde ein faktisch uneingeschränktes Recht zur Verhinderung des Einsatzes beliebiger Produkte, die GVO enthalten oder enthalten können, auch dann ein, wenn diese rechtmäßig in Verkehr gebracht werden. Die Voraussetzungen für das Untersagen sind so weit gefasst, dass Rechtsmittel a limine aussichtslos erscheinen müssen. Der Schutz ökologisch sensibler Gebiete kann ohne weiteres in den Genehmigungsvoraussetzungen des § 16 zur Geltung gebracht werden.

Der neue § 16 c kann in seiner Tragweite derzeit nicht beurteilt werden. Es wird bezweifelt, ob die hier zusammengefassten Elemente einer „guten fachlichen Praxis“ praktisch sinnvoll umsetzbar und, wenn ja, ob sie mit zumutbarem Aufwand zu verwirklichen wären.

#### **Nr. 19**

Gesetzestext und Begründung stimmen hier nicht überein. Schon der geltende Wortlaut des § 18 Abs. 2 GenTG genügt den Anforderungen der Richtlinie 2001/18/EG. Der neue Wortlaut kann schlüssig nur im Sinne einer beabsichtigten Verschiebung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses bei den Voraussetzungen für Anhörungen verstanden werden. Das ist abzulehnen.

#### **Nr. 29**

Text und Begründung zu Abs. 1 und 2 des § 28a sind nicht schlüssig (Muss- und Kann-Bestimmung sind vertauscht).

#### **Nr. 34**

Im neuen § 36 a ist die Berücksichtigung der Interessen der Parteien in verschiedenen nachbarrechtlichen Situationen unausgewogen und muss korrigiert werden. Der Ausschluss der Ortsüblichkeit als Einrede in Abs. 3 privilegiert z.B. denjenigen, der in einer vorwiegend oder gar ausschließlich durch Anbau von GVO bestimmten Umgebung (wenn es sie denn gäbe) eine Parzelle erwirbt und beansprucht, sie „gentechnikfrei“ zu bewirtschaften.

Insgesamt, aber vor allem in ihrer Einseitigkeit, stellt die hier vorgesehene Erweiterung der Haftungsregeln der §§ 32ff zusammen mit den Vorsorgepflichten des § 16 c einen Eingriff in die Berufsfreiheit dar, für den die erforderliche Abwägung gegen konkurrierende Grundrechte fehlt. Insoweit muss bezweifelt werden, ob der Gesetzesentwurf verfassungsrechtlich zulässig ist. Das gilt auch für die jeder Grundlage entbehrende rechtsfiktive Legaldefinition der wirtschaftlichen Zumutbarkeit der noch nicht präzisierten Anforderungen des § 16 c des Entwurfs in Abs. 2 sowie für die gesamtschuldnerische Haftung des Abs. 4

Der Gebrauch des Begriffs „Schaden“ synonym mit „Beeinträchtigung“ in Abs. 4 ist unangemessen.

#### **Nr. 35 a**

Die Änderung widerspricht gleichermaßen rechtsstaatlichen Grundsätzen (Bestimmtheitsgebot) und dem Stand der Kenntnis zu Gefährdungen durch Arbeiten der Sicherheitsstufe 1 (solche existieren nicht). Die Vorschrift ist außerdem forschungsfeindlich. Sie ist daher zu streichen.