

Hintergrund:

Handlungsbedarf zum Schutz von Natur und Umwelt vor den Risiken bei Inverkehrbringen und Einsatz von gentechnisch veränderten Organismen

I. Einleitung

Der NABU beauftragte im Herbst 2005 ein Rechtsgutachten „Rechtliche Rahmenbedingungen, Verfahren und Rechtsschutzmöglichkeiten der Naturschutzverbände bei Inverkehrbringen oder Einsatz von gentechnisch veränderten Organismen“¹. Im Zuge der Erarbeitung dieses Gutachtens wurden zahlreiche Regelungsdefizite deutlich, die dazu führen, dass der Schutz von Mensch und Natur vor den Risiken der Agro-Genetik nicht ausreichend gewährleistet ist.

Im Folgenden sollen diese rechtlichen Defizite zusammenfassend aufgelistet werden².

II. Europäische Regelungen

1. Undemokratisch: Fehlender Einfluss der Mitgliedsländer auf die Kommissionsentscheidung

Die Zulassung des Inverkehrbringens von GVO als Saatgut erfolgt in der Praxis nahezu ausschließlich nach dem sog. Gemeinschaftsverfahren nach Art. 18 der RL 2001/18/EG. Sobald ein Mitgliedsland gegen das geplante Inverkehrbringen eines GVO Einwände erhebt, liegt die Letztentscheidungsbefugnis für die Zulassung bei der Kommission. Dabei ist die Kommission nicht verpflichtet, sich inhaltlich mit den Einwänden der einzelnen Mitgliedsländer auseinander zu setzen.

Den Mitgliedsländern steht zwar die so genannte Schutzklauselregelung nach Art. 23 RL 2001/18/EG zur Verfügung. Sie können - nach der gemeinschaftlichen Zulassung des Inverkehrbringens eines GVO - ein zeitlich begrenztes Verbot für Einfuhr oder Einsatz dieses GVO verhängen. Allerdings ist Voraussetzung hierfür, dass neue und zusätzliche Informationen vorliegen, die erst nach der Zulassung des Inverkehrbringens

¹ Erarbeitet von RA'in Katrin Brockmann und RA Peter Kremer, Berlin

² In dem Rechtsgutachten wurden nur die Regelungen zu Inverkehrbringen bzw. Einsatz von GVO nach der Richtlinie 2001/18/EG und dem GenTG geprüft, nicht dagegen die Freisetzung. Rechtliche Defizite bei der Freisetzung sind daher in dieser Auflistung nicht enthalten.

bekannt geworden sind. Auch bei der Verhängung eines nationalen Einfuhr- oder Einsatzverbotes entscheidet jedoch die Kommission abschließend, ob dies aufrechterhalten bleiben kann oder nicht.

2. Defizitär: Regelung zur Bekanntgabe der Überwachungsergebnisse über den Einsatz von GVO

Art. 20 der RL 2001/18/EG verpflichtet die Mitgliedsländer, den Einsatz der GVO zu überwachen und die Informationen an die Kommission weiterzugeben. Eine Regelung, wer für die Bekanntgabe der Überwachungsergebnisse an die Öffentlichkeit verantwortlich ist, fehlt jedoch.

3. Lückenhaft: Verpflichtung zur Vorlage eines Überwachungsplans

Auch von der Verpflichtung, einen Überwachungs-/Monitoringplan für das Inverkehrbringen der GVO vorzulegen, gibt es Ausnahmen, die zum einen unklar gefasst sind und zum anderen nicht rechtlich überprüft werden können. Die Kommission hat in einer Entscheidung vom 23.2.2004 die Verpflichtung, einen fallspezifischen Überwachungsplan in die Genehmigung mit aufzunehmen, davon abhängig gemacht, ob die Risikobewertung kein oder nur ein zu vernachlässigendes Risiko festgestellt hat.

Diese Formulierung der Leitlinie widerspricht den Vorgaben der Richtlinie und des Anhangs VII dieser Richtlinie. Danach soll die fallbezogene Überwachung insbesondere auch dazu dienen, Gefahren, die aufgrund der gegenwärtigen Kenntnislage noch nicht abschätzbar sind, zu ermitteln.

4. Unklar: Pflicht zur Bekanntmachung der Überwachungsergebnisse?

Gem. Art. 20 Abs. 4 RL 2001/18/EG müssen nur die Ergebnisse der Überwachung der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden. Es ist also nicht klar, ob die Überwachungsberichte oder nur deren Zusammenfassung bekannt gemacht werden müssen. Auch die Verantwortlichkeiten hierfür sind nicht klar geregelt.

5. Unklar: Überwachungsplan verpflichtend bei übergeleiteten Zustimmungen nach altem Recht?

Zustimmungen, die auf Grundlage der alten RL 90/220/EWG erteilt wurden, können verlängert werden. Nach Art. 17 Abs. 2 d) RL 2001/18/EG ist die Einreichung eines Überwachungsplans hierfür nicht zwingend vorgeschrieben. Dagegen verlangen Art. 19 und 20 RL 2001/18/EG auch für Verlängerungen früherer Genehmigungen die Vorlage eines Überwachungsplans. Diese Übergangsregelungen müssen dringend klargestellt werden.

6. Widersprüchlich: Regelungen zur Bekanntmachung der sog. Anmel- dungszusammenfassung und der Bewertungsberichte

Wird ein GVO für die Zulassung zum Inverkehrbringen angemeldet, muss die Kommission der Öffentlichkeit nach Art. 24 Abs. 1 S. 1 der RL 2001/18/EG die Anmeldung bekannt machen. Die Kommission hat in einer Entscheidung vom 23.2.2004 zu den hierfür anzulegenden Registern jedoch nicht vorgesehen, dass die Anmeldungszusammenfassung in den Registern enthalten sein muss. Damit wird der Zugang zu diesen Informationen erschwert. Dies widerspricht dem Wortlaut des Art. 24 Abs. 1 RL 2001/18/EG. Die Kommissionsentscheidung muss korrigiert werden.

Gleiches gilt für die Bewertungsberichte nach Art. 24 Abs. 1 und 2 RL 2001/18/EG. In diesen Bewertungsberichten steht, welche Risiken von den Mitgliedsländern gesehen und geprüft wurden und mit welchen Bedingungen GVO in Verkehr gebracht werden dürfen. In der bereits genannten Entscheidung der Kommission ist die Verpflichtung, die Bewertungsberichte öffentlich zu machen, ebenfalls nicht enthalten. Somit liegt auch hier ein Widerspruch zwischen der Kommissionsentscheidung vom 23.2.2004 und der Regelung des Art. 24 Abs. 1 RL 2001/18/EG vor.

7. Folgenlos: Das Recht der Öffentlichkeit, Bemerkungen abzugeben

Art. 24 Abs. 1 S. 3 der RL 2001/18/EG gibt der Öffentlichkeit die Möglichkeit, innerhalb von 30 Tagen Bemerkungen gegenüber der Kommission zum Bewertungsbericht vorzubringen. Es gibt jedoch keine Verpflichtung der Kommission, diese Bemerkungen inhaltlich zu berücksichtigen. Somit ist die Regelung „zahnlos“.

Sofern außerdem die Bewertungsberichte nicht öffentlich zugänglich gemacht werden, sondern erst ein Antrag gestellt werden muss, erledigt sich eine mögliche Berücksichtigung der Stellungnahmen der Öffentlichkeit zu den Bewertungsberichten bereits durch Zeitablauf. Dies zeigt, dass die derzeitige Regelung nicht handhabbar ist.

8. Fehlend: Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Kommissionsentscheidungen

Gegen die Entscheidungen der Kommission oder des Rates zum Inverkehrbringen von GVO gibt es nach derzeitigem Recht weder auf europäischer noch auf nationaler Ebene Rechtsschutzmöglichkeiten der Öffentlichkeit, von betroffenen Anwohnern, Bauern oder den anerkannten Naturschutzverbänden. Damit entfällt eine inhaltliche Überprüfung der Zulassungsentscheidungen.

III. Nationale Regelungen

1. Fehrend: Keine Beteiligung der Öffentlichkeit oder Fachöffentlichkeit bei der Erstellung des Bewertungsberichts

Die Zulassung für das Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Organismen erfolgt nach § 14 GenTG. Das GenTG sieht weder die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange noch der anerkannten Naturschutzverbände oder der Öffentlichkeit vor, wenn von Deutschland ein Bewertungsbericht für die europaweite Zulassung erstellt wird. Somit gibt es keine Möglichkeit der Öffentlichkeit oder der Fachöffentlichkeit, hierauf Einfluss zu nehmen.

2. Zahnlos: Verpflichtung zur Einhaltung der guten fachlichen Praxis

Nach § 16 b GenTG muss beim Umgang mit in Verkehr gebrachten Produkten die sog. gute fachliche Praxis eingehalten werden. Die entsprechenden Rechtsverordnungen, durch die die gute fachliche Praxis konkretisiert werden müssen, sind bisher noch nicht erlassen. Aus diesem Grund gibt es zum einen Streit über die Frage, was die gute fachliche Praxis im Gentechnikrecht bedeutet. Derzeit gilt als Maßstab für die gute fachliche Praxis der Beipackzettel der GVO herstellenden Firmen (siehe § 16 b Abs. 5 GenTG). Verstöße gegen das Gebot, die gute fachliche Praxis einzuhalten, sind außerdem nicht als Ordnungswidrigkeit verfolgbar, weil die Bußgeldvorschriften erst dann eingreifen, wenn eine entsprechende Rechtsverordnung erlassen worden ist.

3. Fehrend: Umsetzung und damit Vollziehbarkeit von Sicherheitsanforderungen

Außerdem fehlt die Festlegung der allgemeinen Grundsätze der Beobachtung von GVO gem. § 16 Abs. 3 GenTG, die Eignung von Personen, die mit GVO umgehen, die Anforderungen an die Ausstattung zur Erfüllung der Vorsorgepflicht und die Anforderungen an die Produktinformation gem. § 16 b Abs. 4 und 5 GenTG. Diese Bestimmungen sind wegen des Fehlens der Rechtsverordnungen bisher nicht vollziehbar. Die Regelung zur Eignung von Personen soll sogar wieder komplett entfallen.

Die in § 16 c GenTG geregelten Aufzeichnungspflichten der Landwirte reichen nicht aus für eine Beobachtung der umweltrelevanten Auswirkungen von GVO. Erforderlich wäre vielmehr, in jedem Fall unabhängige Institute mit einem wissenschaftlichen Monitoring zu beauftragen. Dies müsste auf europäischer Ebene einheitlich geregelt werden.

4. Unpraktikabel, unklar, missbräuchlich und nicht vollziehbar: Festlegung der Bedingungen für den Schutz von besonderen Ökosystemen

Das Entscheidungsprogramm der zuständigen Bundesoberbehörde über die Genehmigung des Inverkehrbringens eines Produktes enthält in § 16 d Abs. 1 Nr. 3 GenTG die Festlegung über die Bedingungen für den Schutz besonderer Ökosysteme, Umweltgegebenheiten oder geografischer Gebiete. Da diese Entscheidung der nationalen

Behörde Grundlage für eine europaweite Zulassung ist, ist die Bestimmung zu den Ökosystemen etc. nicht praktikabel. Um beim Inverkehrbringen von GVO Bedingungen für den Schutz von Ökosystemen etc. festlegen zu können, wäre es erforderlich, die Auswirkungen auf sämtliche Ökosysteme in Europa zu überprüfen. Dies ist weder tatsächlich noch innerhalb des vorgegebenen Zeitraums möglich. Nur allgemeine Schutzanforderungen für Ökosysteme etc. sind dagegen nur in den seltensten Fällen wirklich aussagekräftig.

Die Vorschrift lädt außerdem geradezu zu Missbrauch ein. Denn ein Inverkehrbringer kann sich nach einer europaweit erfolgten Zulassung darauf berufen, dass für das Inverkehrbringen des GVO die Bedingungen für den Schutz besonderer Ökosysteme etc. geprüft worden seien, so dass ihm dies im Einzelfall dann nicht mehr entgegengehalten werden kann. Die Bestimmung ist daher unpraktikabel, ungenau und widerspricht außerdem dem Gesetzeszweck. Sie ist dringend dahingehend zu reformieren, dass die Bedingungen für den Schutz besonderer Ökosysteme erst beim Inverkehrbringen für eine konkrete Fläche festgelegt werden können und müssen.

5. Rechtswidrig: Erprobungsgenehmigungen für den großflächigen kommerziellen Anbau

Für das Inverkehrbringen von gentechnisch verändertem Saatgut sind auch Zulassungen nach dem Saatgutverkehrsgesetz erforderlich. Obwohl derartige Zulassungen für gentechnisch veränderten Mais das erste Mal Mitte Dezember 2005 erteilt wurden, wurde schon im Jahr 2005 kommerziell gentechnisch veränderter Mais angebaut. Die Saatgutfirmen erhielten sogenannte Vorvertriebsgenehmigungen. Solche Vorvertriebsgenehmigungen nach § 3 Abs. 2 SaatGutVerkG sind aber nur für den wissenschaftlich begleiteten Erprobungsanbau zulässig.

Die Praxis, wiederholt über mehrere Jahre und für kommerzielle Zwecke Vorvertriebsgenehmigungen zu erteilen, ist rechtswidrig.

6. Fehlend: Überprüfungsmöglichkeiten der anerkannten Naturschutzverbände

Eine direkte Überprüfungsmöglichkeit der anerkannten Naturschutzverbände existiert derzeit weder auf nationaler noch auf europäischer Ebene. Die Naturschutzverbände können das Inverkehrbringen von GVO nur dann überprüfen lassen, wenn sie in der Lage sind, die negative Wirkung der GVO auf bestimmte geschützte Natur- und Landschaftsbestandteile nachzuweisen. Gegen die Ausbringung von GVO in einem FFH-Gebiet können die Naturschutzverbände beispielsweise nur vorgehen, wenn sie zumindest plausibel über eine Wirkkette darstellen können, dass es beispielsweise bei der Aufnahme von GVO durch diejenigen Tierarten, die über die Erhaltungsziele des FFH-Gebietes geschützt sind, zu erheblichen Beeinträchtigungen kommen wird. Da derartige Wirkketten zur Zeit schwer nachweisbar sind und es an den entsprechenden Forschungen fehlt, steht den anerkannten Naturschutzverbänden nur in den seltensten Fällen überhaupt eine Überprüfungsmöglichkeit zur Verfügung.

Unklar ist daneben die Regelung des § 34 a BNatSchG. In der Vorschrift ist nicht geregelt, ob das Abweichungsverfahren nach § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG beim Inverkehrbringen oder Einsatz von GVO in FFH- oder Vogelschutzgebieten angewandt werden kann. Die Naturschutzverbände sind jedoch erst dann zu beteiligen, wenn ein derartiges Abweichungsverfahren durchgeführt wird. Somit fehlt es an einer Regelung, dass die Naturschutzverbände bereits dann zu beteiligen sind, wenn die Frage der möglichen erheblichen Beeinträchtigung eines FFH- oder Vogelschutzgebietes geprüft wird.

Auch aus der Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie 2003/35/EG folgt keine Klagebefugnis der anerkannten Naturschutzverbände in Deutschland, da das Inverkehrbringen von GVO nicht dem Anwendungsbereich der Öffentlichkeitsrichtlinie (Projekte nach Anhängen I und II der UVP-RL bzw. Anhang I der IVU-RL) unterfallen. Somit ist festzustellen, dass es derzeit keine Nichtregierungsorganisation gibt, die das Inverkehrbringen oder den Einsatz von GVO überprüfen kann. Auch die betroffene Öffentlichkeit und sogar benachbarte Bauern sind weitgehend rechtlos gestellt.

7. Umstritten, aber von erheblicher Konsequenz: Konzentrationswirkung des Art. 22 RL 2001/18/EG bzw. des § 22 GenTG

Es ist derzeit höchst umstritten, ob der Regelung in Art. 22 der RL 2001/18/EG sog. Konzentrationswirkung zukommt. Die Bestimmung beinhaltet, dass die Mitgliedstaaten das Inverkehrbringen von GVO, die den Anforderungen der RL entsprechen, nicht verbieten, einschränken oder behindern dürfen. Sofern dieser Bestimmung Konzentrationswirkung zugemessen wird, wäre es nicht mehr möglich, die Vereinbarkeit des Inverkehrbringens von GVO mit den konkreten Umweltbedingungen in den Mitgliedsländern zu überprüfen. Da aber, wie oben bereits ausgeführt, eine europaweite Vorabüberprüfung der Bedingungen zum Schutz von Ökosystemen etc. sowohl fachlich als auch vom zeitlichen Rahmen her nicht zu leisten ist, würde dies bedeuten, dass die konkreten Auswirkungen des Inverkehrbringens von GVO auf Ökosysteme etc. in keinem Verfahren mehr überprüft werden können. Auch hier ist eine Klarstellung dringend erforderlich.

Das gleiche Klarstellungsbedürfnis besteht für die Regelung aus § 22 Abs. 2 GenTG. Auch hier stellt sich die Frage, ob diese Regelung abschließend auch die Vereinbarkeit des genehmigten Inverkehrbringens von GVO mit den Naturschutzbelangen feststellen will.

8. Gefährlich: Wegfall der Gesamthaftung benachbarter Genanbauer

Eine beabsichtigte Gesetzesänderung sieht vor, die Regelung in § 36 a Abs. 4 GenTG zu streichen, wonach alle umliegenden GVO Anbauern gesamtschuldnerisch haften, wenn nicht klar ist, wer konkret die Verunreinigung bewirkt hat. Wenn diese Vorschrift entfällt, muss der geschädigte Bauer wieder beweisen, von welchem benachbarten GVO-Anbauern die Verunreinigung ausgeht. Das Nachweisrisiko wird damit wieder bei

den Geschädigten angesiedelt und macht die Verfolgung von Haftungsansprüchen in vielen Fällen aussichtslos.

9. Gefährlich: Geplante Einschränkung der Angaben im Standortregister

Gegenwärtig ist nach § 16 a Abs. 4 Nr. 3 GenTG öffentlich zugänglich der Standort, gekennzeichnet durch die Postleitzahl, den Ort, die Gemarkung, die Flur, das Flurstück, den Schlag und die Anbaufläche, Informationen über den Organismus, den spezifischen Erkennungsmarker, den Aussaatmonat und das Aussaatjahr sowie die Art der Nutzung, d.h. Freisetzung oder Anbau. Der Bundesrat will dies ändern. Nach dessen Änderungsvorstellungen würde in Zukunft eine flurstücksgenaue Angabe und die Angabe der Flurstücksgröße **nur derjenige erhalten, der ein berechtigtes Interesse darlegt**.

Effektive Kontrollmöglichkeiten durch die Öffentlichkeit wären faktisch kaum noch gegeben. Die Landwirte und Imker können gegebenenfalls das erforderliche berechtigte Interesse nachweisen, es wäre jedoch wesentlich aufwändiger, die relevanten Flächen zu ermitteln.

Eine solche Änderung widerspricht Wortlaut und Zweck der europarechtlichen Vorgabe aus Art. 31 Abs. 3b RL 2001/18/EG, die ausdrücklich die Bekanntgabe der Standorte verlangt. Unter Standort ist aber nicht eine ungefähre Angabe zu verstehen, und Bekanntgabe heißt auch nicht, dass zunächst ein Antrag gestellt werden muss, um den Standort tatsächlich zu erfahren. Im Falle der angedrohten Gesetzesänderung sollten die Verbände dies gerichtlich überprüfen lassen.

10. Gefährlich: Versuch des Wegdefinierens von Haftungsansprüchen bei Freisetzungen

Nach § 36 a GenTG können benachbarte Landwirte unter bestimmten Voraussetzungen Haftungsansprüche im Falle von Freisetzungen haben, wenn ihre Produkte verunreinigt werden und deshalb nicht mehr als gentechnikfrei oder als Bio-Produkte vertrieben werden können. Eine derzeit diskutierte Gesetzesänderung³ sieht vor, dass dies nicht mehr gelten soll, wenn die Verunreinigung zufällig erfolgte oder wenn sie technisch nicht zu vermeiden war.

Damit wären die Bauern in einer Zwickmühle: Entweder sie verschweigen die gentechnische Verunreinigung. Oder sie weisen darauf hin, können ihre Produkte dann aber nicht mehr oder nur noch für weniger Erlös verkaufen und trotzdem keine Haftungsansprüche gegen den Verursacher geltend machen. Besonders bemerkenswert ist, dass Freisetzungen von staatlichen oder privaten Institute – oft mit öffentlichen Mitteln gefördert - durchgeführt werden. Diese Institute sollen nun aber nicht mehr haften.

³ Gesetzestechisch soll dies wie folgt gemacht werden: Die Abgabe von Erzeugnissen, deren zufälliger oder technisch nicht zu vermeidender Gehalt an gentechnisch veränderten Organismen auf eine genehmigte Freisetzung zurückzuführen ist, soll nicht als Inverkehrbringen gelten. Da aber die Haftungs Vorschrift des § 36a GenTG an das Inverkehrbringen anknüpft, würde damit die Haftungsgrundlage entfallen.

11. Unmöglich: Koexistenz ohne Einträge und Einkreuzungen

Die Regierungsparteien haben zur Gentechnik folgende Vereinbarung in den Koalitionsvertrag⁴ aufgenommen:

„Die Biotechnologie stellt eine wichtige Zukunftsbranche für Forschung und Wirtschaft dar, die bereits weltweit etabliert ist. Der Schutz von Mensch und Umwelt bleibt, entsprechend dem Vorsorgegrundsatz, oberstes Ziel des deutschen Gentechnikrechts. Die Wahlfreiheit der Landwirte und Verbraucher und die Koexistenz der unterschiedlichen Bewirtschaftungsformen müssen gewährleistet bleiben. Das Gentechnikrecht soll den Rahmen für die weitere Entwicklung und Nutzung der Gentechnik in allen Lebens- und Wirtschaftsbe-reichen setzen. Die EU-Freisetzungsrichtlinie wird zeitnah umgesetzt und das Gentechnikgesetz novelliert. Die Regelungen sollen so ausgestaltet werden, dass sie Forschung und Anwendung in Deutschland befördern. (...)“

Das bestehende Gentechnikrecht soll demnach zugunsten der Forschung und Anwendung der Gentechnik geändert werden soll. Es wird andererseits betont, dass der Schutz von Menschen und Umwelt entsprechend des Vorsorgegrundsatzes oberstes Ziel des deutschen Gentechnikrechts bleiben soll.

Der Gesamtverband der Versicherungswirtschaft hat bereits 2004 mit Bezug auf das Gutachten der EU „Scenarios for co-existence of genetically modified, conventional and organic crops in European agriculture“ aus dem Jahr 2002 festgestellt, dass eine Koexistenz nicht möglich ist. Der Grund: Auch bei Einhaltung einer guten fachlichen Praxis ist es nicht vermeidbar, dass es zu Einträgen und Einkreuzungen kommt. Aus diesem Grund sieht der Verband der Versicherer keine Möglichkeit, diesen Landwirten eine Haftpflichtversicherung anzubieten.⁵ Die deutsche Politik verfährt hier offensichtlich großzügiger.

⁴ Koalitionsvertrag vom 11.11.2005 zwischen CDU, CSU und SPD, Punkt 8.9. „Grüne Gentechnik verantwort-lich nutzen“

⁵ Stellungnahme des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V. „Sind die Risiken der Gentechnik durch Versicherungen abzudecken?“ vom 25.08.2004