

**Koexistenz sichern:
Zur Novellierung des Gentechnikgesetzes**

Kommentar zur Umweltpolitik

März 2004

Nr. 4

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	1
2	Zentrale Elemente der Novellierung des Gentechnikgesetzes.....	2
2.1	Die Koexistenz verschiedener Landbauformen als Gesetzeszweck.....	2
2.2	Die rechtlichen Anforderungen an die Freisetzung und das Inverkehrbringen von gentechnisch veränderten Organismen.....	3
2.3	Beobachtung	10
2.4	Anlastung der durch die "grüne" Gentechnik verursachten Kosten.....	11
3	Bewertung	14

1 Einleitung

Der Anbau von gentechnisch veränderten Pflanzen (GVP) wurde und wird in Deutschland wie auch in Teilen der Europäischen Union intensiv und kontrovers diskutiert. Nachdem in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre bei den EU-Mitgliedstaaten zunehmend Unzufriedenheit über die Durchführung der gemeinschaftlichen Zulassungsverfahren zum Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Organismen (GVO) herrschte, wurde 1998 ein de-facto-Moratorium für das Inverkehrbringen beschlossen. Auch um dem Vorwurf zu entgehen, mit dem de-facto-Moratorium gegen die Regeln der Welthandelsorganisation zu verstoßen, entwickelte die Europäische Gemeinschaft daraufhin in den vergangenen Jahren den rechtlichen Rahmen für die Nutzung der "grünen" Gentechnik weiter. Im Ergebnis verabschiedete die EU in den Jahren 2001 bis 2003 mehrere Rechtsakte zur Regulierung der Nutzung der "grünen" Gentechnik und zum Schutz verschiedener Schutzgüter vor schädlichen Auswirkungen durch den Anbau von GVP. Nunmehr steht das Ende des de-facto-Moratoriums direkt bevor und es ist mit einem baldigen Beginn der Nutzung der "grünen" Gentechnik in der EU zu rechnen. Da allerdings das neue Gemeinschaftsrecht zur grünen Gentechnik in einigen wichtigen Punkten keine (abschließenden) Regelungen trifft, bedarf es insoweit dringend noch der Ausgestaltung und Ergänzung durch nationales Recht. Aus diesem Grund arbeitet die Bundesregierung seit geraumer Zeit unter Federführung des BMVEL auf eine entsprechende Novellierung des Gentechnikgesetzes (GenTG) hin.

Die Novellierung des deutschen Gentechnikgesetzes erfolgt in zwei Schritten. Eine kleine Novelle, in der vor allem die Zuständigkeiten auf Bundesebene neu geregelt worden sind, konnte bereits ohne Zustimmung des Bundesrates im Oktober 2003 in Kraft treten. Zur inhaltlichen Umsetzung der Freisetzungsrichtlinie erarbeitete das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) im Jahre 2003 einen Gesetzentwurf zur Neuordnung des Gentechnikrechts (GenTRNeuordG). Dieser Entwurf war mit einem erheblichen Abstimmungsbedarf innerhalb verschiedener Ministerien verbunden. Mittlerweile hat sich das Kabinett auf einen – in einigen wesentlichen Punkten vom älteren BMVEL-Entwurf abweichenden und in der Öffentlichkeit kontrovers diskutierten – Entwurf geeinigt, der im Frühjahr 2004 im Bundestag verabschiedet werden soll. Da die Novellierung des Gentechnikrechtes der Zustimmung des Bundesrates bedarf, ist indessen mit der endgültigen Verabschiedung und dem In-Kraft-Treten kaum vor Mitte 2004 zu rechnen. Nach diesem Zeitplan ist davon auszugehen, dass gentechnisch veränderte Pflanzen in größerem Maßstab im Jahr 2005 angebaut werden können.

Bei der Novellierung des Gentechnikrechtes besteht im Rahmen der europarechtlichen Vorgaben ein nationaler Gestaltungsspielraum für die Nutzung der "grünen"

Gentechnik. So ist bezüglich der Koexistenz gentechniknutzender und gentechnikfreier Landwirtschaftsformen keine europäische Regelung getroffen worden. Dieser für die Zukunft der Landnutzung in seiner Bedeutung nicht zu unterschätzende Bereich muss deshalb national geregelt werden. Es ist unerlässlich, im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens die wesentlichen kontroversen Punkte zu klären. Hierbei sind vor allem in den Bereichen der so genannten "Koexistenz" und der "ökologischen Risiken" Wertentscheidungen unvermeidlich. Die Beurteilung der ökologischen Risiken ist nicht im Gentechnikgesetz selbst abschließend zu klären, sondern wird auf der Ebene der untergesetzlichen Regulierung erfolgen müssen. Wenn man jedoch davon ausgeht, dass diese untergesetzliche Regelung zeitnah zur Gesetzesnovellierung erfolgen sollte, besteht auch in dieser Hinsicht Entscheidungsbedarf, insbesondere auch zur Präzisierung von Abbruchkriterien des Inverkehrbringens. Weiterhin gilt es, das in der Freisetzungsrichtlinie vorgeschriebene Umweltmonitoring im Zuge des Inverkehrbringens von GVP sachgerecht auszugestalten.

Der dargestellte Entscheidungsdruck für die deutsche Politik veranlasst den Umweltrat, vorgeiflich auf sein Umweltgutachten 2004 zu wesentlichen Elementen der beabsichtigten Neuregelung Stellung zu nehmen.

2 Zentrale Elemente der Novellierung des Gentechnikgesetzes

2.1 Die Koexistenz verschiedener Landbauformen als Gesetzeszweck

Das derzeit geltende Gentechnikgesetz normiert als Gesetzeszwecke einerseits den Schutz von Menschen, Umwelt und Sachgütern vor Gefahren gentechnischer Verfahren sowie andererseits die Schaffung des rechtlichen Rahmens für die Erforschung, Entwicklung, Nutzung und Förderung der Gentechnik. Diese bisherigen Gesetzeszwecke werden durch den Entwurf des Gesetzes zur Neuordnung des Gentechnikrechts um das Ziel ergänzt, die Koexistenz von konventionellem, ökologischem und Gentechnik nutzendem Landbau zu gewährleisten.

Insbesondere dieser Themenkomplex "Koexistenz" (einschließlich der Standards guter fachlicher Praxis beim Anbau von GVO und Haftungsfragen) bedarf einer sorgfältigen Ausgestaltung. Da neben dem berechtigten Anspruch, weiterhin gentechnikfreie Landwirtschaft betreiben zu können, und neben dem Recht der Verbraucher auf Wahlfreiheit auch die substanzielle Ausweitung des ökologischen Landbaus (Nachhaltigkeitsstrategie) und die bestehenden Ungewissheiten hinsichtlich ökologischer Schäden durch die "grüne" Gentechnik zu berücksichtigen sind, verlangt

das Gesetzesziel der Koexistenz, dass die gentechnikfreie Landwirtschaft und besonders der ökologische Landbau einen angemessenen Schutz von Seiten des Staates erhält. "Grüne" Gentechnik sollte also nur dann eingesetzt werden dürfen, wenn der konventionelle und der ökologische Landbau dadurch nicht in ihrer Existenz gefährdet werden.

Die Sicherstellung der Existenz der gentechnikfreien Landwirtschaft ist auch ein zentrales Anliegen des Gesetzentwurfes zur Neuordnung des Gentechnikrechtes. Die dort vorgesehenen Vorschriften zur Regelung des Verhältnisses zwischen den verschiedenen Landwirtschaftsformen zielen ihrem Inhalt nach eindeutig darauf ab, die Rahmenbedingungen der Nutzung "grüner" Gentechnik so zu setzen, dass die Möglichkeit der gentechnikfreien landwirtschaftlichen Produktion gewährleistet bleibt. Dies zeigt sich etwa bei den Vorsorgepflichten beim Umgang mit in Verkehr gebrachten Produkten und bei den dem Verursacherprinzip entsprechenden Haftungsverpflichtungen.

Aus den genannten Gründen ergibt sich, dass die "grüne" Gentechnik ihre Koexistenzfähigkeit in der Praxis der Landnutzung unter Beweis zu stellen hat. Auch das Monitoring dient zur Überprüfung dieser Bringeschuld.

Nachdem in einem früheren Entwurf des BMVEL eine Streichung des Förderzweckes vorgesehen war, ist er mit der nunmehr vorgesehenen Formulierung von § 1 Nr. 3 GenTG erhalten geblieben. Die Förderung der Gentechnik ist allerdings ersichtlich unter den Vorbehalt der Erfüllung der anderen Zwecke des Gentechnikgesetzes einschließlich der Koexistenzfähigkeit gestellt worden.

2.2 Die rechtlichen Anforderungen an die Freisetzung und das Inverkehrbringen von gentechnisch veränderten Organismen

Die zentrale materielle Bedingung: Keine schädlichen Wirkungen auf Gesundheit und Umwelt

Die zentrale Zulassungsvoraussetzung für die Freisetzung und Vermarktung von GVO und das wesentliche Regelungsziel des Zulassungs- und Überwachungssystems der europäischen Freisetzungsrichtlinie (2001/18/EG), der neuen Verordnung über gentechnisch veränderte Lebens- und Futtermittel (EG) Nr. 1829/2003 wie auch des nationalen Gentechnikgesetzes liegen darin sicherzustellen, dass die absichtliche Freisetzung oder das Inverkehrbringen von GVO "keine schädlichen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit oder die Umwelt hat" (Art. 4 RL 2001/18/EG, Art. 4 Abs. 1 VO 1829/2003/EG; sehr ähnlich § 1 Nr. 1 GenTG-E). Wenn die im Rahmen des Zulassungsantrags durchzuführende Umweltverträglichkeitsprüfung zu der Prognose

führt, dass eine schädliche Auswirkungen zu erwarten ist, ist die Zulassung zu versagen. Die Zulassung kann nachträglich widerrufen und die Freisetzung beziehungsweise die Vermarktung kann eingestellt werden, wenn sich erst im Rahmen der begleitenden Überwachung herausstellt, dass der GVO schädliche Wirkungen verursacht (Art. 8 RL 2001/18/EG, Art. 10 VO 1829/2003/EG, § 20 GenTG-E).

Sowohl für die Zulassungsentscheidung als auch für die spätere Kontrolle kommt es mithin entscheidend darauf an, unter welchen Voraussetzungen eine prognostizierte oder beobachtete Wirkung des GVO auf Umwelt oder Gesundheit als eine "schädliche" und somit nicht zu tolerierende Wirkung einzustufen ist. Aus diesem Grund ist es als höchst problematisch anzusehen, dass weder die Freisetzungsrichtlinie noch die Verordnung über GV-Lebens- und -Futtermittel konkrete Maßstäbe und Kriterien für diesen so entscheidenden, jedoch äußerst vagen Schädlichkeitsbegriff vorsehen. Das Zulassungs- und Kontrollsystem des Gemeinschaftsrechts bleibt ohne solche Kriterien auf Zuständigkeits- und Verfahrensregeln beschränkt und stellt in deren Rahmen die Risikobewertung nahezu vollständig in das Ermessen der zuständigen staatlichen oder europäischen Stellen.

Das Fehlen materieller Kriterien zur Risikobewertung ist nicht nur aus rechtsstaatlichen Gründen äußerst problematisch; es führt darüber hinaus auch zu schwerwiegenden Friktionen in einem Zulassungs- und Kontrollregime, das die Bewertungskompetenz teilweise bei europäischen Stellen bündelt und teilweise den Mitgliedstaaten und den zuständigen nationalen Behörden überantwortet.

Aus rechtsstaatlicher Sicht ist darauf zu verweisen, dass wesentliche Grundrechtskonflikte (hier: Verwendung von Gentechnik als Ausübung von Berufs- und Handlungsfreiheit gegen die Gesundheit und gegebenenfalls auch das Eigentum der von schädlichen Wirkungen Betroffenen) vom parlamentarischen Gesetzgeber zu lösen sind und dass die dazu getroffenen Regelungen ein Mindestmaß an Bestimmtheit aufweisen müssen, um einen willkürfreien Vollzug zu gewährleisten. Die durch die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen vorgesehenen Prozeduren und die (partielle) Bündelung von Kompetenzen zur abschließenden Entscheidung auf europäischer Ebene können diesen Mangel nicht kompensieren.

Da auch die Risikobewertung nicht vollständig der zentralen europäischen Stelle (namentlich einem von der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit beratenen Regelungsausschuss der Kommission) zugewiesen wird, sondern hinsichtlich der Zulassung von Freisetzungsversuchen und hinsichtlich der begleitenden Überwachung weitgehend in nationaler Verantwortung verbleibt, wird die europäische Zulassungs- und Kontrollpraxis zwangsläufig von erheblich divergierenden Bewertungen und entsprechenden Konflikten geprägt werden. Dabei können die Risikoentscheidungen der nationalen Ebene regelmäßig nur provisorischen Charakter

haben. Insbesondere die nationale Einschätzung, dass eine prognostizierte oder beobachtete GVO-Nebenwirkung als schädlich einzustufen ist und die Freisetzung daher unterbunden werden soll, wird auf europäischer Ebene angreifbar bleiben. Für nachträgliche Verbote und Beschränkungen, die das Inverkehrbringen von GVO betreffen, gilt dies unmittelbar aufgrund Art. 20 Abs. 3 der Freisetzungsrichtlinie und Art. 10 der Verordnung über GV-Lebens- und -Futtermittel, die insoweit der Kommission beziehungsweise dem bei ihr gebildeten Regelungsausschuss das Recht zur abschließenden Entscheidung einräumen. Im Bereich der örtlich umgrenzten, versuchsweisen Freisetzung obliegt die Risikobewertung zwar allein den Mitgliedstaaten. Allerdings wird für die Beurteilung der Wirkungen einer solchen versuchsweisen Freisetzung kein anderer Maßstab gelten können als für die Wirkungen eines in Verkehr gebrachten GVO. Schon aus Gründen der Gleichbehandlung und Praktikabilität muss insoweit eine einheitliche Schädlichkeitsschwelle definiert werden. Dies kann nach der Systematik der Freisetzungsrichtlinie und der Verordnung über GV-Lebens- und -Futtermittel letztgültig nicht auf der nationalen, sondern nur auf der Gemeinschaftsebene gelingen.

Insgesamt gesehen schafft also das Gentechnikrecht der EG eine Grundlage für die europaweite Zulassung der "grünen" Gentechnik, aber mangels vollziehbarer Unbedenklichkeitsbedingungen (Zulassungs- und Abbruchkriterien) nicht auch die Grundvoraussetzungen für eine effektive Eindämmung der damit verbundenen Risiken. Zugleich lähmt das Gemeinschaftsrecht die Mitgliedstaaten darin, nationale Zulassungs- beziehungsweise Abbruchkriterien zu entwickeln, weil letztere gegenüber der weitreichend europäisch zentralisierten Beurteilungskompetenz regelmäßig nur vorläufigen Charakter haben können und dem Vorwurf der Gemeinschaftswidrigkeit ausgesetzt sind. Da vollziehbare Zulässigkeits- und Abbruchkriterien für die nationale Zulassungspraxis und für die effektive Überwachung freigesetzter GVO unabdingbar sind, dürfen die Mitgliedstaaten gleichwohl keinesfalls darauf verzichten, solche Kriterien national zu bestimmen. Vielmehr sollten geeignete Maßstäbe zur Risikobewertung nunmehr rasch auf nationaler Ebene hergeleitet und normiert werden, um bis zum In-Kraft-Treten vollziehbarer gemeinschaftsrechtlicher Maßstäbe einen Mindestschutz gegenüber den Risiken der "grünen" Gentechnik sicherzustellen.

Der Umweltrat bedauert, dass der Entwurf zur Novellierung des Gentechnikgesetzes diese elementare Voraussetzung eines wirksamen Risikomanagements nicht erfüllt, da auch er weder Schädlichkeits- und Abbruchschwellen definiert noch verbindliche Anweisungen an den Ordnungsgeber enthält, solche Kriterien auf untergesetzlicher Ebene alsbald zu bestimmen. Es wird der Bundesregierung deshalb empfohlen, erstens den Gesetzentwurf um eine Verpflichtung zu ergänzen, schnellstmöglich nationale Bewertungskriterien zu entwickeln, und sich zweitens parallel nachdrücklich für entsprechende Konkretisierungen des Gemeinschaftsrechts einzusetzen.

Vorsorge und gute fachliche Praxis

Nach § 16 c Abs. 1 besteht beim Umgang mit in Verkehr gebrachten gentechnisch veränderten Produkten die Pflicht, Vorsorge zu treffen, dass es zu keinen wesentlichen Beeinträchtigungen der Schutzgüter des Gentechnikgesetzes kommt. Herausragende Bedeutung in diesem Zusammenhang kommt der so genannten guten fachlichen Praxis zu, durch deren Einhaltung nach § 16 c Abs. 2 die Vorsorgepflicht erfüllt wird. Eine erste Spezifizierung der gesetzlichen Anforderungen der guten fachlichen Praxis erfolgt in § 16 c Abs. 3, wonach - soweit zur Erfüllung der Vorsorgepflicht erforderlich - insbesondere Folgendes dazu zählt:

- Maßnahmen beim Anbau von GVP, die zur Verhinderung von Einträgen in andere Grundstücke und zur Vermeidung von Auskreuzungen in andere Kulturen und in Wildpflanzen dienen - insbesondere durch Mindestabstände, Sortenwahl, Durchwuchsbekämpfung oder Nutzung von natürlichen Pollenbarrieren,
- die Verhinderung des Entweichens gentechnisch veränderter Tiere aus dem zur Haltung vorgesehenen Bereich und des Eindringens anderer Tiere der gleichen Art in diesen Bereich,
- die Verhinderung von Vermischungen und Vermengungen von GVO mit anderen Produkten bei der Lagerung – insbesondere durch räumliche Trennung von anderen Produkten und Reinigung der mit den zur Lagerung der gentechnisch veränderten Organismen verwendeten Lagerstätte und Behältnisse
- die Verhinderung von Verlusten von GVO sowie Vermischungen und Vermengungen mit anderen Produkten bei der Beförderungen von GVO insbesondere durch räumliche Trennung von anderen Produkten und Reinigung der zur Beförderung verwendeten Beförderungsmittel und Behältnisse.

Nach § 16 c Abs. 6 wird die Bundesregierung ermächtigt, die Grundsätze der guten fachlichen Praxis durch eine Rechtsverordnung näher zu bestimmen. Um die Wahrscheinlichkeit des Auftretens ökologischer Schäden zu verringern, die Verunreinigung gentechnikfreier Kulturen zu vermeiden und den Landwirten Rechts- und Planungssicherheit zu geben, sollte eine solche Konkretisierung unbedingt vor dem Anbau von GVP, das heißt möglichst zeitnah zur Verabschiedung des Gesetzes vorgenommen werden. Insofern ist die vorgesehene Ermächtigung der Bundesregierung zum Erlass der konkretisierenden Rechtsverordnung aus Sicht des Umweltrates nicht ausreichend. Erforderlich ist vielmehr eine gesetzliche Verpflichtung der Bundesregierung zur näheren Bestimmung der Grundsätze der guten fachlichen Praxis noch vor Beginn des Anbaus.

Standortregister

Zentrale Bedeutung für die zukünftige Anbaupraxis hat das vorgesehene Standortregister auf Bundes- und Landesebene (§ 16). Es ist ausdrücklich zu begrüßen, dass sowohl die Standorte, an denen ein Anbau von GV-Pflanzen erfolgen wird, als auch die Standorte, an denen genehmigte Freisetzungen durchgeführt werden, verbindlich den zuständigen Landes- und Bundesbehörden zu melden sind. Ebenfalls ist zu begrüßen, dass das Standortregister bezogen auf die Bezeichnung der GVP und die gentechnische Veränderung der Organismen sowie auf den gemeindebezogenen Standort öffentlich im Internet zugänglich sein wird. Der Datenschutz wird durch die sinnvolle Teilung in einen öffentlichen und nicht öffentlichen Teil gewährleistet.

Bezüglich der Meldung von Freisetzungen soll mit dem neu eingefügten § 16a Abs. 2 eine derzeit bestehende Informationslücke geschlossen werden. Bislang liegt den Ländern und dem Bund zwar eine Übersicht über die Freisetzungsgenehmigungen vor, da aber eine Freisetzungsgenehmigung nicht bedeutet, dass auch tatsächlich ein Anbau erfolgt, besteht kein Überblick über die tatsächlich stattfindenden Freisetzungen.

Mit Blick auf den landwirtschaftlichen Anbau von GVO ist das vorgesehene Anbauregister insbesondere zur Vermeidung von Verunreinigungen und für eine Überwachung (Monitoring) im Sinne der Freisetzungsrichtlinie dienlich. Das Register ermöglicht es den Landwirten, den Anbau von GVP und nicht gentechnisch veränderten Kreuzungspartnern dieser GVP so zu koordinieren, dass Verunreinigungen beziehungsweise der Aufwand zur Vermeidung von Verunreinigungen minimiert werden können. Außerdem kann nur auf Grundlage der registrierten Daten ein effizientes Monitoring gewährleistet werden, bei dem die Überwachung der kritischen Orte sichergestellt ist.

Nach Ansicht des Umweltrates ist es – abweichend von der geplanten gesetzlichen Regelung – aus Gründen der Vorsorge und aus fachlicher Sicht wünschenswert, dass ein solches Anbauregister neben den Standorten der angebauten GVP ebenfalls die Standorte der gentechnisch unveränderten, von Verunreinigungen bedrohten Kulturen enthält. Demnach sollten in dem Standortregister wenigstens die geplanten konventionellen Kulturen in der Nähe von Feldern mit GVP-Anbau frühzeitig dokumentiert werden. Erst unter dieser Voraussetzung können alle betroffenen Landwirte (gentechnikfrei wirtschaftende *und* Gentechnik nutzende) die zur Koordination des Anbaus und damit auch zur Vermeidung von Verunreinigungen zwischen benachbarten Feldern notwendigen Maßnahmen ergreifen. Damit beispielsweise Abstände zur Vermeidung von Verunreinigungen GVP-freier Kulturen

eingehalten werden können, bedarf es der Information über Anbauplanung benachbarter Landwirte. Die digitale Dokumentation der Anbauplanung in der konventionellen Landwirtschaft wird für Deutschland zurzeit im Rahmen verschiedener Programme entwickelt. Der Umweltrat erachtet es für sinnvoll, das System zur Identifizierung landwirtschaftlicher Parzellen nach Art. 20 der Verordnung Nr. 1782/2003/EG und des GVO-Standortregisters kompatibel zu gestalten, miteinander zu verknüpfen und dies bei der nationalen Umsetzung (vergl. § 5 Abs. 1 Nr. 2 InVeKoSDG, Entwurf vom 28. Januar 2004) zu berücksichtigen. Auf diese Weise werden bereits bestehende Entwicklungen genutzt und der Aufwand für die Verwaltung der Daten minimiert. Zusätzlich ermöglicht ein auch konventionelle Pflanzen umfassendes Anbauregister ein zielgerichteteres Monitoring, da es weitere Hinweise auf die von Auskreuzungen besonders betroffenen Flächen gibt. Über die umfassendere Ausgestaltung des GVO-Standortregisters hinaus ist es ebenso erforderlich, das geplante Inverkehrbringen und Freisetzungsvorhaben standortgenau mit einem deutlichen Vorlauf anzuzeigen.

Schutz ökologisch sensibler Gebiete

Neben den Regelungen zur Zulassung und begleitenden Überwachung enthält der Gesetzentwurf einen zaghaften Ansatz, ökologisch besonders wertvollen und sensiblen Gebieten einen verstärkten Schutz zukommen zu lassen. Der Entwurf sieht mit dem neuen § 16 b vor, dass eine beabsichtigte land-, forst- oder fischereiwirtschaftliche Nutzung von GVO-Produkten in NATURA 2000-Gebieten bei der für Naturschutz und Landespflege zuständigen Behörde des Landes anzuzeigen ist und dass die Nutzung untersagt werden kann, sofern sie "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 nicht (gleichwohl) nach denn im Rahmen des § 34 des Bundesnaturschutzgesetzes erlassenen landesrechtlichen Vorschriften zulässig ist." Diese Bestimmung soll ausweislich der Begründung zum Gesetzentwurf dazu dienen, "in angemessener Weise" die Ziele und Vorgaben der FFH-Richtlinie 92/43/EWG gegenüber möglichen Beeinträchtigungen der geschützten NATURA 2000-Gebiete umzusetzen.

Dieser Gebietsschutz greift indessen dreifach zu kurz und wird insbesondere auch den Zielen und Vorgaben der FFH-Richtlinie nicht gerecht. Erstens fehlt es wiederum an geeigneten Maßstäben, um in Bezug auf die Verbreitung und Wirkung von GVO eine "erhebliche Beeinträchtigung" von einer unerheblichen zu unterscheiden (s. oben). Zweitens liegt in der Beschränkung auf NATURA 2000-Schutzgebiete eine kaum nachvollziehbare Ausgrenzung anderer hochrangiger Schutzgebietskategorien wie zum Beispiel der (nicht von NATURA 2000 umfassten) Biosphärenreservate. Drittens wird die Regelung dadurch, dass sie auf Freisetzungen innerhalb von

NATURA 2000-Gebieten begrenzt wird und folglich Freisetzungen in der Nachbarschaft von NATURA 2000-Gebieten ausgrenzt, weder dem tatsächlichen Gefährungspotential gebietsangrenzender Freisetzungen noch dem Erhaltungsgebot der FFH-Richtlinie gerecht, das sich aus naheliegenden Gründen auch auf Projekte in der Nachbarschaft von Schutzgebieten erstreckt. Dem trägt auch bereits das Bundesnaturschutzgesetz nicht hinreichend Rechnung, da den Erhaltungsregelungen außerhalb der Gebietesgrenzen nach der Definition von § 10 Abs. 1 Nr. 11 nur solche "Projekte" unterstellt sind, die genehmigungs- oder anzeigepflichtig sind. Von daher erfordert die angemessene Umsetzung der FFH-Richtlinie dringend eine Ergänzung und Klarstellung im Gentechnikgesetz oder im Bundesnaturschutzgesetz dahingehend, dass auch der GVO-Anbau in der Nachbarschaft von NATURA 2000-Schutzgebieten anzeigepflichtig ist und untersagt werden kann, wenn Auskreuzungen wahrscheinlich zu erheblichen Beeinträchtigungen der gebietsspezifischen Erhaltungsziele führen werden.

Der Umweltrat weist darauf hin, dass aus den Verpflichtungen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (CBD) zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung ihrer Bestandteile die Notwendigkeit erwächst, auch nach der Einführung von gentechnisch veränderten Organismen ausreichend große Flächenanteile GVO-frei zu erhalten.

Gentechnikfreie Zonen

Eine derzeit vieldiskutierte Möglichkeit ist die Einrichtung großflächiger gentechnikfreier Zonen. Derartige Gebiete dürften in einer Größenordnung ab 100 km² prinzipiell am ehesten geeignet sein, die gentechnikfreie Landwirtschaft vor Verunreinigungen zu schützen. Eine administrative Festlegung gentechnikfreier Gebiete ist im Gesetzentwurf nicht vorgesehen. Sie könnte eine Beeinträchtigung der Berufsausübungsfreiheit und vielfach auch der Gewährleistung der Eigentumsfreiheit darstellen. Allerdings sind im deutschen öffentlichen Baurecht vielfältige Nutzungsbeschränkungen als zulässig bekannt. Die EU-Kommission argumentiert, dass gentechnikfreie Zonen mit den EU-Regelungen zur Gentechnik nicht vereinbar seien. Jedoch sieht auch die Kommission vor, die Möglichkeit GVO-freie Regionen zu schaffen, wenn sich Landwirte freiwillig dazu zusammenschließen.

Unabhängig von der rechtlich umstrittenen Frage, ob die Gentechnikfreiheit bestimmter Gebiete administrativ vorgeschrieben werden kann, besteht allerdings für die betroffenen Landwirte die Möglichkeit, auf freiwilliger Basis gentechnikfreie Gebiete einzurichten. Dies ist mittlerweile in einigen Gegenden, wie zum Beispiel in den hessischen Regionen Rhön, Waldeck-Frankenberg und im neuen Nationalpark Kellerwald oder in mehreren Regionen in Mecklenburg-Vorpommern in Planung. Die größte gentechnikfreie Region – mit circa 50 000 ha Gesamtfläche, darunter 12 500 ha

landwirtschaftliche Nutzfläche – wurde Anfang Januar 2004 im Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin und im Naturpark Uckermärkische Seen ausgerufen. Dort verpflichteten sich 21 landwirtschaftliche Betriebe, zunächst zeitlich befristet auf den Anbau von GVO zu verzichten.

Der Umweltrat hält derartige freiwillige Vereinbarungen für geeignet, die ökologischen Risiken des Anbaus gentechnisch veränderter Pflanzen zu begrenzen und die sich durch Verunreinigungen gentechnikfreier Kulturen ergebenden Probleme (siehe unten Näheres zu Haftungsfragen) zu vermeiden. Überall dort, wo Gebiete mit einer besonders erhaltenswerten natürlichen Ausstattung existieren und diese durch GVO gefährdet sein könnten, ist es aus rein naturschutzfachlicher Sicht wünschenswert, mögliche ökologische Risiken vollständig auszuschließen, indem freiwillig auf den GVO-Anbau verzichtet wird.

Einen Spezialfall stellen Schutzzonen für die Produktion von Saatgut dar, deren Einrichtung durch die Länder auf der Grundlage von § 29 SaatG möglich ist und sogar erforderlich sein kann.

2.3 Beobachtung

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Anforderungen an die allgemeine überwachende Beobachtung und das fallspezifische Monitoring setzen konsequent die europäische Freisetzungsrichtlinie um. Wie bereits oben dargelegt wurde, fehlt es allerdings sowohl in der Richtlinie als auch im Gentechnikgesetz an konkreten Maßstäben für eine Risikobewertung. Insbesondere fehlen vollzugsgeeignete Abbruchkriterien, auf die ein sinnvolles und zielführendes GVO-Monitoring ausgerichtet ist. Auch der Gesetzentwurf unterbreitet keine solchen Kriterien, obwohl er diese in den Regelungsvorschlägen zur laufenden Überwachung (§ 16d Abs. 2 Nr. 1 und Nr. 2) – konsequenterweise – voraussetzt. Daher sei im gegebenen Zusammenhang nochmals bekräftigt, dass die Bundesregierung geeignete Bewertungskriterien möglichst vor Beginn eines GVO-Anbaus und demnach zeitnah zur Verabschiedung des Gesetzes entwickeln und in einer Rechtsverordnung festschreiben sollte. Um dies zu forcieren, sollte mit dem in § 16 d Abs. 3 und Abs. 4 vorgesehenen Verweis auf konkretisierende Verordnungen nicht nur die Ermächtigung, sondern auch die Verpflichtung der Bundesregierung verbunden werden, dem Ermächtigungszweck alsbald zu entsprechen und vollzugsgeeignete Kriterien zur Bewertung der Auswirkungen von GVO sowie ein Konzept zur Erkennung ökologischer Schäden zu bestimmen. Der Umweltrat wird in seinem im Mai 2004 erscheinenden Umweltgutachten einen Vorschlag für die Operationalisierung des Schadensbegriffes unterbreiten.

Erheblicher Standardisierungsbedarf besteht indessen nicht nur bei der Risikobewertung als dem materiellen Bezugspunkt der Beobachtung, sondern auch

hinsichtlich der Methoden und Verfahren. Wenngleich im Rahmen von VDI/DIN bereits erste Überlegungen für eine Methodenentwicklung und Standardisierung angestellt wurden, ist zurzeit nicht absehbar, dass es gelingen wird, noch rechtzeitig vor Erteilung der ersten Zulassungen für ein Inverkehrbringen und Vermarkten validierte Methodenstandards für die allgemeine Beobachtung (§ 16d Abs. 2 Nr. 2) und für das fallspezifische Monitoring (§ 16d Abs. 2 Nr. 1) zu entwickeln und – etwa in Form von VDI-Richtlinien – offiziell festzuschreiben. Der Umweltrat empfiehlt daher, die Standardisierung im Rahmen des VDI/DIN voranzutreiben und dabei im Folgenden auch die Möglichkeit zu nutzen, die dort entwickelten Standards in europäische (CEN) und internationale (ISO) Normungsverfahren einzubringen, um langfristig zu einer EU-weit harmonisierten Überwachung von GVO zu gelangen. Die Methodenstandards sollten – wie vom Umweltbundesamt vorgeschlagen – für die Anwender transparent in einem Methodenhandbuch (fortlaufend) veröffentlicht werden.

Wie oben dargestellt, erscheint es unwahrscheinlich, dass standardisierte Methoden für ein Monitoring rechtzeitig vor dem Anbau von GVO vorliegen werden. Demnach besteht kaum noch eine Möglichkeit, den Zustand der für einen Anbau von GVO vorgesehenen Flächen vor dem Inverkehrbringen zu dokumentieren. Allerdings können Veränderungen der Umwelt, die durch einen GVO-Anbau verursacht werden, nur im Vergleich mit diesem Zustand vor Beginn des Inverkehrbringens ermittelt und bewertet werden. Insofern ist das Ermitteln von Referenzwerten (Baselines) für eine Bewertung möglicher Auswirkungen essenziell. Der Umweltrat hält das Fehlen von Referenzdaten für überaus bedenklich und empfiehlt daher, schnellstmöglich erste Methoden zu benennen, die zunächst für die allgemeine Beobachtung in Frage kommen und diese noch in diesem Jahr an ausgewählten Standorten anzuwenden, an denen noch keine gentechnisch veränderten Pflanzen angebaut wurden. Auf diese Weise kann zumindest der Einsatz der Messtechnik geprüft werden und eine Datenerfassung vor dem Inverkehrbringen erfolgen, selbst wenn die Ergebnisse dieser Messungen den gesuchten Referenzzustand nicht notwendigerweise charakterisieren.

2.4 Anlastung der durch die "grüne" Gentechnik verursachten Kosten

Haftung für Vermarktungsschäden

In Ergänzung zu den bestehenden Haftungsvorschriften des Gentechnikgesetzes (§§ 32 ff.) sieht der neu einzufügende § 36 a des Novellierungsentwurfes zum Gentechnikgesetz eine spezialgesetzliche Haftungsregelung vor. Danach sollen die Betreiber von GVO-Anbauflächen für GVO-Verunreinigungen der Produkte benachbarter Landwirte Schadensersatz leisten, wenn die Verunreinigungen so groß sind, dass sie die Kennzeichnungsschwelle von 0,9 % überschreiten oder dazu führen,

dass der betroffene Landwirt die Produkte nicht mehr als Bio-Produkte nach der EG-Ökoverordnung kennzeichnen kann. Diese Haftung soll verschuldensunabhängig unter den gleichen erleichterten Voraussetzungen eingreifen, wie sie gemäß § 32 GenTG für Schäden an Gesundheit und Sachen gelten. Insbesondere sollen mehrere potentielle Verursacher einer GVO-Verunreinigung gesamtschuldnerisch haften, sofern keine Einzelzurechnung möglich ist.

Der Umweltrat begrüßt diesen Regelungsvorschlag als konsequente Anwendung des Verursacherprinzips und erachtet es im Hinblick auf die Schutzwürdigkeit der gentechnikfreien Landwirtschaft als angemessen und sachgerecht,

- den GVO-Anwendern eine Gefährdungshaftung für die durch ihre Freisetzungen verursachten wirtschaftlichen Beeinträchtigungen der gentechnikfreien Landwirtschaft aufzuerlegen,
- die Ausgleichspflicht auf die Überschreitung der Kennzeichnungsschwellen zu beschränken und
- den Kausalitätsnachweis im Hinblick auf mehrere mögliche Verursacher gegebenenfalls durch die gesamtschuldnerische Haftung dieser Verursacher zu erleichtern.

Der Umweltrat ist allerdings der Ansicht, dass die Haftungsfrage mittelfristig gemeinschaftsrechtlich geregelt werden sollte, um grenzüberschreitenden Verursachungszusammenhängen gerecht zu werden und europaweit einheitliche Rahmenbedingungen zu gewährleisten. Ferner würde durch eine gemeinschaftsrechtliche Haftungsregelung unmissverständlich klargestellt, dass die gemeinschaftsrechtlichen Regelungen über die Zulassung der GVO-Freisetzungen keineswegs implizieren, dass die durch zugelassene GVO-Freisetzungen verursachten Auskreuzungen uneingeschränkt entschädigungsfrei hinzunehmen sind.

Der Umweltrat bevorzugt insgesamt den im Regierungsentwurf enthaltenen Vorschlag der gesamtschuldnerischen Haftung mehrerer potenzieller Verursacher gegenüber den alternativ erwogenen, aber im Detail bislang unbestimmten Lösungen eines Haftungsfonds oder einer Produzentenhaftung der Hersteller des GVO. Nur die unmittelbar beim jeweiligen GVO-Anbauer ansetzende Haftung setzt auch einen unmittelbar wirksamen Anreiz, die im konkreten Fall angemessenen Vermeidungsmaßnahmen zu treffen.

Nicht unproblematisch ist es hingegen – auch im Hinblick auf das landwirtschaftliche Nachbarschaftsverhältnis – einen Ersatzanspruch bei Verunreinigungen auch unterhalb der Kennzeichnungsschwellen zu gewähren, wenn wegen der Verunreinigungen das betroffene landwirtschaftliche Erzeugnis nicht mehr entsprechend der EG-Ökoverordnung als Erzeugnis der ökologischen Landwirtschaft

verwendet werden kann. Eine solche Haftung ginge in Anbetracht dessen, dass die EG-Ökoverordnung für das Verbot der Verwendung von GVO in "Öko-Erzeugnissen" keine Schwellenwerte vorsieht, sehr weit. Sie stünde im Widerspruch zu der Grundentscheidung, die GVO-Anwendung grundsätzlich zuzulassen und die gentechnikfreie Landwirtschaft dabei durch Kennzeichnungsschwellen zu schützen. Allerdings liegt der Widerspruch primär darin begründet, dass die gentechnikrechtlichen Kennzeichnungsschwellen nicht zugleich als Bagatellgrenzen in die EG-Ökoverordnung eingeführt worden sind. Eben darauf sollte daher primär hingewirkt werden.

Da davon auszugehen ist, dass weder die Anreizwirkung der im Gesetzentwurf vorgeschlagenen Gefährdungshaftung noch die einer Produzentenhaftung hinreichend stark sein werden, um Verunreinigungen weitestgehend zu vermeiden, hält der Umweltrat unabhängig von der Ausgestaltung der Haftungsregelungen eine konsequente öffentlich-rechtliche Regulierung für erforderlich. Dies gebieten angesichts der sich abzeichnenden ökologischen Risiken schon das Vorsorgeprinzip, aber auch der politische Wille, die gentechnikfreie Landwirtschaft nicht nur finanziell zu entschädigen, sondern faktisch zu erhalten. Insofern werden die vorgeschlagenen und genauer zu spezifizierenden Maßnahmen der guten fachlichen Praxis (siehe oben) des Anbaus von GVO durch die Haftungsregelungen keineswegs überflüssig.

Aufwand für Nachweis und Kosten für Analysen

Im Gegensatz zu den Bestimmungen über Vermarktungsschäden sieht der Gesetzentwurf für die sonstigen durch die Nutzung "grüner" Gentechnik entstehenden Kosten keine Anwendung des Verursacherprinzips vor, obwohl die haftungsrechtliche Lösung voraussetzt, dass GVO-Betreiber als Verursacher anzusehen sind. Die Transaktionskosten der Nutzung "grüner" Gentechnik sind prinzipiell im Wesentlichen gemäß dem Verursacherprinzip anzulasten. In Abweichung von diesem Prinzip müssen die Kosten für die Vermeidung von Verunreinigungen und die Kosten für Untersuchungen auf transgene Verunreinigungen für die jeweils eigenen Kulturen und Produkte von den betroffenen Landwirten selbst getragen werden. Eine dem Verursacherprinzip gerecht werdende, allerdings noch auf ihre Anwendbarkeit zu prüfende Lösung stellt gegebenenfalls die Einrichtung eines Fonds zur Deckung dieser Transaktionskosten dar, in den die Hersteller und Anwender von GVO einzuzahlen hätten.

3 Bewertung

Der nunmehr in den Ressorts abgestimmte Novellierungsentwurf ist gegenüber dem ursprünglichen, eindeutiger an Schutzziele ausgerichteten Entwurf des BMVEL zugunsten der "grünen" Gentechnik modifiziert worden. Zu nennen ist beispielsweise die Abschwächung des Gebietsschutzes. Vorwürfe, der vorliegende Entwurf habe den Charakter eines "Verhinderungsgesetzes", sind nicht haltbar. Es erscheint politisch kaum vorstellbar, dass im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens in den Punkten, die aus Sicht des Umweltrates zu kritisieren sind, auf den ursprünglichen Entwurf des BMVEL zurück oder sogar über ihn hinaus gegangen werden wird. Eher ist zu erwarten, dass unter Schlagworten wie "Innovationsoffensive" erheblicher Druck entstehen wird, den Regierungsentwurf weiter zugunsten der "grünen" Gentechnik zu modifizieren. Der Umweltrat rät der Bundesregierung davon ab, diesem Druck nachzugeben. Da die umwelt- und technologiepolitische Regulierung der Nutzung der "grünen" Gentechnik einen besonderen politischen Schwierigkeitsgrad besitzt und eine anspruchsvolle Regulierungspraxis eine Legitimationsbedingung der Einführung dieser Technik ist, kann der vorgelegte Regierungsentwurf als ein tragfähiger Kompromiss gelten. Da die sachlichen Kontroversen um die "grüne" Gentechnik ungelöst sind, dürften substantielle Abweichungen hiervon die Konflikte eher intensivieren.

Der Umweltrat empfiehlt der Bundesregierung darüber hinaus, die oben benannten Defizite des Gesetzesentwurfes zu beheben und sich mit Nachdruck für Konkretisierungen des Gemeinschaftsrechts besonders bei der Festlegung materieller Kriterien der Risikobewertung einzusetzen. Zur Behebung der Defizite ist es erforderlich

- die Bundesregierung im Gesetz zu verpflichten, durch Rechtsverordnungen schnellstmöglich nationale materielle Kriterien zur Risikobewertung und Grundsätze der guten fachlichen Praxis festzulegen,
- vorzuschreiben, dass im Standortregister zumindest die geplanten konventionellen Kulturen in der Nähe von Feldern mit GVP-Anbau frühzeitig dokumentiert werden,
- im Gentechnikgesetz oder im Bundesnaturschutzgesetz klarzustellen, dass auch der GVO-Anbau in der Nachbarschaft von NATURA 2000-Schutzgebieten anzeigepflichtig ist und untersagt werden kann, wenn Auskreuzungen wahrscheinlich zu erheblichen Beeinträchtigungen der gebietsspezifischen Erhaltungsziele führen werden,
- die Regelungen zum Schutz von NATURA 2000-Gebieten auf andere hochrangige Schutzgebietskategorien (etwa Biosphärenreservate) auszuweiten.