

Günther · Heidel · Wollenteit · Hack

Rechtsanwälte

RAe Günther · Heidel · Wollenteit · Hack
Postfach 130473 · 20104 Hamburg

Greenpeace e. V.
Frau Stephanie Töwe-Rimkeit
Große Elbstraße 39

22767 Hamburg

Michael Günther*
Hans-Gerd Heidel^{*1}
Dr. Ulrich Wollenteit^{*2}
Martin Hack^{*2} LL.M. (Stockholm)
Clara Goldmann LL.M. (Sydney)
Dr. Michéle John
Dr. Dirk Legler LL.M. (Cape Town)
Dr. Roda Verheyen LL.M. (London)

* zugelassen auch am Hanseatischen OLG

¹ Fachanwalt für Familienrecht

² Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Postfach 130473
20104 Hamburg

Mittelweg 150
20148 Hamburg

Tel.: 040-278494-0

Fax: 040-278494-99

Email: post@rae-guenther.de

Gerichtskasten 177

09.05.2007

07/0298UR/C/mj

Sekretariat: Frau Krey

Tel.: 040-278494-23

Stellungnahme

zum Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Gentechnikgesetzes (Stand 05.04.2007)

Im Auftrag von Greenpeace e.V. nehmen wir zum o.g. Referentenentwurf zur Novellierung des Gentechnikgesetzes (GenTG) Stellung.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die geplanten Änderungen im GenTG die Schutzgüter Umwelt, Gesundheit, Biodiversität und Landwirtschaft stärker belasten werden. Gentechnikfreie Landwirtschaft zu betreiben, wird zukünftig nahezu nicht mehr möglich sein. Gleichzeitig lösen die geplanten Vorhaben erheblichen zusätzlichen bürokratischen Aufwand aus, denn es sollen umfangreiche Berichts- und Informationspflichten geschaffen werden, die behördlicher Überwachung bedürfen.

Zu den Regelungsvorhaben im Einzelnen:

Die Änderungen der Regelungen zum Standortregister in § 16a GenTG verringern die erforderliche Transparenz und verstoßen damit gegen die europarechtlichen Bestimmungen des Art. 31 Abs. 3 der Richtlinie 2001/18/EG (Freisetzungsrichtlinie). Die Betroffenen nur auf die direkte Information durch den

GVO-Anbauer zu verweisen und den Nachbarn sowie Imkern der Region eine Darlegungspflicht zum Erhalt näherer Informationen aufzuerlegen, entspricht nicht annähernd den europarechtlichen Vorgaben zum öffentlich zugänglichen Register **(1)**. Die geplanten Normierungen zur Koexistenz in § 16b GenTG widersprechen den Gesetzeszwecken in § 1 Nr. 1 und Nr. 2 GenTG und den europarechtlichen Vorgaben des Art. 26a der Richtlinie 2001/18/EG. Sie verhindern vielmehr die gentechnikfreie Landwirtschaft. Darüber hinaus sind die in der neuen Verordnung zur guten fachlichen Praxis bei der Erzeugung gentechnisch veränderter Pflanzen (GenTPflEV) vorgesehenen Maßnahmen völlig unzureichend, um die Koexistenz und damit den Gesetzeszweck gemäß § 1 Nr. 2 GenTG überhaupt zu gewährleisten **(2)**. Die geplante Regelung in § 17b Abs. 4 GenTG verstößt gegen die Gesetzeszwecke in § 1 Nr. 1 und Nr. 2 GenTG und führt dazu, dass die Regelungen der Koexistenz und der Transparenz durch das Standortregister ins Leere laufen. Es ist zu befürchten, dass mit dieser Regelung eine schleichende Kontamination von Saat- und Erntegut ermöglicht wird **(3)**. Die Lenkungsfunction der Haftungsregelung wird in Frage gestellt. Für den Schutz der gentechnikfreien Landwirtschaft ist es jedoch unerlässlich, an den derzeitigen Haftungsregelungen festzuhalten **(4)**. Die vorgesehenen Erleichterungen der Forschung im Bereich der Pflanzenbiotechnologie, insbesondere das Vorhaben das sog. vereinfachte Verfahren als Dauerrecht festzuschreiben, lässt sich nicht mit dem Schutzzweck des § 1 Nr. 1 GenTG vereinbaren und verstößt damit auch gegen die Richtlinie 2001/18/EG **(5)**. Die beabsichtigten Regelungen zur Koexistenz und zum Standortregister werden in der praktischen Umsetzung zu einem Mehr an Bürokratie führen. Das Novellierungsvorhaben beinhaltet insgesamt keine effektiven und selbstregulierenden Mechanismen, die Bürokratie abbauen **(6)**.

1. Standortregister

Die im Referentenentwurf enthaltenen Vorschläge zur Änderung der Regelungen zum öffentlich zugänglichen Teil des Standortregisters, verstoßen gegen die Richtlinie 2001/18/EG. Es bestehen eindeutige europarechtliche Vorgaben, dass Transparenz im nationalen Gentechnikrecht geschaffen und erhalten werden muss. Nach den derzeitigen Vorstellungen soll es Transparenz zukünftig nicht mehr geben. Vielmehr wird der veraltete Grundsatz der Verwaltungsgeheimhaltung wieder eingeführt.

1.1.

Lediglich die Nachbarn von GVO-Anbauern sollen spätestens drei Monate vor der Aussaat oder Anpflanzung direkt vom GVO-Anbauer über dessen Vorhaben benachrichtigt werden (§ 3 Abs. 1 GenTPflEV). Diese Pflicht ist als Vorab-Information betrachtet auch wünschenswert. Es sollte jedoch sichergestellt werden, dass wenn der betroffene Nachbar nur Pächter der Nicht-GVO-Flächen ist, darüber hinaus auch der Eigentümer der Flächen benachrichtigt

wird (vgl. jedoch § 3 Abs. 2 GenTPflEV). Ferner sollte die Informationspflicht auf Imker erweitert werden.

Diese Informationspflicht kann jedoch nicht alleiniges Mittel zur Information der Öffentlichkeit sein. Zudem ist die erfolgte Mitteilung durch den anbauenden Landwirt an die betroffenen Nachbarn behördlich gar nicht oder nur mit großem Aufwand zu überwachen (vgl. dazu Ziff. 6).

1.2.

Die Regelung zum allgemein zugänglichen Teil des Standortregisters soll nun in § 16a Abs. 4 Nr. 3 dahingehend geändert werden, dass als Standort der Freisetzungs- oder Anbaufläche nur noch „die Postleitzahl, die Gemeinde und die Gemarkung“ veröffentlicht wird. Diese Regelung verstößt allerdings gegen die Freisetzungsrichtlinie, insbesondere gegen Art. 31 Abs. 3.

Nach Art. 31 Abs. 3 der Freisetzungsrichtlinie haben die Mitgliedstaaten öffentliche Register einzurichten. Art. 31 Abs. 3 lit. a der deutschen Fassung der Richtlinie schreibt diesbezüglich vor, dass der „Ort der (...) Freisetzung“ im Register veröffentlicht werden soll. Hinsichtlich des GVO-Anbaus spricht Art. 31 Abs. 3 lit. b der Freisetzungsrichtlinie von „Standort“.

In der englischen Fassung der Richtlinie heißt es sowohl in lit. a als auch lit. b „location“. Die französische Fassung spricht von „localisation“. Beide Sprachfassungen entsprechen im Deutschen dem „Ort“ oder „Standort“ einer Freisetzung oder eines GVO-Anbaus. Die deutsche Fassung der Richtlinie unterscheidet sich somit nicht von anderen Sprachfassungen.

Die Änderung des Gentechnikgesetzes, nämlich lediglich die Postleitzahl, die Gemeinde und die Gemarkung anzugeben, entspricht hingegen nicht dem Begriff „Standort“ einer Freisetzung oder eines GVO-Anbaus. Ein Standort wird definiert als ein „Ort, Punkt, an dem (...) etwas steht, sich befindet“ („Standort“ in: Duden, Deutsches Universalwörterbuch, 4. Aufl. 2001). Gemeint ist eine genaue Bestimmung eines Ortes bzw. Punktes. Die Angabe der Gemarkung führt zu keiner Eingrenzung auf einen genaueren „Standort“. Die Gemarkung umfasst in der Regel das gesamte Gemeindegebiet („Gemarkung: (...) Gebiet, gesamte Fläche einer Gemeinde; Gemeindeflur“ in: Duden, Deutsches Universalwörterbuch, 4. Aufl. 2001) und bezeichnet einen Bereich nach topographischen und nicht nach politischen oder administrativen Grenzen.

Die Angabe der Gemarkung würde somit in der Praxis zu einer erheblichen Erschwerung der Identifizierbarkeit der Grundstücke, auf denen GVO freigesetzt oder angebaut werden, führen. Die Regelung setzt nämlich voraus, dass sich potentielle Nachbarn selbst um die Information bemühen müssten, ob sie konkret von einem GVO-Anbau betroffen sind (so die neue Regelung in § 16a Abs. 5 GenTG, vgl. Ziff. 1.3.). Aus dem öffentlichen Teil des Registers können

potentiell Betroffene nur ersehen, dass sie möglicherweise betroffen sind, weil sie innerhalb der veröffentlichten Gemarkung Flächen bebauen. Eine eindeutige Antwort werden Betroffene im öffentlich zugänglichen Teil des Standortregisters nicht mehr erhalten.

Der Informationsanspruch der Öffentlichkeit wird voll umfänglich aufgehoben, denn die Öffentlichkeit erhält keine eindeutigen Angaben mehr. Lediglich direkt Betroffene erhalten – auf Nachfrage – genauere Angaben.

1.3.

Die in § 16a Abs. 5 GenTG vorgesehene Änderung, nämlich dass insbesondere Nachbarn und Imkern in der betreffenden Region genaue Auskunft über den Freisetzungs- oder Anbaustandort erteilt wird, wenn sie ein berechtigtes Interesse an der Information darlegen, genügt ebenfalls nicht den Vorgaben des Art. 31 Abs. 3 Freisetzungsrichtlinie. Nach dem Gesetzesvorhaben ist es den Betroffenen zukünftig nur unter Eigeninitiative möglich, ihren Informationsanspruch entsprechend der Freisetzungsrichtlinie geltend zu machen. Es ist den Nachbarn und Imkern allerdings nicht zumutbar, ein umständliches Verfahren zu durchlaufen, um den genauen Standort der Freisetzung oder des Anbaus zu erfragen. Die Richtlinie 2001/18/EG verlangt hingegen, die Öffentlichkeit auf unkomplizierte und direkte Weise über den Anbau von GVO zu informieren. Die Betroffenen sind nämlich auf genaue Angaben angewiesen, um eine sinnvolle Einschätzung vornehmen zu können, ob sie mit Beeinträchtigungen rechnen müssen und ob sie u.U. zu Gegenmaßnahmen und zur Dokumentation bestimmter Daten sogar verpflichtet sind, wenn sie ihre Rechtspositionen wahren wollen. Die geplante Regelung wird damit auch den Rechtsschutz der Betroffenen verkürzen.

Es ist auch kaum bzw. wenn dann nur unter unverhältnismäßig hohem bürokratischem Aufwand (vgl. dazu Ziff. 6) zu kontrollieren, dass ein GVO-Anbauer seine Nachbarn über geplante Freisetzungsvorhaben informiert. Daneben werden die Behörden mit zahlreichen Anfragen von Nachbarn und Imkern konfrontiert werden. Die entsprechenden Auskünfte nach § 16a Abs. 5 GenTG führen somit zu einem erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand, da jeder Antrag beschieden werden muss und bei Auskunftsverweigerung den Betroffenen damit Rechtsmittel zur Verfügung stehen.

1.4.

Die derzeitige Regelung zum Standortregister sollte beibehalten werden. Sie entspricht den europarechtlichen Vorgaben und dem Gebot der Transparenz.

Des Weiteren sollte neben einem allgemein zugänglichen Teil des Registers für kommerzielle Freisetzungen und Anbauten von GVOs ein weiteres Register, nämlich für Forschungsfreisetzungen, eingerichtet werden. Aus dieser öffentlich zugänglichen Datenbank sollte insbesondere der spezifische Erkennungs-

marker des zu Forschungszwecken freigesetzten oder angebauten GVOs ersichtlich werden.

2. Koexistenz (gute fachliche Praxis)

Der Koalitionsvertrag sieht zum Belang der Koexistenz vor, dass die „Wahlfreiheit der Landwirte und Verbraucher und die Koexistenz der unterschiedlichen Bewirtschaftungsformen (...) gewährleistet bleiben (müssen)“ (Koalitionsvertrag CDU, CSU, SPD vom 11.11.2005, B.I. 8.9). Die nunmehr geplanten Änderungen des § 16b GenTG decken sich allerdings nicht mit den Vereinbarungen im Koalitionsvertrag und widersprechen vor allem den Gesetzeszwecken des Gentechnikgesetzes (§ 1 Nr. 1 und Nr. 2 GenTG) und den europarechtlichen Vorgaben der Richtlinie 2001/18/EG. Auch die Verordnung über die gute fachliche Praxis bei der Erzeugung gentechnisch veränderter Pflanzen (GenTPflEV) führt nicht zum erforderlichen Schutz und geht kaum über die jetzt bereits in § 16b Abs. 3 GenTG normierten Anforderungen hinaus.

Der deutsche Gesetzgeber verankerte den Belang der Koexistenz aufgrund der Ermächtigung des Art. 26a Abs. 1 Richtlinie 2001/18/EG („Die Mitgliedstaaten können die geeigneten Maßnahmen ergreifen, um das unbeabsichtigte Vorhandensein von GVO in anderen Produkten zu verhindern“) als Gesetzeszweck in § 1 Nr. 2 GenTG. Die Richtlinie 2001/18/EG und deren Umsetzung in das deutsche GenTG definieren damit ein neues Schutzziel: den Schutz der gentechnikfreien Landwirtschaft. Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, dass Koexistenzregelungen darauf abzielen, Kontaminationen zu verhindern und nicht lediglich zu mindern.

2.1.

Zur Einhaltung des Schutzzieles Koexistenz obliegen den GVO-Bauern zahlreiche Sorgfaltspflichten (vgl. § 16 Abs. 1 S. 1 i.V.m. Abs. 3 Nr. 1 bis 4 GenTG). Diese Sorgfaltspflichten werden nun durch die GenTPflEV näher bestimmt (Ziff. 2.2).

Allerdings soll ein neuer Satz 2 in § 16b Abs. 1 GenTG eingefügt werden: „Er (der GVO-Anbauer) braucht diese Pflicht hinsichtlich der in § 1 Nr. 2 genannten Belange gegenüber einem anderen (seinem Nachbarn) insoweit nicht zu beachten, als dieser durch Vereinbarung mit ihm auf seinen Schutz verzichtet oder ihm auf Anfrage die für seinen Schutz erforderlichen Auskünfte nicht erteilt hat“ (Klarstellung durch Unterzeichnerin). Beide Halbsätze führen dazu, dass das gesetzliche Schutzziel der Koexistenz aufgegeben wird. Diese geplante Regelung ist deshalb ersatzlos zu streichen.

2.1.1.

Nach § 16b Abs. 1 S. 2 1. HS GenTG kann durch Vereinbarung zwischen Nachbarn auf die Einhaltung der Sorgfaltspflichten der guten fachlichen Praxis verzichtet werden. Dies betrifft nicht nur die Möglichkeit, durch private nachbarliche Absprachen von den gesetzlichen Mindestabstandsregelungen abzuweichen. Vielmehr kann ein Nachbar gänzlich auf die Einhaltung der Sorgfaltspflichten verzichten (vgl. § 1 Abs. 2 GenTPflEV).

Diese Regelung ist zu streichen, denn die Schutzrichtung der Koexistenz geht weit über Individualinteressen von betroffenen Nachbarn hinaus. Ein Einzelner kann nicht auf ein solch umfassendes Schutzregime verzichten.

Der Schutzzweck der Koexistenz zielt nämlich nicht nur auf den Schutz des unmittelbaren Nachbarn eines GVO-Bauern ab, sondern ist vor dem Hintergrund der Vermeidung irreversibler Auskreuzungen insgesamt zu verstehen. Hinter der Koexistenz verbergen sich zahlreiche klassische Schutzgüter und Allgemeininteressen wie Biodiversität, Bodenschutz, Umweltschutz, Erhaltung des ländlichen Raumes, Neuausrichtung der EG-Agrarstruktur (vgl. Erwägungsgründe der Verordnung [EWG] Nr. 2092/91 [EG-Öko-Verordnung]) aber auch die zu schützenden Grundrechte der konventionellen und ökologischen Landwirte und der Lebensmittelhersteller. Die Koexistenz dient somit auch dem Schutz sowohl der ökologischen als auch der konventionellen Land- und Lebensmittelwirtschaft und erhält damit die Wahlfreiheit des Endverbrauchers gegenüber unterschiedlichen Produktionsweisen aufrecht. Es spielen aber auch Aspekte wie beispielsweise die Gewährleistung einer langfristigen Ernährungssicherheit eine Rolle, so dass, falls sich in Zukunft erweisen sollte, dass eine Anbauform wegen umweltbedingter oder gesundheitlicher Aspekte nachteilig ist, eine andere Art des Anbaus zur Verfügung steht. Die Offenhaltung verschiedener Anbauoptionen im Rahmen der Koexistenz ist keineswegs eine lediglich wirtschaftliche, auf die Konkurrenz verschiedener Wirtschaftsformen reduzierte, Frage (vgl. dazu auch *Roller*, Die Genehmigung zum Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Produkte und ihre Anpassung an Änderungen des Standes der Wissenschaft, ZUR 2005, 113, 115).

Auf diese klassischen Schutzgüter und Allgemeininteressen kann nicht durch private Absprachen verzichtet werden. Ein solcher Vertrag stellt einen unzulässigen Vertrag zu Lasten Dritter bzw. der Allgemeinheit dar. Der Gesetzgeber muss vielmehr im Hinblick auf die Schutzziele des GenTG und der europarechtlichen Vorgaben die Interessen der Allgemeinheit als vorrangig gegenüber den Interessen einzelner Landwirte betrachten. Dies entspricht auch dem Vorsorgeprinzip in Art. 4 der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG und § 1 Nr. 1 GenTG. Es besteht geradezu eine Pflicht des Gesetzgebers, die Wahlfreiheit der Verbraucher und Landwirte und damit eine langfristige Ernährungssicherheit auch zukünftig zu gewährleisten.

2.1.2.

Im 2. HS des § 16b Abs. 1 S. 2 GenTG soll geregelt werden, dass der GVO-Anbauer die Sorgfaltspflichten der Koexistenz dann nicht beachten muss, wenn sein Nachbar ihm „auf Anfrage die für seinen Schutz erforderlichen Auskünfte nicht erteilt hat“. Es geht somit zu Lasten der Nachbarn, wenn diese nicht rechtzeitig und vollständig dem GVO-Bauern gegenüber Auskünfte erteilen und damit ihre Rechte geltend machen. Die Regelung führt damit zu einer Beweislastumkehr und zu einem Rechtsverlust der Nachbarn, wenn diese ihre Rechte nicht fristgerecht oder unzureichend geltend gemacht haben. Dies entspricht jedoch nicht dem Schutzzweck der Koexistenz. Vielmehr muss der GVO-Anbauer die Sorgfaltspflichten der Koexistenz beachten, unabhängig der Auskünfte des Nachbarn. Es ist zu bedenken, dass die geplante Regelung den GVO-Anbauer auch nicht von einem möglichen Haftungsfall freistellt, wenn es auf dem Nachbargrundstück zu Einkreuzungen kommt. Das Verursacherprinzip (Art. 174 Abs. 2 S. 2 EG-Vertrag) entlässt den GVO-Bauern nämlich nicht aus seiner Pflicht, Kontaminationen zu vermeiden. Insofern hat der GVO-Bauer ein eigenes Interesse daran, Auskreuzungen zu verhindern und stets die Sorgfaltspflichten der guten fachlichen Praxis zu beachten.

Die Regelung ist zudem völlig unbestimmt. Aus der geplanten Regelung ergibt sich nicht, welche Fristen zu beachten sind und welche Anforderungen an die „Erforderlichkeit“ der Auskünfte bestehen.

Dieses Regelungsvorhaben widerspricht somit ganz offenkundig dem Schutzzweck der Koexistenz. Denn nicht den vom GVO-Anbau betroffenen Nachbarn obliegen Sorgfaltspflichten, sondern vielmehr den GVO-Anbauern. Darüber hinaus würde auch diese Regelung dazu führen, dass die Schutzrichtung der Koexistenz (Nebeneinander von GVO-verwendender und gentechnikfreier Landwirtschaft, klassische Schutzgüter und Allgemeininteressen wie Biodiversität, Bodenschutz, Umweltschutz, Erhaltung des ländlichen Raumes, Neuausrichtung der EG-Agrarstruktur) missachtet wird und eine schleichende Ausbreitung von GVO hingenommen wird.

2.2.

In der GenTPfIEV wurden nun Anforderungen für den Umgang mit zum Inverkehrbringen zugelassenen GVO sowie für das Ausbringen von Stoffen, die vermehrungsfähige Bestandteile von gentechnisch veränderten Pflanzen enthalten, bestimmt. Diese Sorgfaltspflichten sind allerdings nicht ausreichend.

Zunächst fällt auf, dass die Verordnung anwendbar sein soll auf den GVO-Einsatz in der Landwirtschaft, Forstwirtschaft und im Gartenbau (§ 1 Abs. 1 GenTPfIEV). Die Verordnung legt somit Landwirten, Forstwirten und Gärtnern bestimmte Sorgfaltspflichten auf. Allerdings soll der Schutz auch nur für sol-

che „benachbarten Flächen“ (§ 2 Nr. 2 GenTPflEV) gelten, die ebenfalls „landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich oder gartenbaulich“ genutzt werden und die – ganz oder zum Teil – innerhalb des in der Anlage für die jeweilige Pflanzenart festgelegten Abstands vom Rand der Anbaufläche liegen. Ungenutzte Flächen unterfallen danach nicht dem Begriff der „benachbarten Fläche“. Diese Begriffsbestimmung ist deshalb im Hinblick auf den weiten Schutzzweck der Koexistenz zu eng formuliert. Aufgrund des Schutzziels der Koexistenz, ist der Schutz auch auf unbewirtschaftete Flächen auszuweiten, so dass beispielsweise auch Ödland oder Wildäcker als „benachbarte Flächen“ angesehen werden müssen. Zum Schutz dieser Flächen können beispielsweise Pufferzonen vorgeschrieben werden.

Im Falle von pflanzenspezifischen Festlegungen – wie hier für Mais vorgeschlagen – gelten diejenigen Flächen als benachbart, die – ganz oder zum Teil – innerhalb eines Abstands von 225 Metern vom Rand der Anbaufläche liegen (Ziff. 1 der Anlage). Auch hier ist nicht allein auf landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich oder gartenbaulich genutzte Nachbargrundstücke abzustellen. Vielmehr müssen die Pflichten der guten fachlichen Praxis auch für ungenutzte Nachbarflächen gelten.

Unbestimmte Rechtsbegriffe in den §§ 9 ff. GenTPflEV („Mindestmaß“, „sorgfältig zu reinigen“) führen dazu, dass die Sorgfaltspflichten ungenau und auslegungsbedürftig bleiben. In der Praxis ist insbesondere problematisch, dass Erntemaschinen nicht nur von einem Bauern auf einer Fläche zum Einsatz gebracht werden. Vielmehr werden Erntemaschinen von mehreren Bauern (dies können GVO-Bauern und Nicht-GVO-Bauern sein) genutzt und auf unterschiedlichen Flächen eingesetzt.

2.3.

Wie bereits erwähnt, wurden in einer Anlage zur GenTPflEV hinsichtlich des Anbaus von gentechnisch verändertem Mais pflanzenspezifische Regelungen geschaffen. Von zentraler Bedeutung ist hierbei der Abstand zwischen den Anbauflächen, der zum Schutz von Einkreuzungen eingehalten werden muss.

Nach Ziff. 2 ist für gentechnisch veränderten Mais ein Abstandswert von 150m einzuhalten. Dieser Abstand ist allerdings nicht ausreichend, um den Anforderungen des Art. 26a der Richtlinie 2001/18/EG zu entsprechen und verstößt gegen das Vorsorgeprinzip:

Es ist wissenschaftlich erwiesen, dass eine Kontamination von Nicht-GVO-Flächen nur durch große Abstände zwischen den Anbauflächen zu vermeiden ist (Joint Research Centre, European Commission, New case studies on the co-existence of GM and non-GM crops in European agriculture, January 2006, Technical Report EUR 22102 EN). Aus der JRC-Studie geht hervor, dass ein

Abstand von 150m regelmäßig zu einer Verunreinigung von etwa 0,3% führt (Joint Research Centre, European Commission, New case studies on the co-existence of GM and non-GM crops in European agriculture, January 2006, Technical Report EUR 22102 EN, p. 31, table 3). Vor dem Hintergrund dieser Erkenntnisse wird deutlich, dass eine gentechnikfreie Landwirtschaft zukünftig nicht mehr möglich ist, wenn keine erheblich größeren Abstandswerte vorgeschrieben werden. Auch vor dem Hintergrund der begrenzten praktischen Erfahrungen mit der Koexistenz ist ein Mindestabstand von 800m (so in Luxemburg) zwischen GVO- und Nicht-GVO-Anbaufläche zu fordern.

Des Weiteren sollten gesonderte Abstandsflächenregelungen zu ökologisch sensiblen Flächen geschaffen werden.

2.4.

Im Referenzentwurf fehlt eine Regelung zur Ausweisung von Schutzzonen als Mittel zur Sicherung der Koexistenz von konventionell/ökologisch und gentechnisch arbeitender Landwirtschaft. Denn der Erhalt des konventionellen und ökologischen Landbaus gewährleistet die langfristige Ernährungssicherheit und schützt zahlreiche weitere Schutzgüter sowie Allgemeininteressen (vgl. Ziff. 2.1.).

Entsprechende Regelungen existieren bereits in anderen europäischen Mitgliedstaaten, beispielsweise in Österreich. So sind nach den Vorbildern der österreichischen Bundesländer Salzburg und Kärnten in sechs weiteren Bundesländern Gentechnikvorsorgegesetze in Kraft getreten (vgl. Kärntner Landesgesetzblatt 4/2005, S. 21 ff.). Das Kärntner Gentechnikvorsorgegesetz regelt Maßnahmen der Vorsorge, um das unbeabsichtigte Vorhandensein von GVO in anderen Produkten zu verhindern und die Möglichkeit sicherzustellen, landwirtschaftliche Kulturlächen biologisch bewirtschaften zu können (§ 3 Abs. 1 Kärntner Gentechnikvorsorgegesetz).

3. Kennzeichnung von Produkten

Es ist vorgesehen, in § 17b GenTG einen neuen Absatz 4 anzufügen. Danach soll eine Meldung zum Standortregister (§ 16a GenTG) und die Einhaltung der Sorgfaltspflichten der guten fachlichen Praxis (§ 16b GenTG) nicht auf solche Produkte anwendbar sein, die entsprechend der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 nicht gekennzeichnet werden müssten. D.h. für solche Produkte, die einen GVO-Anteil unterhalb von 0,9% aufweisen. Dieser GVO-Anteil muss auch zufällig und technisch unvermeidbar sein.

Diese Regelung wird dazu führen, dass Saat- und Erntegut, das unterhalb des Kennzeichnungsschwellenwertes verunreinigt ist, ohne Meldung im Standort-

register und Einhaltung der Regelungen der guten fachlichen Praxis angebaut wird. Damit wird eine schleichende Verunreinigung von Saat- und Erntegut ermöglicht und hingenommen. Dem Bauern, der kontaminiertes Saatgut anbaut und nicht die Regeln der guten fachlichen Praxis, beispielsweise auch keine Abstands- oder Pufferzonen einhält, wird allerdings aufgrund des Verursacherprinzips von Nachbarn, die von Auskreuzungen betroffen sind, in die Haftung genommen. Diese Regelung schafft somit für die Bauern eine falsche Sicherheit, denn Kontaminationen unterhalb von 0,9% im Saatgut können sich schnell exponieren. Der Bauer, der sein Erntegut im ersten Jahr mit einem Schwellenwert unterhalb von 0,9% anbaut, wird im nächsten Jahr die daraus gewonnene Ernte im Zweifel erneut anbauen und hätte dann möglicherweise bereits eine Kontamination über 0,9%.

Des Weiteren wird über diese Regelung der noch ausstehenden gesetzlichen Festlegung eines Saatgutschwellenwertes vorgegriffen. Der Gesetzgeber ist hier allerdings beim Saatgut in der Pflicht, besonders strenge Regelungen zu treffen und zum Schutz der künftigen Ernährungssicherheit dafür zu sorgen, dass am Anfang der Anbaukette ein niedrigster Schwellenwert zu Grunde gelegt wird. Mit der geplanten Regelung wird allerdings eine schleichende Verunreinigung von Saatgut einhergehen.

Diese Regelung ist deshalb ersatzlos zu streichen.

4. Haftung

Die Haftungsnorm soll im Wesentlichen unverändert bleiben. Dies ist zu begrüßen.

4.1.

Die Haftungsregelungen dienen vor allem dem Schutz der konventionellen und ökologischen Landwirtschaft vor den mit der GVO-Landwirtschaft verbundenen Gefahren unbeabsichtigter Auskreuzungen (so auch die Gesetzesbegründung zur dritten Änderung des GenTG, BT-Drs. 15/3088, S. 30). Insofern ist ihnen auch eine Lenkungsfunktion für den Schutz der Gesundheit (zukünftige Ernährungssicherheit, Lebensmittelsicherheit) und der Umwelt (Biodiversität, Bodenschutz) inhärent. Deshalb ist es auch maßgebend, die Haftungsregelungen im Zusammenhang mit der Koexistenz bzw. guten fachlichen Praxis zu sehen. Nur strikte Haftungs- und Koexistenzregelungen führen auf unbürokratische Weise zu einer Anreizwirkung, schleichende genetische Kontaminationen zu vermeiden und die gentechnikfreie Landwirtschaft somit zu erhalten (vgl. Ziff. 6).

Das Risiko, dass trotz Einhaltung der guten fachlichen Praxis eine wesentliche Beeinträchtigung stattfindet, trägt der Landwirt, der GVO anbaut. Diese Risikoverteilung entspricht den Zielen der Richtlinie 2001/18/EG (vgl. nur Erwägungsgründe 5 und 6) und ist auch interessengerecht, da die gentechnikfreie Landwirtschaft vor der GVO-Landwirtschaft geschützt wird. Strenge Haftungsregelungen sind auch von Art. 26a der Richtlinie 2001/18/EG gedeckt.

Deshalb ist an der grundsätzlichen Haftungsregelung, dass derjenige, der durch die Einträge von gentechnisch veränderten Pflanzen einen Schaden erlitten hat, diesen Schaden ersetzt bekommen soll, unbedingt festzuhalten. Es muss eindeutig geregelt sein, dass der Schaden auch vom potentiellen Verursacher ersetzt werden muss. Derjenige, der GVO (landwirtschaftlich) nutzt, wird gesetzlich für den sicheren und koexistenzermöglichenden Gebrauch verantwortlich gemacht (*Wegener*, in: Callies/Härtel/Veit, *Neue Haftungsrisiken in der Landwirtschaft: Gentechnik, Lebensmittel- und Futtermittelrecht, Umweltschadensrecht*, 2007, S. 79, 90). Denn nur wenn dem potentiellen Verursacher bewusst ist, dass im Fall von Auskreuzungen Schadensersatzansprüche der betroffenen Landwirte drohen, wird ein unmittelbar wirksamer Anreiz geschaffen, bereits im Vorfeld alle angemessenen Maßnahmen zur Vermeidung des Haftungsfalles zu ergreifen (vgl. *Sachverständigenrat für Umweltfragen*, *Umweltgutachten 2004*, BT-Drs. 15/3600, S. 436; *Helberg*, in: Koch, *Umweltrecht*, 2002, § 3 Rn. 165 m.w.N.). Neben diesem präventiven Charakter der Haftungsregelungen sind sie in einem weiten Sinne auch als ökonomische Steuerungsinstrumente des Rechts zu sehen, denn sie setzen an den Kosten für die Beseitigung und den Ausgleich von Schäden an (vgl. *Helberg*, in: Koch, *Umweltrecht*, 2002, § 3 Rn. 165 m.w.N.).

Aufgrund der präventiven und ökonomischen Steuerungswirkung muss die Haftung im Fall von Verschulden (deliktischer Schadensersatzanspruch) als auch ohne Verschulden (nachbarschaftsrechtlicher Ausgleichsanspruch) unberührt bleiben.

4.2.

Die Haftungsnorm soll „präzisiert“ werden und nunmehr klarstellen, dass die gesamtschuldnerische Haftung nicht über die von der Rechtsprechung im Zivilrecht allgemein anerkannten Fälle hinausgeht.

Daneben wurde von einer Änderung des Wortlauts des § 36a GenTG Abstand genommen (entgegen der Ankündigung im Eckpunktepapier). Insofern soll der weite Wortlaut des § 36a Abs. 1 GenTG („insbesondere“) erhalten bleiben. Dies ist begrüßenswert. Gleichwohl verwundert eine Formulierung in der Begründung zur Haftungsnorm. Es wird dargestellt, dass vertragliche Vereinbarungen zwischen einem Nachbarn und seinen Abnehmern, wonach sein Ernteprodukt keine oder deutlich weniger GVO enthält als vom gesetzlichen

Schwellenwert toleriert, kein Anknüpfungspunkt für die Haftung des GVO-Verwenders sein könne. Anderenfalls wäre es in das Belieben der Vertragspartner gestellt, zu Lasten eines Dritten dessen Haftung festzulegen, was den Grundprinzipien des deutschen Haftungsrechts widerspreche (Begründung, A. I., S. 4).

Wenn sich Bauern vertraglich dazu verpflichtet haben, den Schwellenwert von 0,9% für ihre Anbauprodukte deutlich zu unterschreiten, kann dies nicht als Vertrag zu Lasten Dritter, nämlich des GVO-Bauern gesehen werden. Vielmehr zielt eine Abnahmevereinbarung darauf ab, die gentechnikfreie Landwirtschaft betreiben zu können und am Markt gentechnikfreie Produkte anzubieten. Eine solche Vereinbarung zielt nicht darauf ab, einem benachbarten GVO-Bauern eine Verpflichtung aufzuerlegen oder diesen in seiner Gestaltungsfreiheit einzuschränken. Dies wäre allerdings Voraussetzung für die Annahme eines Vertrages zu Lasten Dritter (BGHZ 110, 114, 120). Der GVO-Bauer ist vielmehr nicht gehindert, gentechnisch veränderte Produkte anzubauen und damit der GVO-Landwirtschaft nachzugehen. Unabhängig von einem Nachbarn, der sich gegenüber seinen Abnehmern zur gentechnikfreien Produktion verpflichtet hat, ist der GVO-Anbauer gehalten, die Regelungen der Koexistenz einzuhalten und damit grundsätzlich eine gentechnikfreie Landwirtschaft zu ermöglichen. Es gilt Kontaminationen zu verhindern und nicht nur auf ein Mindestmaß zu minimieren. Hier kommt dem Kennzeichnungsschwellenwert auch nur eine Indizfunktion zu. Deshalb können auch Unterschreitungen eine „wesentliche Beeinträchtigung“ im Sinne des § 906 BGB darstellen. Für die Bestimmung der Wesentlichkeits-Schwelle im Nachbarschaftsverhältnis ist nicht nur auf die Kennzeichnungsschwellenwerte, sondern auch auf die konkrete Nutzung abzustellen und daher auch die besondere Empfindlichkeit des Grundstücks zu beachten. Insofern sind die besonderen Anforderungen der Anbau-Verbände zu berücksichtigen (vgl. *Rehbinder*, Koexistenz und Haftung im Gentechnikrecht in rechtsvergleichender Sicht, NuR 2007, 115, 116; *Abel-Lorenz*, ZUR 2000, 30, 31). Diese Auslegung ist auch von der Systematik des BGB gedeckt, denn eine Beeinträchtigung der Nutzung umfasst auch eine subjektive Komponente (vgl. *Roth*, in: Staudinger, Rz. 261 zu § 906 BGB, „spätestens auf Ebene der Bestimmung der Zumutbarkeit“, m.w.N.; BGH v. 02.03.1984, in: NJW 1984, 2207, 2208). Im übrigen kann ein Missbrauch, etwa durch Verträge mit Nullwerten, über ein objektives Nachvollziehbarkeits-Korrektiv und über die Grundsätze der Rechtsprechung zu den sog. „Sperrgrundstücken“ in der Praxis ausgeschlossen werden (*Roth*, in Staudinger, Rz. 260 zu § 906 BGB; BVerwG-Rspr. zu den Sperrgrundstücken).

Die Annahme, Verunreinigungen durch GVO unterhalb des Wertes 0,9% als sanktionslos anzusehen und damit den Rechtsschutz betroffener Nicht-GVO-Bauern zu verkürzen, widerspricht den Gesetzeszwecken in §§ 1 Nr. 1 und Nr. 2 GenTG. Dieses Vorgehen erscheint nur gerechtfertigt, wenn auf der Basis der derzeitigen Erfahrungen mit Sicherheit festgestellt werden könnte, dass Verun-

reinigungen unterhalb von 0,9% zu keinen „wesentlichen Beeinträchtigungen“ führen können. Beteiligte Wirtschaftsakteure haben allerdings in der Vergangenheit mehrfach davon berichtet, dass Verunreinigungen unterhalb von 0,9% vom Markt nicht grundsätzlich akzeptiert werden (vgl. *Rehbinder*, Koexistenz und Haftung im Gentechnikrecht in rechtsvergleichender Sicht, NuR 2007, 115).

Eine solche Begrenzung der Sanktionsmöglichkeiten gentechnischer Schäden oberhalb von 0,9% ist auch nicht mit EU-Recht in Einklang zu bringen. Zunächst ist vor dem Hintergrund der Irreversibilität und den bisher nicht abschätzbaren Risiken der Grünen Gentechnik die Einhaltung der Vorsorgepflicht erforderlich (Art. 1, Art. 4 Abs. 1 Richtlinie 2001/18/EG). GVO sind als lebende Organismen unter Freisetzungsbedingungen praktisch nicht rückholbar, so dass dem Vorsorgegrundsatz im Gentechnikrecht besondere Bedeutung zukommt. Der Vorsorgepflicht wird nur Rechnung getragen, wenn strenge Haftungsregelungen bestehen, die als unbürokratische Mittel (vgl. dazu Ziff. 6) den Schutz der gentechnischen Landwirtschaft gewährleisten.

Zudem muss berücksichtigt werden, dass eine Kennzeichnung von Produkten nur dann zu erfolgen hat, wenn der Anteil an GVO höher als 0,9% ist, „vorausgesetzt dieser Anteil ist zufällig oder technisch nicht zu vermeiden“ (Art. 12 der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003). Sind somit Verunreinigungen technisch vermeidbar (beispielsweise durch Abstandswerte von 800m, vgl. dazu Ziff. 2) und trifft der deutsche Gesetzgeber trotzdem Regelungen, die vorhersehbar zu Kontaminationen führen, wäre diese kontaminierte Ware entsprechend der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 unabhängig vom Grad der Verunreinigung kennzeichnungspflichtig.

4.3.

Nicht im Eckpunktepapier enthalten ist eine Norm, die den Ersatz von Analysekosten regelt, die Nicht-GVO-Landwirten entstehen, wenn sie ihren Abnehmern GVO-Freiheit garantieren müssen. Diese Kosten sind von GVO-Anbauern nach dem Verursacherprinzip zu tragen. Es entspricht nämlich dem Verursacherprinzip, das alle Kosten von den Akteuren zu tragen sind, die GVO in Verkehr bringen und anbauen, da von ihnen die Belastungen (z.B. Analysekosten) ausgehen.

5. Forschung

Um die Forschung im Bereich der Pflanzenbiologie voranzubringen ist vorgesehen, die Regelungen in der Gentechnikk-Verfahrensordnung (GenTVfV) zu ändern. Das sog. vereinfachte Verfahren soll als Dauerrecht für die experimentelle Freisetzung festgeschrieben werden. Entsprechend der in § 14 Abs. 4 und

Abs. 4a GenTG festgelegten Verordnungsermächtigungen wurde der § 11 GenTVfV völlig neu gefasst. Nunmehr soll das vereinfachte Verfahren für die Forschungsfreisetzung gemäß der Entscheidung 94/733/EG durchgeführt werden, wenn mit der Freisetzung bestimmter GVOs „ausreichende Erfahrungen“ gesammelt worden sind.

Zukünftig wird somit nur die erste Freisetzung eines bestimmten GVOs das Standardgenehmigungsverfahren durchlaufen. Weitere Freisetzungen – egal an welchem Standort – müssen nur noch nachgemeldet werden. Dieses Verfahren führt zunächst dazu, dass eine Öffentlichkeitsbeteiligung nicht mehr stattfindet (vgl. neue Regelung in § 1 S. 2 GenTAnhV). Des Weiteren wird es keine - jedoch maßgebende - ortsspezifische Prüfung der Auswirkungen der experimentellen Freisetzung auf die Sicherheit für die menschliche Gesundheit und die Umwelt mehr geben.

Diese deutliche Erleichterung der Freisetzungsvoraussetzungen von GVO ist abzulehnen, da sie nicht mehr dem Schutzzweck des § 1 Nr. 1 GenTG entspricht. Die Neuregelung ist auch nicht mit dem Förderungszweck des § 1 Nr. 3 GenTG zu rechtfertigen, da der Schutzzweck auf jeden Fall Vorrang hat (vgl. BVerwG DVBl. 1972, 678). Darüber hinaus wäre diese Regelung europarechtswidrig, da gegen den Vorsorgegrundsatz (Art. 174 Abs. 2 S. 2 EG-Vertrag) verstoßen werden würde. Insbesondere der Umgang mit GVO, der zu irreversiblen oder nicht hinnehmbaren Schäden führen kann, verpflichtet vor dem Hintergrund des Vorsorgeprinzips dazu, den Förderungszweck zurücktreten zu lassen.

Grundsätzlich gilt, dass die sog. vereinfachten Verfahren als absolute Ausnahmen bestehen. Daran sollte festgehalten werden.

6. Bürokratie

Die geplanten Regelungen des BMELV zur Koexistenz und zum Standortregister führen zu einem höheren bürokratischem Aufwand. Die Landesregierungen sind angehalten, den Anbau von Gen-Mais unter Einhaltung der Koexistenzregeln durch Kontroll- und Inspektionssysteme kontinuierlich zu überprüfen und zu bewerten. In Bundesländern mit einer Vielzahl von GVO-Anbauern kann dies dazu führen, dass die behördlichen Kapazitäten nicht ausreichen, um notwendige Überprüfungen zu veranlassen. Damit Missbrauch ausgeschlossen wird, sind effektive Überwachungssysteme durch Schaffung neuer Stellen einzurichten.

Neben der Einhaltung der Koexistenzregelungen wären zukünftig auch die Vereinbarungen zwischen einem GVO-Anbauer und seinem Nachbarn zu überwachen. Ferner ist zu überprüfen, dass der GVO-Anbauer seine Nachbarn

über den Anbau auch tatsächlich informiert und Anbaupläne abspricht. Die zuständigen Behörden müssen Sanktionen aussprechen, wenn dieser gesetzlichen Informationspflicht nicht nachgekommen wird. Durch eine Nicht-Information kann ein Gen-Anbauer alle weiteren Auflagen beim Anbau von Gen-Pflanzen vermeiden. Einer Umgehung dieser Regelungen ist lediglich mit bürokratischem Aufwand durch Schaffung zusätzlicher Überwachungsstellen zu begegnen.

Ein verändertes Standortregister würde eine Vielzahl von Anfragen bei Überwachungsbehörden bewirken. Eigentümer von Anbauflächen, Pächter derselben oder Imker könnten nur über behördliche Anfragen sicher klären, ob sie durch den geplanten Anbau betroffen wären.

Es werden somit allen Beteiligten umfangreiche Berichts- und Informationspflichten auferlegt, deren Einhaltung von Seiten der Behörden mit erheblichem Aufwand überprüft werden müsste.

Demgegenüber können strenge Regelungen zur Haftung und zur Koexistenz Steuerungselemente darstellen, die staatliche Überwachungseinrichtungen ersetzen können. Insbesondere Haftungsregeln stellen ein unbürokratisches Mittel zum Schutz der gentechnikfreien Landwirtschaft dar. Sie schaffen bei dem jeweiligen GVO-Anwender den wirksamen Anreiz, alle angemessenen Maßnahmen zu ergreifen, um Schäden durch Auskreuzungen zu vermeiden. Nur durch eine strenge Haftung, die sich am Verursacherprinzip orientiert, wird die gentechnikfreie Landwirtschaft selbstregulierend vor der GVO-Landwirtschaft geschützt.

Rechtsanwältin
Dr. Michéle John