

Rechtsgutachten der Kanzlei Gaßner, Groth, Siederer & Coll. zur Frage: Welche Auswirkungen hat die Ermächtigung, bestimmte gentechnische Arbeiten von Regelungen des 2. und 4. Teils des GenTG auszunehmen, insbesondere im Hinblick auf die Koexistenz beim Anbau genetisch veränderter Organismen (GVO) und die Kennzeichnungspflicht (§ 2 Abs. 2 a, Entwurfs zum Gentechnikgesetz vom 20.07.2007 (GenTGE)?

Die in § 2 Abs. 2 a GenTGE vorgesehenen „Ausnahmen für bestimmte GVO in gentechnischen Anlagen“ gehören nach der Entwurfsbegründung zu den zentralen Regelungen zur Erleichterung der gentechnischen Forschung. Durch sie soll die 2002 in § 2 Abs. 2 GenTG eingefügte Ausnahmeregelung für Mikroorganismen auf andere GVO ausgedehnt werden. Mit einer Rechtsverordnung nach § 2 Abs. 2a GenTGE können die gesetzlichen Anforderungen des 2. oder 4. Teils des GenTG an gentechnische Arbeiten in Anlagen ganz oder teilweise außer Kraft gesetzt werden, soweit mit den durch Rechtsverordnung als „sicher“ eingestuften Typen von GVO umgegangen wird.

a) Allgemeines

Zunächst fällt auf, dass die **Reichweite des Änderungsvorschlags und die Begründung deutlich auseinander fallen**: Der Änderungsvorschlag enthält eine sehr weit reichende Ermächtigung zur Außerkraftsetzung des Gesetzes (z.B. der Vorschriften zu Sicherheitsmaßnahmen, zur Genehmigung, Anzeige bzw. Anmeldung von gentechnischen Anlagen und Arbeiten und zum Genehmigungsverfahren nach den §§ 7, 8, 10 GenTG). Nach der Entwurfsbegründung soll § 2 Abs. 2a dagegen lediglich von dem Zwang befreien, in der Rechtsverordnung besondere gentechnikrechtliche **Aufzeichnungspflichten** vorzuschreiben. Eine auf diesen Zweck beschränkte Ausnahmeregelung könnte viel besser in die entsprechende Regelung (§ 6 Abs. 3 GenTG) eingefügt werden. Die Auffassung die spezifische **Meldepflicht** bliebe unberührt (Seiten 15 und 18 der Entwurfsbegründung), wird durch § 2 Abs. 2a GenTGE nicht abgesichert: Die geregelte Meldepflicht (§ 8 GenTGE) ist Teil des 2. Teils des GenTG, von dem durch Verordnung ganz befreit werden könnte.

Im Unterschied zu der als Vorbild angegebenen Regelung des § 2 Abs. 2 GenTG ist die mit Abs. 2a vorgesehene Regelung **nicht bereits in gemeinschaftsrechtlichen Regelungen angelegt und durch sie begrenzt**. Vielmehr entsteht der Eindruck, es solle eine anscheinend bestehende gemeinschaftsrechtliche **Regelungslücke für Arbeiten mit GVO, die keine Mikroorganismen sind, in geschlossenen Systemen**

genutzt werden: Die Systemrichtlinie 90/219/EWG gilt nur für Arbeiten mit Mikroorganismen in geschlossenen Systemen, die Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG gilt nur für Freisetzung und Inverkehrbringen, nicht aber für Arbeiten mit GVO in geschlossenen Systemen.

Die Verordnungsermächtigung in § 2 Abs. 2a GenTGE ist derart **unbestimmt**, dass Zweifel an der Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz und der Freisetzungsrichtlinie aufkommen. Nach **Artikel 80 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz** müssen **Inhalt, Zweck und Ausmaß** der erteilten Ermächtigung **im Gesetz geregelt** werden. Hier fehlt es an einer Zweckbestimmung gänzlich; das Ausmaß ist so weit, dass die wesentlichen gesetzlichen Regelungen außer Kraft gesetzt werden können. Hinsichtlich der Freisetzungsrichtlinie besteht die Gefahr, dass Anforderungen an die Genehmigung von Freisetzungen unterlaufen werden können [dazu unten b)].

Auch gesetzgebungstechnisch ist § 2 Abs. 2a GenTGE unbefriedigend und wirft Zweifelsfragen auf. So weichen die in § 2 Abs. 2a GenTGE genannten Merkmale für Anlagen teilweise ab von der Definition der „**gentechnischen Anlage**“ nach § 3 Nr. 4 GenTGE (es fehlen die Merkmale: „gentechnische“ Anlagen „geschlossenes System“, „spezifische“ Einschließungsmaßnahmen und Gewährleistung eines „angemessenen Sicherheitsniveaus“). Es muss sichergestellt bleiben, dass gentechnische Arbeiten nur in gentechnischen Anlagen nach § 3 Nr. 4 GenTGE durchgeführt werden; dies kann der Gesetzgeber ganz einfach durch einen Verweis in § 2 Abs. 2a GenTGE („Anlagen gemäß § 3 Nr. 4“) erreichen.

Selbst die in § 8 Abs. 1 Satz 1 GenTG und damit im Zweiten Teil des Gesetzes enthaltene grundlegende Beschränkung, dass gentechnische Arbeiten nur in (nach dem GenTGE anzeige-, anmelde- oder genehmigungspflichtigen) gentechnischen Anlagen stattfinden dürfen, können nach § 2 Abs. 2a GenTGE außer Kraft gesetzt werden.

b) Auswirkungen auf die Koexistenz

Erklärter Zweck der Gesetzesnovelle ist es, die Forschung zu erleichtern. Forschung findet innerhalb gentechnischer Anlagen und im Rahmen von Freisetzungen statt. Durch die Ermächtigung **könnte ein Anreiz geschaffen werden, Forschungsvorhaben, die bisher im Rahmen von Freisetzungsgenehmigungen stattfinden, künftig als gentechnische Arbeiten in Anlagen zu deklarieren und durchzuführen.**

Die spezifischen **Koexistenzregeln** über das Standortregister (§ 16a GenTG) und über die Vorsorgepflicht (§ 16b GenTG) **gelten nicht** für Erzeugung, Vermehrung und Lagerung von GVO **innerhalb gentechnischer Anlagen**. Die Anforderungen an gentechnische Arbeiten und Anlagen (§ 11 Abs. 1 Nr. 4 GenTG) dienen [ebenso wie übrigens Anforderungen an eine Freisetzung (§ 16 Abs. 1 Nr. 3 GenTG)] nur dem Schutz von Leben, Gesundheit und Sachgütern und nicht auch der Koexistenz. Allerdings gelten die zivilrechtlichen Haftungsregeln einschließlich § 36 a GenTG auch gegenüber dem Forschungsanbau. Während die Nachbarn solcher Forschungseinrichtungen bei Freisetzungen von dem Anbau der Pflanzen erfahren können, gilt dies für „Anbaustandorte“ in Anlagen nicht ohne weiteres. Deshalb ist **zweierlei wichtig**: Es muss **gewährleistet sein, dass der Austritt von genetisch verändertem Material aus der Anlage nicht zu Beeinträchtigungen führt** und dass die **Behörden und Nachbarn alle**

für die Überwachung und die Wahrung ihrer Rechte notwendigen Informationen erhalten.

Vor diesem Hintergrund ist es **hoch problematisch**, dass § 2 Abs. 2a GenTGE auch die **Freistellung von Anzeige-, Melde- und Genehmigungspflichten** ermöglicht. Mit § 2 Abs. 2a GenTGE würde der Verordnungsgeber ermächtigt, den Anbau von als „sicher“ eingestuften GVO zu gestatten, ohne dass hierfür eine Freisetzungsgenehmigung oder auch nur eine gentechnikrechtliche Anzeige, Anmeldung oder Genehmigung der Anlage vorliegt.

Dazu ist zu beachten, dass nach der gesetzlichen Definition der gentechnischen Anlage „**spezifische Einschließungsmaßnahmen** zur Begrenzung des Kontakts von GVO mit Menschen und der Umwelt und ein dem Gefährdungspotenzial angemessenes Sicherheitsniveau“ erforderlich sind (§ 3 Nr. 4 GenTG). Es genügt also eine „**Begrenzung**“ des Kontakts, der Kontakt muss nicht völlig ausgeschlossen werden. Art und Umfang der erforderlichen Einschließungsmaßnahmen hängen vom Gefährdungspotenzial ab.

Für die Haltung von Pflanzen in **Gewächshäusern** werden sie durch § 10 in Verbindung mit Anhang IV der Gentechnik-Sicherheitsverordnung (GenTSV) im Rahmen der allgemeineren und tendenziell weniger strengen Vorgaben des für Mikroorganismen geltenden Anhang IV der Systemrichtlinie 219/90/EWG konkretisiert. Nach diesen Regelungen werden Art und Umfang der Einschließungsmaßnahmen in 4 Stufen gestaffelt. Auf Stufe 1 können Gewächshäuser zu Belüftungszwecken geöffnet werden und erfordern **keine Schutzvorrichtung, um Pollen oder Flugtiere wie Vögel und Insekten abzuhalten**. Nur gegen Vögel werden Netze empfohlen (I. Nr. 3. des Anhangs IV GenTSV). In der Systemrichtlinie heißt es lediglich, dass ein festes Bauwerk mit durchgehend wasserdichter Bedeckung nicht erforderlich ist (Tabelle Ib des Anhangs IV der Richtlinie 219/90/EWG). Damit ist nicht ausgeschlossen, dass aus gentechnischen Anlagen der Sicherheitsstufe 1 Blütenpollen verweht werden oder bestäubende Insekten die Pollen aus der Anlage auf benachbarte Pflanzen tragen. Wenn durch Rechtsverordnung nach § 2 Abs. 2a GenTG der Anbau „sicherer“ GVO auch in Anlagen, die keine gentechnischen Anlagen im Sinne des § 3 Nr. 4 GenTG sind, erlaubt wird, ist zweifelhaft, ob überhaupt Gewächshäuser erforderlich sind. **Es wäre** nach dem Wortlaut der Ermächtigung in § 2 Abs. 2a GenTGE **nicht einmal ausgeschlossen**, für die als „sicher“ eingestuften Typen von GVO **als „Einschließungsmaßnahme“ einen** einfachen, das gesamte Betriebsgelände umschließenden **Zaun genügen zu lassen**.

Nach dem Wortlaut der Ermächtigung **könnten danach Forschungseinrichtungen** einschließlich der zugehörigen Anbauflächen in Gewächshäusern oder ggf. gar im Freien, für die durch Rechtsverordnung als „sicher“ eingestuften Typen von GVO **als Anlagen definiert und von Anzeige-, Anmelde- und Genehmigungspflichten befreit werden**. Hinweis: Nach einer

Pressemitteilung des **BMBF** vom 23.07.2007 gehört der „**Anbau in geschlossenen Systemen**“ zu den **Schwerpunkten der Forschungsförderung**.

Ein derartiger Anbau wäre von vornherein der für das Freisetzungsverfahren geltenden (durch § 14 Abs. 4 GenTG allerdings ohnehin bereits eingeschränkten) **Öffentlichkeitsbeteiligung** entzogen, es müsste **keine Freisetzungsgenehmigung** mehr **öffentlich bekannt gemacht** und der Anbau müsste **nicht mehr dem Standortregister gemeldet** werden.

Für die Öffentlichkeit, aber auch **für Landwirte und Imker in der Umgebung solcher Forschungseinrichtungen** bestünde demnach **praktisch keine Möglichkeit mehr, eine mögliche Betroffenheit zu erkennen**. Auskunftsansprüche müssten sie über das Umweltinformationsgesetz geltend machen. Die Betroffenen greifen dabei aber ins Leere, wenn entgegen der Entwurfsbegründung, aber in Übereinstimmung mit der Ermächtigung auch Melde- und Anzeigepflichten außer Kraft gesetzt werden. Felder der Forschungseinrichtungen können so zu „Schwarzen Löchern“ der Grünen Gentechnik werden.

c) Kennzeichnung

Relevante Auswirkungen auf die Kennzeichnung von für die Lebensmittelwirtschaft relevanten Erzeugnissen sind indes nicht zu befürchten. Die **Kennzeichnung von Lebens- und Futtermitteln** sowie von deren Ausgangsmaterialien ist abschließend **in der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003** über genetisch veränderte Lebens- und Futtermittel geregelt. Diese Regelungen **können durch nationales Recht nicht eingeschränkt werden**, sie haben Vorrang vor den Kennzeichnungsvorschriften des GenTG (vgl. § 14 Abs. 2 GenTG). Produkte aus Forschungsvorhaben dürfen nicht in die Lebensmittelkette gelangen. Geschieht dies dennoch, dürfen sie mangels Inverkehrbringensgenehmigung überhaupt nicht mehr in den Verkehr gebracht werden, so dass sich die Frage der Kennzeichnungspflicht nicht stellt.

d) Fazit

- § 2 Abs. 2a GenTGE enthält eine hinsichtlich des Zwecks und des Ausmaßes **viel zu unbestimmte Ermächtigung** zur Freistellung von gentechnischen Arbeiten mit („sicheren“) GVO in Anlagen.
 - Die unbefriedigende Gesetzgebungstechnik eröffnet eine **Grauzone zwischen gentechnischen Arbeiten** nach den Regelanforderungen des Gesetzes einerseits **und Freisetzung/Anbau** nach Inverkehrbringensgenehmigung andererseits.
- Die Regelung **könnte ein Einfallstor dafür sein, Forschungsanbau aus dem Freisetzungssystem in Anlagen zu verlagern**, mit abgesenktem Schutzniveau und Verlust an Transparenz (insbesondere, wenn Anzeige-, Melde- und Genehmigungspflichten wegfallen).
- Der Entwurf muss so geändert werden, dass zweifelsfrei bleibt: gentechnische Arbeiten

dürfen **nur in gentechnischen Anlagen** gemäß § 3 Nr. 4 GenTG durchgeführt werden (keine Ermächtigung zur Freistellung von § 8 Abs. 1 Satz 1 GenTG).

- Wenn überhaupt Erleichterungen geschaffen werden, **muss sichergestellt bleiben**, dass der **Schutz von Nachbarn** und behördliche Überwachungsmöglichkeiten **nicht beeinträchtigt** werden (nur eng begrenzte Verfahrenserleichterungen).
- Es sollte gefordert werden, „**Forschungsanbau**“ in Anlagen (z.B. in Gewächshäusern) **ebenfalls in das Standortregister** aufzunehmen.

Berlin, im August 2007

[Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft, Marienstr. 19-20, 10117 Berlin](#)
[Tel. 030.28482300](#) [Fax 030.28482309](#) info@boelw.de www.boelw.de