

Günther · Heidel · Wollenteit · Hack
Rechtsanwälte

Michael Günther*
Hans-Gerd Heidel*¹
Dr. Ulrich Wollenteit*
Martin Hack² LL.M. (Stockholm)
Dr. Jochen Gebauer² LL.M. (Brügge)
Clara Goldmann LL.M. (Sydney)

* 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

15.03.2005
02/1100V/C/ru
Sekretariat: Frau Krey
Tel.: 040-278494-23

Stellungnahme

Standortregister für die Freisetzung und den Anbau gentechnisch veränderter Organismen (GVO) – Vereinbarkeit unterschiedlicher nationaler Konzepte mit den Vorgaben der Freisetzung-Richtlinie 2001/18/EG

Im Auftrag von Greenpeace e.V., Große Elbstraße 39, 22767 Hamburg nehmen wir zu den folgenden Fragen im Zusammenhang mit dem Standortregister für die Freisetzung und den Anbau gentechnisch veränderter Organismen Stellung:

- Welche bindenden Vorgaben macht die Richtlinie 2001/18/EG dem deutschen Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des Standortregisters für GVO?
- Gibt es Spielräume für eine Neuregelung des geltenden §16a GenTG, die dem Geheimhaltungsinteresse des GVO-Verwenders gegenüber dem Offenlegungs- und Informationsinteresse ein größeres Gewicht zukommen ließe?

Ein Beispiel für ein solches alternatives Konzept zum geltenden Standortregister ist der §16a GenTG-Entwurf in der Fassung, die dem ursprünglichen Entwurf des Gentechnikneuordnungsgesetzes entspricht. Teilweise wird derzeit die Rückkehr zu dieser ursprünglichen Entwurfsfassung propagiert, weil die geltende Fassung zu weitgehend sei und das Geheimhaltungsinteresse vernachlässige. Das vorliegende Kurzgutachten orientiert sich an dieser Entwurfsfassung und vergleicht sie mit dem geltenden Recht (§ 16 a GenTG).

Im Ergebnis zeigt sich, dass die (restriktivere) Entwurfsfassung in zentralen Punkten mit der Richtlinie 2001/18/EG nicht zu vereinbaren wäre. Der geltende §16a GenTG normiert den Mindeststandard, um von einer gemeinschaftsrechtskonformen Umsetzung der Richtlinie ausgehen zu können. Ein Zurückfallen hinter diese Mindeststandards führt zu einem Verstoß gegen EG-Recht.

I. Unterschiede zwischen dem ursprünglichen (restriktiven) Konzept und dem geltenden §16a GenTG / Unvereinbarkeit des ursprünglichen Konzepts mit Gemeinschaftsrecht / Bindende Vorgaben der Richtlinie 2001/18/EG

- Das ursprüngliche Konzept sah vor, dass im öffentlich zugänglichen Teil des Registers zur Lokalisierung der GVO der Ort der Freisetzung bzw. des Anbau nur mit dem Gemeindegebiet und der Postleitzahl bezeichnet wird. Diskutiert wird auch eine Entwurfsfassung, bei der die Gemarkung angegeben wird, auf der die Freisetzung oder der Anbau stattfinden soll.

Die geltende Fassung macht dagegen das Grundstück der Freisetzung oder des Anbau allgemein zugänglich (§16a Abs. 4 S.1 Nr.3 GenTG). In der Praxis lässt sich über das Register das jeweilige Flurstück ermitteln.

Nur die geltende Fassung (Grundstück, Flurstück) ist mit Art. 31 Abs.3 der Richtlinie 2001/18/EG vereinbar. In Art.31 Abs. 3 lit. a RL ist von dem „Ort der Freisetzung“ die Rede. Art.31 Abs. 3 lit. b RL spricht von dem „Standort der angebauten GVO“. In der englischen Fassung der Richtlinie heißt es ohne die Unterscheidung in lit. a und lit. b einheitlich: „location“. In der französischen Fassung ist von „localisation“ die Rede. Das entspricht dem „Standort“ einer Freisetzung oder eines GVO-Anbaus und nicht einem „Ort“ im Sinne einer politischen Gemeinde, geographischen Bezeichnung oder Verwaltungseinheit. Für die im Entwurf vorgesehene Begrenzung der Ortsangabe auf das Gemeindegebiet oder den Postleitzahlenbereich findet sich in der Richtlinie daher keine Grundlage.

Das gilt auch für die Angabe der Gemarkung. Die Gemarkung erfasst regelmäßig das gesamte Gemeindegebiet (vgl. Definition „Gemarkung: Gebiet, gesamte Fläche einer Gemeinde, Gemeindeflur“ in: Duden, Deutsches Universalwörterbuch, 4. Aufl. 2001) und bezeichnet im

Gegensatz zur politischen Gemeinde oder zum Postleitzahlenbereich einen Bereich nach topographischen und nicht nach politischen oder administrativen Grenzen. Nur größere Gemeinden bestehen aus mehreren Gemarkungen (Rosenbaum, Fachwörterbuch für Grundstückswertermittler, 1999, S. 129). Die Angabe der Gemarkung im Standortregister lässt sich auch nicht mit der englischen und französischen Fassung der Richtlinie 2001/18/EG vereinbaren (s.o. „location, localisation“). Gemarkung wird übersetzt mit: *communal district, boundary, landmark*“ (engl.) bzw. „*district, canton, ban, finage*“ (frz.). Auch in der englischen und französischen Fassung ist diese Bezugsgröße demnach deutlich weiter als der „Standort“, von dem die Richtlinie spricht.

Die Angabe der Gemeinde oder Gemarkung wäre auch in der Praxis nicht ausreichend, um den potenziell Betroffenen eine sinnvolle Einschätzung zu ermöglichen, 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.

- Sowohl das ursprüngliche Konzept für das Standortsregister als auch der geltende §16a GenTG sehen eine Differenzierung in einen allgemein zugänglichen Teil des Registers und einen nicht allgemeinen zugänglichen Teil des Registers vor (§ 16a Abs. 4 u. 5 GenTG). Der Zugang zu den Informationen aus dem nicht allgemein zugänglichen Teil des Registers (insb. personenbezogene Daten) ist vom Nachweis eines berechtigten Interesses (etwa als Grundstücksnachbar) abhängig. Die geltende Fassung verzichtet allerdings zu Recht auf die – problematische – Vermutungsregel für dieses berechtigte Interesse.

In diesem Punkt lassen sich sowohl das ursprüngliche als auch das geltende deutsche Konzept mit den Vorgaben der Richtlinie kaum vereinbaren. Die Aufspaltung in einen allgemein zugänglichen und einen nicht allgemein zugänglichen Teil ist mit Art.31 Abs. 3 und Art.25, Art.9 und Anhang IV/A.7 der Richtlinie nicht in Deckung zu bringen.

Der Art. 31 Abs.3 RL spricht von „öffentlichen Registern“ (Freisetzung nach Teil B) und von Registern (Inverkehrbringen nach Teil C), in denen die Standorte der angebauten GVO festgehalten und „der Öffentlichkeit in angemessener Weise und gemäß den nationalen Vorschriften“ bekanntgegeben werden. Es ist explizit nur von „öffentlich“ bzw. „Öffentlichkeit“ die Rede. Eine Unterscheidung in der Öffentlichkeit und einen kleineren Kreis von nachweislich betroffenen Einzelpersonen sieht die Richtlinie nicht vor, auch nicht in den anderen Vorschriften, die die Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. die Informationen der Öffentlichkeit ansprechen (Art.25, Art.20 Abs.4, Art.19 Abs.4, Art.19 Abs.2 RL).

In Anhang IV.A.7. ist zwar von Informationen die Rede, die „nicht in den öffentlich zugänglichen Teil des Registers aufgenommen werden können“.

Damit ist aber die (zulässige) Unterscheidung von vertraulichen und nicht-vertraulichen Informationen gemeint und nicht die (unzulässige) Entscheidung des deutschen Gesetzgebers, bei nicht-vertraulichen Informationen eine weitere Unterscheidung zwischen solchen Informationen vorzunehmen, die der Öffentlichkeit i.w.S. oder nur einem begrenzten Kreis von Berechtigten zugänglich sind.

Ein denkbare Gegenargument ist die offene Formulierung der Richtlinie zur konkreten Ausgestaltung des Registers: „(...) in der von den zuständigen Behörden als angemessen angesehenen Weise und gemäß den nationalen Vorschriften“ (Art. 31 Abs.3 lit. b RL). Scheinbar gesteht die Richtlinie hier den Mitgliedstaaten einen Gestaltungsspielraum zu, der eine solche Aufspaltung in einen öffentlichen und einen nicht-öffentlichen Teil des Registers zulässt. Dem steht aber die Systematik der Richtlinievorschriften entgegen. Denn Zugangsbeschränkungen sind in Art.25 RL (in Teil D und daher mit Geltung für sämtliche Richtlinievorschriften) abschließend geregelt. Der Hinweis auf die nationalen Vorschriften in Art.31 Abs.3 lit. b RL kann also nur auf die verwaltungstechnische Ausgestaltung des Registers Bezug nehmen und nicht auf die Begrenzung des Kreises der zugangsberechtigten Personen.

Selbst wenn man davon ausginge, dass (jedenfalls für den Anbau von in Verkehr gebrachten GVO, vgl. Art.31 Abs.3 lit. b RL) die Mitgliedsstaaten einen gewissen Gestaltungsspielraum bei der Ausgestaltung des Registers hätten, wäre aber jedenfalls die ursprünglich geplante Regelung gemeinschaftsrechtswidrig, weil die missglückte Vermutungsregel in §16a Abs.5 des Entwurfs dazu führt, dass der Anspruch auf Informationszugang regelmäßig leerläuft. Denn die Regelung des §16a Abs.5 S. 2 und 3 des Entwurfs würde in der Praxis dazu führen, dass etwa Ökolandwirte in der Nachbarschaft von GVO-Anbauten regelmäßig auf den öffentlich zugänglichen Teil des Registers (§16a Abs.4 GenTG) verwiesen sind. Ein berechtigtes Interesse i.S. der Vorschrift werden sie nicht glaubhaft machen können, weil dafür die geographische Nähe zur Freisetzung- und Anbaufläche nicht ausreicht, soweit „eine Auskreuzungsmöglichkeit des GVO auszuschließen ist“ (§ 16a Abs.5 S.3, 2..HS des Entwurfs). Bei in Verkehr gebrachten GVO reicht aber möglicherweise bereits die Erklärung des Verwenders, die „gute fachliche Praxis“ einhalten zu können und zu wollen, um eine „Auskreuzungsmöglichkeit“ auszuschließen. Dem Ökolandwirt wird es nur in Ausnahmefällen gelingen, glaubhaft zu machen, dass trotz dieser Erklärung des Verwenders in seinem Fall mit einer Beeinträchtigung zu rechnen ist. Diese Vermutungsregel ist in der geltenden Fassung daher zu Recht fallen gelassen worden.

- Der GVO-Verwender muss der Registerbehörde neben der Bezeichnung des gentechnisch veränderten Organismus nach der gültigen Fassung auch dessen spezifischen Erkennungsmarker mitteilen (§16a Abs.3 S.1 Nr.1 GenTG).

Diese Ergänzung gegenüber der ursprünglichen Fassung ist für die gemeinschaftsrechtskonforme Umsetzung der Richtlinie notwendig. Der Erkennungsmarker gehört zu den Informationen, die zur Überwachung der GVO erforderlich sind. Diese Informationen müssen nach Art.25 Abs.4 und Anhang IV der Richtlinie und §17a GenTG in jedem Fall offengelegt werden. Nach Anhang IV A.7 der Richtlinie 2001/18/EG müssen die folgenden Informationen (Nachweismethoden) stets vorgelegt werden:

„Informationen über die genetische Veränderung zur Aufnahme in ein oder mehrere Register von an Organismen vorgenommenen Veränderungen, die zum Nachweis und zur Identifizierung bestimmter GVO-Produkte verwendet werden können, um die Überwachung nach dem Inverkehrbringen zu erleichtern. Dazu gehören ggf. die Hinterlegung von Proben des GVO oder seines genetischen Materials bei der zuständigen Behörde und Einzelheiten zu Nukleotidsequenzen oder sonstige für die Identifizierung des GVO-Produkts und nachfolgender Produkte relevante Informationen, z.B. die Methoden zur Erkennung und Identifizierung des GVO-Produkts, einschließlich Daten aus Versuchen zum Nachweis der Spezifität. Informationen, die aus Gründen der Vertraulichkeit nicht in den öffentlich zugänglichen Teil des Registers aufgenommen werden können, sind als solche zu kennzeichnen.“ (Anhang IV A.7 der Richtlinie 2001/18/EG)

II. Weitere Einzelpunkte, bei denen der deutsche Gesetzgeber einen gewissen Gestaltungsspielraum hat

- Der ursprüngliche Entwurf sah ein Register auf Bundes- und Landesebene vor. Der geltende §16a GenTG regelt nur das Bundesregister, lässt aber die Option für Register auf Landesebene offen (§16a Abs.8 GenTG). Für die Frage der Vereinbarkeit mit Gemeinschaftsrecht spielt diese Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern keine wesentliche Rolle, solange sichergestellt ist, dass das Bundesgebiet insgesamt von dem Register erfasst ist.
- Nach §16a Abs.3 S.1 GenTG ist der geplante Anbau spätestens drei Monate vor Beginn dem Register mitzuteilen. Der ursprüngliche Entwurf sah eine Frist von zwei Monaten vor. Hier haben die Mitgliedsstaaten einen gewissen Gestaltungsspielraum (Art.31 Abs.3 lit. b RL). Die Frist darf allerdings nicht so verkürzt werden, dass Sinn und Zweck des Registers (Ermittlung der potentiellen eigenen Betroffenheit; ggf. rechtzeitige Abstimmung von Schutzmaßnahmen etc.) nicht mehr gewährleistet sind. Eine Frist von drei Monaten ist in der Praxis bereits ausgesprochen knapp. Eine Verkürzung ließe sich nur schwer begründen.
- Gleiches gilt für die (denkbare) Verkürzung des Zeitraums, für den die Daten im Register gespeichert werden, von 15 Jahren (§16a Abs.6 S.2

GenTGE) auf zehn Jahre (Entwurf) oder einen anderen Zeitraum. Auch hier hat der Gesetzgeber zwar zunächst einen Gestaltungsspielraum. Die Richtlinie legt allerdings erkennbar großen Wert auf ein systematisches und effizientes Monitoring (Art.20, Art.25 Abs.4, Annex VII RL). Vor dem Hintergrund scheint auch hier der gewählte Zeitraum von 15 Jahren sinnvoll und geboten, zumal nicht ersichtlich ist, welche Interessen des GVO-Verwenders hier entgegen stehen könnten.

III. Ergebnis

Das ursprüngliche (restriktive) Konzept für das Standortregister aus der Entwurfsfassung von 2003, das jetzt wieder als Alternative zum geltenden Recht diskutiert wird, ist im Gesetzgebungsverfahren zu Recht verworfen worden, weil die vorgesehenen Regeln in zentralen Punkten gegen die Vorgaben aus der Richtlinie 2001/18/EG verstoßen hätten. Die Folge wäre eine Nicht- oder Schlechtaumsetzung der Richtlinie 2001/18/EG mit dem Risiko eines Vertragsverletzungsverfahrens gewesen.

Auch der geltende § 16 a GenTG ist mit Art. 31 der Richtlinie nicht ohne Weiteres zu vereinbaren, soweit er – abweichend von der Systematik der Richtlinie – die Aufspaltung in einen öffentlich zugänglichen Teil und einen nicht öffentlich zugänglichen Teil des Registers vorsieht und für den nicht öffentlich zugänglichen Teil den Nachweis eines berechtigten Interesses fordert. Ob diese Aufspaltung von dem Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung des Registers gedeckt wird, ist zweifelhaft.

In Einzelpunkten (Landesregister; Meldefristen; Löschungsfristen) lässt die Richtlinie den Mitgliedstaaten gewisse Gestaltungsspielräume. Im Sinne einer praktischen Wirksamkeit der Richtlinie und bei Beachtung des Grundsatzes der Vorsorge und der Transparenz geben die Vorschriften der geltenden Fassung des § 16 a GenTG allerdings bereits Mindeststandards vor, die möglichst nicht unterschritten werden sollten. Nur diese Mindeststandards sind geeignet, über eine frühzeitige und transparente Steuerung potenzieller Nutzungskonflikte mittel- und langfristig die Akzeptanz herzustellen, die vom EG-Recht vorgegeben wird (Art. 1, Art. 4 Abs. 1, Art. 20 Abs. 4, Art. 25 Abs. 4 und Art. 26 a sowie Erw.gründe Nrn. 6, 8, und 10 RL 2001/18/EG und Erw.gründe Nrn. 21-28 der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003) und die auch politisch gewollt ist.

Hamburg, 15.03.2005

Rechtsanwalt
Dr. Jochen Gebauer