Deutscher Bundestag
Ausschuss für
Ernährung und Landwirtschaft

Ausschussdrucksache
18(10)507-A

ÖA "Änderung GentechnikG"

2. Januar 2017

Stellungnahme
des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Klimaschutz,
Landwirtschaft und Verbraucherschutz

für die 73. Sitzung
des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft

zur öffentlichen Anhörung

Änderung des Gentechnikgesetzes

auf der Grundlage von
Gesetzentwurf des Bundesrates
Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung
des Gentechnikgesetzes
(BT-Drucksache 18/6664)
und
Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung
des Gentechnikgesetzes
(BT-Drucksache 18/10459)

am Montag, dem 16. Januar 2017,
ab 15:00 Uhr
Paul-Löbe-Haus, Konrad-Adenauer-Straße 1, 10117 Berlin,
Saal: PLH 4.900

Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Staatssekretärin

HESSEN

Hess. Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
Postfach 31 09 · D-65021 Wiesbaden

An den
Vorsitzenden des Bundestagsausschusses
für Ernährung und Landwirtschaft
Herrn Alois Gerig
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Geschäftszeichen *(Bitte bei Antwort angeben)*
II 3b - 53 g 06.01.02

Dst. Nr.: 1400
Bearbeiter/in: Frau Dr. Astrid Brandt
Durchwahl: 1221
E-Mail: astrid.brandt@umwelt.hessen.de
Fax: 1288
Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:

Datum: 02.Januar 2017

Öffentliche Anhörung zur Änderung des Gentechnikgesetzes (GenTG)
Stellungnahme zum Gesetzentwurf des Bundesrates (BT-Drs. 18/6664)
und zum Gesetzentwurf der Bundesregierung (BT-Drs. 18/10459)

Sehr geehrter Herr Gerig,

zu den vorliegenden Gesetzentwürfen zur Änderung des Gentechnikgesetzes nehme ich wie folgt Stellung:

1) Gesetzentwurf des Bundesrates „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gentechnikgesetzes (BT-Drs. 18/6664):

Der Gesetzentwurf wird begrüßt. Ziel des Gesetzentwurfs des Bundesrates ist es, ein bundesweit zentrales und einheitliches Verfahren zu etablieren und bundesweit geltende Beschränkungen bzw. Verbote für den Anbau gentechnisch veränderter Organismen (GVO) zu erreichen. Dieses Ziel soll im Kern durch die folgenden Regelungen erreicht werden:

Phase 1: Während eines Zulassungsverfahrens zum Anbau eines GVO soll die zuständige Bundesoberbehörde den Antragsteller auffordern, das Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland vollständig vom Anbau auszunehmen. Von diesem Vorgehen darf nur in Ausnahmefällen abgewichen werden.

Phase 2: Sofern eine Aufforderung in Phase 1 nicht abgegeben wurde oder der Antragsteller an seinem ursprünglichem Antrag festhält, soll die Bundesregierung durch Rechtsverordnung den Anbau des GVO im gesamten Hoheitsgebiet beschränken oder untersagen. Die Länder haben

35 Tage Zeit, zum Entwurf der Verordnung Stellung bezüglich regionaltypischer Untersagungsgründe zu nehmen.
Die möglichen Verbotsgründe wurden 1:1 aus der Richtlinie übernommen und um die „Wahrung sonstiger wichtiger Gründe des Allgemeinwohles“ ergänzt.

Weiterhin kann das Hoheitsgebiet der Bunderepublik Deutschland durch Antrag der zuständigen Bundesoberbehörde im Benehmen mit den Ländern an die Kommission bzw. die zuständige Behörde eines Mitgliedstaates wieder in den Geltungsbereich einer Anbauzulassung aufgenommen werden („Opt in“). Eine Länderöffnungsklausel ist im Gesetzentwurf des Bundesrates weder für ein Opt out-Verfahren in Phase 1 und Phase 2 noch für dessen Rücknahme („Opt in“) vorgesehen.
Der Anbau zugelassener GVO zu Forschungszwecken bleibt zulässig, wenn sichergestellt ist, dass keine Ausbreitung von GVO und kein Eintrag in die Lebensmittelkette erfolgen kann.

Der Bundesrat folgt mit diesem Entwurf nicht der von Seiten des Bundes vorgebrachten Einschätzung, dass eine höhere Rechtssicherheit von Anbaubeschränkungen und –verboten nur bei Zuständigkeit der Länder erreicht werden kann. Für die Verhältnismäßigkeit und Rechtssicherheit eines flächendeckenden Anbauverbots ist es unerheblich, ob es durch den Bund oder die Länder erlassen wird. Regionale Aspekte können auf Bundesebene – unabhängig von Landesgrenzen – in gleicher Angemessenheit berücksichtigt werden. In der Praxis lässt ein Anbauverbot auf Bundesebene größere Rechtssicherheit erwarten, weil die Konsistenz der Opt out-Maßnahmen besser gewahrt werden kann als bei einem Flickenteppich einzelner Regelungen durch die Länder.

Im Nachgang zum Beschluss des Bundesrates hat die Agrarministerkonferenz eine Arbeitsgruppe zur Kompromissfindung zwischen Bund und Ländern eingesetzt. In der Arbeitsgruppe wurden auf Staatssekretärsebene unter Beteiligung des Bundeslandwirtschaftsministeriums gemeinsame „Eckpunkte für eine Kompromissfindung zur Umsetzung der Opt out-Richtlinie in nationales Recht“ (im folgenden „Eckpunktepapier“ genannt) erarbeitet. Darin wurde nochmals die gemeinsame Verantwortung von Bund und Ländern für die Durchsetzung von bundesweiten Anbaubeschränkungen und Anbauverboten für gentechnisch veränderte Pflanzen als gemeinsames Ziel betont. An diesem Eckpunktepapier ist aus Sicht der Länder der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung zu messen und zu bewerten.

2) Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Gentechnikgesetzes (BT-Drs. 18/10459):

Hierzu lässt sich feststellen, dass die Federführung für den Erlass von Opt out-Maßnahmen im vorliegenden Entwurf zwar formal beim Bund liegt, der vordergründig durch „soll"-Formulierungen verpflichtet wird, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Zentrale Forderungen der Länder sind damit aber nur scheinbar umgesetzt. Die komplexe, nicht sachgemäße und auch zeitlich unrealistische Einvernehmensregelung zwischen sechs Bundesressorts sowie die hohen, in dieser Form weder im Eckpunktepapier noch in der Opt out-Richtlinie vorgesehenen Anforderungen an die durch die Länder zu liefernde Begründung lassen eine erfolgreiche Nutzung von Phase 1 unwahrscheinlich erscheinen.

Es ist vielmehr davon auszugehen, dass die tatsächliche Hauptlast bei der Umsetzung von Opt out-Maßnahmen im Rahmen der – unklar geregelten – Länderöffnungsklausel von den Ländern zu leisten sein wird. Dazu trägt auch bei, dass die im Eckpunktepapier vereinbarte ergänzende Prüfung des Bundes bei der Formulierung von Rechtsverordnungen in Phase 2 ersatzlos entfallen ist. De facto bleiben wichtige Anliegen der Länder damit weiterhin unberücksichtigt.

Im Einzelnen:

§ 16f Abs. 1 GenTG-E – Einvernehmensregelung: Für die Nutzung von Phase 1 ist ein Einvernehmen zwischen sechs Bundesressorts vorgesehen. Für die Nutzung der Phase 1 ist den Mitgliedstaaten eine Frist von 45 Tages gesetzt. Abzüglich der 35 Tage für die begründeten Erklärungen durch die Länder gegenüber dem Bundesministerium für Landwirtschaft und Ernährung (BMEL) verbleiben bei Ausschöpfung der Fristen gerade einmal 10 Tage. Dass in diesem engen Zeitrahmen das Einvernehmen zwischen sechs Bundesressorts hergestellt werden kann, erscheint in der Praxis kaum realisierbar zu sein. Auch aus fachlicher Sicht ist nicht nachvollziehbar, warum eine Entscheidung für die Nutzung von Phase 1 von einer solch komplexen Einvernehmensregelung abhängig sein soll. Der Verweis auf § 4 Abs. 2 GenTG, der eine analoge Einvernehmensregelung im Hinblick auf die Berufung der Mitglieder der Zentralen Kommission für die Biologische Sicherheit (ZKBS) enthält, greift hier zu kurz. Gemäß § 5 GenTG umfasst der Beratungsauftrag der ZKBS alle sicherheitsrelevanten Fragen zur Gentechnik und deckt somit die Bereiche gentechnische Arbeiten in gentechnischen Anlagen, Freisetzung und Inverkehrbringen von GVO ab. Eine Beteiligung aller für die verschiedenen Teilbereiche des Gentechnikrechts zuständigen Ressorts bei der Berufung des Beratungsgremiums ist insofern naheliegend, ist für den vorliegenden Fall aber nicht zutreffend.

Vorbild für eine zielführende Regelung bietet hier vielmehr die Entscheidung über die Erteilung oder Verlängerung der Genehmigung für ein Inverkehrbringen von GVO. Diese ergeht auf nationaler Ebene gemäß § 14 Abs. 1 i.V.m. § 16 Abs. 4 GenTG durch die zuständige Bundesoberbehörde im Benehmen mit dem Bundesamt für Naturschutz, dem Robert-Koch-Institut sowie dem Bundesinstitut für Risikobewertung; von weiteren Fachbehörden werden auch

in Abhängigkeit von ihrer fachlichen Betroffenheit Stellungnahmen eingeholt. Insgesamt sind damit Bundesoberbehörden, die drei Ministerien unterstellt sind (BMEL, BMUB, BMG) eingebunden. Wenn für die Erteilung einer Genehmigung zum Inverkehrbringen eine Benehmensregelung unter Federführung der zuständigen Bundesoberbehörde als ausreichend erachtet wird ist nicht nachvollziehbar, warum für den nationalen Ausstieg aus einer Inverkehrbringensgenehmigung eine wesentlich komplexere, die fachliche Betroffenheit nicht berücksichtigende Regelung erforderlich sein sollte.

So ist insbesondere ein Einvernehmen des Bundesforschungsministeriums fachlich nicht nachvollziehbar, da dessen Belange durch den Gesetzentwurf gerade nicht berührt sind: Gemäß § 16j Abs. 2 des Entwurfs gelten die Opt out-Regelungen ausdrücklich nicht für den Anbau von GVO zu Forschungszwecken im Rahmen des Inverkehrbringens. Freisetzungen zu Forschungszwecken bleiben von den Opt out-Regelungen ohnehin unberührt. Ähnliches gilt für die vorgesehenen Einvernehmensregelungen mit dem Ministerium für Wirtschaft und Energie sowie Arbeit und Soziales, die bisher bei Genehmigungen zum Inverkehrbringen keine Rolle spielen.

§ 16f Abs. 1 GenTG-E – Begründung durch die Länder: Eine „begründete Erklärung aufgrund zwingender Gründe“, die nicht im Widerspruch zu der im Rahmen der Zulassung durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfung stehen dürfen, geht weit über die im Eckpunktepapier für die Nutzung von Phase 1 vereinbarte „Positionierung und Erläuterung“ der Länder hinaus und ist in der Richtlinie (EU) 2015/412 nicht vorgesehen. Die zuständigen obersten Landesbehörden sollen, um eine grundsätzliche Verpflichtung des Bundes zur Nutzung von Phase 1 auszulösen, ihre diesbezügliche Aufforderung an den Bund lediglich begründen müssen, ohne jedoch "zwingende Gründe" im Sinne der Richtlinie (EU) 2015/412 in einer Qualität und Tiefe liefern zu müssen, wie sie nach der Richtlinie erst für eine Rechtsverordnung in Phase 2 verlangt werden. Mit einer solchen "einfachen" Begründung, die etwa auf die Ablehnung des Anbaus von GVO im jeweiligen Land und ggf. noch auf die unten erläuterte Rechtslage Bezug nimmt, wird einem etwaigen Begründungsgebot des Verwaltungsverfahrensgesetzes bereits Rechnung getragen.

Die Richtlinie (EU) 2015/412 sieht in Phase 1 für die Aufforderung, dass das Hoheitsgebiet des jeweiligen Mitgliedstaats insgesamt oder teilweise vom Anbau ausgeschlossen ist, weder irgendwelche Zulässigkeitsanforderungen, noch überhaupt eine Pflicht zur Begründung vor. Deutschland war von den 19 Mitgliedstaaten, die bei den derzeit vorliegenden Zulassungsanträgen Phase 1 bereits genutzt haben, der einzige Mitgliedstaat, der seine entsprechenden Aufforderungen auch begründet hat. Im Übrigen hat das BMEL in eben diesem Aufforderungsschreiben vom 30. September 2015 selbst darauf verzichtet, detailliert "zwingende Gründe“ im Sinne von § 16g Abs. 2 Satz 1 Nummer 2 und Abs. 5 Satz 2 unter Beachtung von § 16g Abs. 3 GenTG" anzuführen. Dies ist auch zukünftig nicht notwendig.

§ 16g Abs. 2 GenTG-E – kein abschließender Katalog zwingender Gründe: Die Richtlinie (EU) 2015/412 sieht in Artikel 26b Absatz 3 Satz 1 unter Verwendung des Wortes "beispielsweise" eine nicht abschließende Liste von Gründen für eine Beschränkung oder ein Verbot vor. Eine Einschränkung dieses europarechtlich vorgesehenen Spielraums, wie sie der Gesetzentwurf nun vorsieht, ist nicht zielführend, da in der Zukunft eventuell weitere Gründe bedeutsam werden können, die heute auf Grund der geringen Erfahrung mit dem Anbau gentechnisch veränderter Pflanzen in Deutschland noch nicht absehbar sind.

§ 16g Abs. 5 GenTG-E – Länderöffnungsklausel: Entsprechend der Vereinbarung im Eckpunktepapier sieht der Gesetzentwurf in § 16g Abs. 5 eine Länderöffnungsklausel vor. Diese kommt dann zum Tragen, wenn 1) keine Aufforderung in Phase 1 abgeben wurde – was aufgrund des geforderten Einvernehmens von sechs Bundesressorts und der erforderlichen ausführlichen Begründung durch die Länder mit hoher Wahrscheinlichkeit der Fall sein wird – oder 2) der Antragsteller die Aufforderung abgelehnt und seinen ursprünglichen Antrag bestätigt hat. In diesen Fällen können die Länder selbst eine Rechtsverordnung erlassen. Es bleibt jedoch unklar, wann die Länder selbst tätig werden dürfen/sollten, da in beiden Fällen gemäß § 16g Abs. 1 auch der Bund tätig werden kann (wenn in Phase 1 keine Aufforderung abgegeben wurde) oder soll (wenn der Antragsteller die Aufforderung abgelehnt hat). Im Gesetzentwurf wird nicht geregelt, ob die Länder nach Ablauf einer bestimmten Frist, unmittelbar nach dem Scheitern von Phase 1 im Fall einer Ablehnung durch den Antragsteller oder erst nach Äußerung des Bundes, dass er in Phase 2 untätig bleiben wird, selbst tätig werden können. Diese Kombination aus ungünstigen Bedingungen für eine erfolgreiche Nutzung von Phase 1 und der unklar geregelten Länderöffnungsklausel stellt den größten Schwachpunkt des Entwurfs dar, da die hohe Wahrscheinlichkeit, mit der die Länderöffnungsklausel zum Tragen kommt, die Federführung letztendlich wieder auf die Länder abwälzt. Der Bund sollte deshalb zumindest dazu verpflichtet werden, die Länder darüber zu informieren, dass er beabsichtigt, untätig zu bleiben.

§ 16h GenTG-E – Mitwirkung des Bundes: Bei der Erstellung der Rechtsverordnung in Phase 2 ist die im Eckpunktepapier vorgesehene aktive Prüfung des Bundes, ob und inwieweit auf Bundesebene die Voraussetzungen für ein rechtlich und fachlich tragfähiges Verbot vorliegen, ersatzlos entfallen. Dies ist insbesondere deshalb problematisch, da zentral auf Bundesebene gebündelte Kompetenzen und Informationen somit nicht genutzt werden können. Gemäß § 16h Abs. 1 des Entwurfs liefern nun ausschließlich die Länder „regionaltypische und sonstige Verbots- und Beschränkungsgründe des jeweiligen Landes einschließlich einer rechtlichen und fachlichen Begründung“. Hier ist eine Beteiligung der bei der Genehmigung von Freisetzungen bzw. des Inverkehrbringens gemäß § 16 Abs. 4 GenTG beteiligten Bundesbehörden vorzusehen.

§ 16h Abs. 1 GenTG-E – Begründung Rechtsverordnung: Im Hinblick auf die von den Ländern zu liefernden regionaltypischen Verbots- und Beschränkungsbegründungen sollte klargestellt werden, dass sich die Länder in Phase 2 zur Erstellung der Rechtsverordnung nach §

16g Abs. 1 auch auf Gründe, die die Stadt- und Raumordnung, die Bodennutzung oder die Wahrung der öffentlichen Ordnung betreffen, berufen können.

§ 16i Abs. 1 GenTG-E – „Opt in“: Wie die Richtlinie (EU) 2015/412 und der Entwurf des Bundesrates enthält auch der Gesetzentwurf der Bundesregierung die Möglichkeit zur Aufhebung bestehender Anbauverbote und –beschränkungen („Opt in“). Zur Einleitung von Phase 1 des Opt out-Verfahrens sieht der Entwurf eine Mehrheit der zuständigen obersten Landesbehörden vor. Insofern erscheint es sachgerecht, die Regelung dahingehend anzupassen, dass diese Entscheidung nur mit einer entsprechenden Mehrheit wieder revidiert werden kann.

§ 16j Abs. 2 GenTG-E – Forschungsausnahme: Der Anbau zu Forschungszwecken von zum Inverkehrbringen auf EU-Ebene zugelassenen GVO, die in Deutschland einem Verbot oder einer Beschränkung aufgrund der Opt out-Regelung unterliegen, bleibt gemäß § 16j Abs. 2 erlaubt. Dies lässt sich aus den Erwägungsgründen der Richtlinie ableiten und ist mit Einschränkungen auch im Entwurf des Bundesrates enthalten. Eine solche anbaubezogene Forschung könnte im Umfang der einzelnen Fläche deutlich über die Parzellengröße hinausgehen, die für eine experimentelle Freisetzung von GVO vor der Erteilung der Inverkehrbringensgenehmigung üblich ist. Auch können sich in der Praxis Zweifelsfragen ergeben, inwieweit überhaupt ein „Forschungszweck“ vorliegt. Hier wird die Vollzugspraxis zeigen müssen, welche Kriterien praktikabel sind. Begrüßt wird insofern, dass die Antragsteller verpflichtet sind, den Forschungszweck im Standortregister zu vermerken, so dass dieser der Überwachung zugänglich ist und ggf. kritisch hinterfragt werden kann.

Zur Begründung des Gesetzentwurfs: Auf Grund der aktuellen Entwicklung ergeben sich zunehmend Vollzugsfragen im Zusammenhang mit heute verfügbaren Techniken, die zielgerichtete Eingriffe im Genom einer Zelle ermöglichen. Eine Klärung offener Fragen auf europäischer Ebene ist dringend erforderlich. Die dazu in der Begründung zum Gesetzentwurf auf Seite 11, zweiter Absatz, dargelegte und der Entscheidung auf EU-Ebene vorgreifende Auffassung der Bundesregierung zu den neuen Gentechniken wird von den Ländern nicht geteilt. Es erscheint nicht sachgerecht, in die Begründung des Gesetzentwurf Auslegungsvorgaben zu den neuen Gentechniken aufzunehmen, die keinerlei Bezug zum Regelungsteil des Gesetzentwurfs haben. Inhaltlich sollte dem Vorsorgeprinzip im Umgang mit den neuen Gentechniken oberste Priorität eingeräumt werden. Dessen Gleichsetzung mit einem nicht näher definierten Innovationsprinzip wird abgelehnt. Die unter Einsatz der neuen Gentechniken erzeugten Organismen sollten einer prozessbezogenen Bewertung unterzogen werden und weiterhin dem Gentechnikgesetz unterfallen.

Begrüßt wird, dass sowohl in Phase 1 als auch in Phase 2 nach Nutzung der Phase 1 die von den Ländern favorisierte „soll“-Regelung für das Handeln des Bundes übernommen wurde.

Weiterhin wird begrüßt, dass in Phase 1 – wie im Eckpunktepapier formuliert – eine Mehrheit der Länder entsprechend der Stimmengewichtung im Bundesrat vorgesehen ist, um eine Aufforderung zur Ausnahme des gesamten Bundesgebiets vom Anbau an den Antragsteller zu richten.

Mit freundlichen Grüßen

Beatrix Tappeser

Dr. Beatrix Tappeser