

Beschluss
des Bundesrates

EntschlieÙung des Bundesrates zur Novellierung des Gentechnikgesetzes im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie 2001/18/EG (Grüne Gentechnik)

Der Bundesrat hat in seiner 788. Sitzung am 23. Mai 2003 beschlossen, die aus der Anlage ersichtliche EntschlieÙung zu fassen.

Anlage

Entschließung des Bundesrates zur Novellierung des Gentechnikgesetzes im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie 2001/18/EG (Grüne Gentechnik)

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung,

1. die Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG zügig 1:1 in nationales Recht umzusetzen und damit Rechts- und Planungssicherheit in Wirtschaft und Forschung wieder herzustellen sowie Vertrauen und Transparenz beim Verbraucher zu schaffen,
2. hinsichtlich der Legaldefinition der Freisetzung oder des Inverkehrbringens im Gentechnikgesetz klarzustellen, dass das Inverkehrbringen von Pflanzenmaterial, das in Folge von Auskreuzungen aus genehmigten Freisetzungsversuchen Anteile an gentechnisch verändertem Material enthält, kein Inverkehrbringen im Sinne des Gentechnikgesetzes darstellt und soweit erforderlich, auch für eine Anpassung der gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften Sorge zu tragen,
3. eine eindeutige Rechtsgrundlage im Gentechnikgesetz zu schaffen, damit auch künftig die Anwendung des vereinfachten Verfahrens für die absichtliche Freisetzung gentechnisch veränderter Pflanzen nach Artikel 6 Abs. 5 i.V.m. Artikel 7 Abs. 6 der Richtlinie 2001/18/EG sichergestellt ist,
4. möglichst zu gewährleisten, dass der öffentlich zugängliche Teil des Standortregisters für Freisetzungen und für zugelassene und im Anbau befindliche gentechnisch veränderte Pflanzen keine Angaben enthält, die eine Identifizierung einzelner Personen (Landwirte) erlauben sowie die Nutzung bereits bestehender Datenbanken/Register im Agrarbereich im Hinblick auf zu vereinfachende bürokratische Verfahren zu prüfen,
5. die bisherigen Aktivitäten zum Monitoring zusammenzuführen und hierzu eine zentrale Koordinierungsstelle bei der für die Genehmigung von Freisetzungen und Inverkehrbringen zuständigen Behörde zu etablieren,

6. die Finanzierung des gemäß der Richtlinie 2001/18/EG durchzuführenden Monitorings so zu regeln, dass dabei sowohl die angespannten Haushalte der Länder berücksichtigt werden als auch die Wirtschaft nicht über Gebühr belastet wird,
7. sich nachdrücklich für ein sofortiges Ende des rechtswidrigen Zulassungsmotoriums für das Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Pflanzen gemäß Teil C der Richtlinie 2001/18/EG einzusetzen,
8. sich für eine zügige Verabschiedung der EG-Verordnungen für genetisch veränderte Lebens- und Futtermittel sowie zu Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung genetisch veränderter Organismen einzusetzen und dabei für die Festlegung von praktikablen Schwellenwerten, die sich auf wissenschaftliche Bewertungen stützen, einzutreten,
9. sich für eine Beschleunigung des Verfahrens zur Einführung EU-weiter Regelungen für Saatgut einzusetzen, in denen u.a. praktikable Schwellenwerte festgelegt werden, die auch für in der Gemeinschaft nicht zugelassenes gentechnisches Material gelten, wenn zu diesem Material eine positive Stellungnahme der wissenschaftlichen Ausschüsse der Gemeinschaft oder der national zuständigen Behörde des jeweiligen Mitgliedstaats der EG vorliegt,
10. sich für eine zügige Verabschiedung von Leitlinien zur Frage der Koexistenz von konventioneller Landwirtschaft, ökologischer Bewirtschaftung und dem Anbau von gentechnisch veränderten Pflanzen einzusetzen und dabei klarzustellen, dass die Ausweisung von GVO-freien Gebieten ein ungeeignetes Mittel darstellt. Für die Schaffung europäischer Regeln in Bezug auf Haftungsfragen wird im Hinblick auf Freisetzung und Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Organismen gegenwärtig keine Notwendigkeit gesehen,
11. auf die beabsichtigte Verlagerung von Zuständigkeiten und Aufgaben für die Gentechnik vom Umweltbundesamt auf das Bundesamt für Naturschutz zu verzichten, sowie im Rahmen der Verlagerung von Zuständigkeiten im Bereich Gentechnik sicherzustellen, dass die Zentrale Kommission für die Biologische Sicherheit ihre sich am Stand von Wissenschaft und Technik orientierende Tätigkeit wie bisher uneingeschränkt und effektiv erfüllen kann.

Begründung:

A. Zur Entschließung im Allgemeinen

Die Europäische Kommission hat mit ihrer Mitteilung zu Biowissenschaften und Biotechnologie eine Strategie zur langfristigen, wettbewerbsfähigen und verantwortungsvollen Weiterentwicklung dieser bedeutsamen Wachstumsbranche vorgelegt. In einem Aktionsprogramm sind die konkreten Maßnahmen zur Umsetzung der Ziele der vorliegenden Strategie umrissen. Damit unterstreicht die Kommission die herausragende Bedeutung der Biotechnologie für die Europäische Union, für Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen. Im Hinblick auf die wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Situation in Deutschland ist es dringend geboten, durch wettbewerbsneutrale, unbürokratische und flexible Regelungen die Nutzung von Zukunftstechnologien wie der Bio- und Gentechnik zu fördern, soweit dies mit dem Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt vereinbar ist.

Neben der Medizin spielen die Bio- und Gentechnologie mittlerweile auch in der Landwirtschaft und Ernährungsindustrie eine entscheidende Rolle. Ihre Wettbewerbsfähigkeit wird in hohem Maße von den Anwendungsmöglichkeiten molekularbiologischer und gentechnischer Verfahren abhängen. Angesichts der vielfältigen Potenziale für den Agrarsektor sind daher die notwendigen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene für eine weitere Entwicklung zu schaffen. Diese müssen der langfristigen und globalen Bedeutung der Grünen Gentechnologie sowohl im Hinblick auf die Innovationen und Wettbewerbsfähigkeit als auch die Gesundheit und Sicherheit der Verbraucher und dem Schutz der Umwelt angemessen Rechnung tragen.

Insbesondere im Hinblick auf die Rechtssetzung und Umsetzung bestehender Rechtsvorschriften werden sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene Defizite gesehen. Diese tragen zunehmend zu Rechtsunsicherheit bei den Anwendern gentechnischer Verfahren und zur Verunsicherung der Verbraucher bei. Ziel muss es daher sein, die Stagnation im Bereich der Grünen Gentechnik zu beenden, Rechts- und Planungssicherheit in Forschung und Industrie wieder herzustellen sowie Vertrauen und Transparenz beim Verbraucher zu schaffen.

B. Zur Entschließung im Einzelnen

zu 1.:

Mit der novellierten Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG wurden u.a. weitere Voraussetzungen für einen großflächigen Anbau von gentechnisch veränderten Kultur-

pflanzen geschaffen. Allerdings steht eine Umsetzung in nationales Recht aus. Die Bundesregierung hat die Umsetzungsfrist (17. Oktober 2002) verstreichen lassen. Eine unmittelbare Folge der Defizite bei der Rechtssetzung und Umsetzung bestehender Rechtsvorschriften ist, dass wegen der zunehmenden Rechtsunsicherheit die Zahl der Freisetzungen gentechnisch veränderter Kulturpflanzen in Deutschland drastisch zurückgegangen ist. Einzelne Vorhaben wurden ganz eingestellt. Hiervon sind auch zahlreiche Projekte der biologischen Sicherheitsforschung betroffen.

zu 2.:

Vor der Freisetzung von gentechnisch veränderten Pflanzen erfolgt im Rahmen des Genehmigungsverfahrens eine Sicherheitsbewertung des Robert Koch-Instituts, bei der auch die Möglichkeit der von Natur aus über den Pollen erfolgenden Einkreuzung in Nachbarbestände Prüfgegenstand ist. Bei vorliegender Freisetzungsgenehmigung sind nach dem Stand der Wissenschaft unvertretbare schädliche Auswirkungen nicht zu erwarten. Weiterhin handelt es sich bei Freisetzungen um räumlich und zeitlich begrenzte Versuche. Im Hinblick auf die vollzugspraktischen Probleme sowie die möglichen Einschränkungen für die betroffenen Landwirte der konventionellen Nachbarkulturen sind klare rechtliche Regelungen für den Umgang mit Saat- und Erntegut zu schaffen, das geringe, unbeabsichtigte und technisch unvermeidbare Anteile gentechnisch veränderter Organismen enthält. Eine entsprechende Klarstellung sollte auch im Gemeinschaftsrecht erfolgen, damit eine einheitliche Handhabung in den Mitgliedstaaten und die Übereinstimmung des deutschen Rechts mit dem Gemeinschaftsrecht gewährleistet ist.

zu 3.:

Das auf der Entscheidung 94/730/EG der Kommission beruhende vereinfachte Verfahren bei der Genehmigung bestimmter Freisetzungsvorhaben hat sich bewährt und sollte beibehalten werden. Dazu ist insbesondere vor dem Hintergrund des Beschlusses des OVG Berlin vom 9. Juli 1998 (Az. OVG 2 S 9.97) eine eindeutige rechtliche Regelung im Gentechnikgesetz zu schaffen. Für ein vereinfachtes Verfahren, bei dem hinsichtlich von Freilandversuchen an den nachgemeldeten Standorten keine weitere Anhörung der Öffentlichkeit stattfindet, fehlt es weiterhin an der nach § 18 Abs. 2 Satz 1 und § 14 Abs. 4 GenTG erforderlichen Rechtsverordnung der Bundesregierung. Auch die Entscheidung 94/730/EG der Kommission berechtigt nicht dazu, von dem im Gentechnikgesetz geregelten Verfahren abzuweichen. Der Bundesrat hat der gegenteiligen Auffassung der Bundesregierung bereits mit seiner EntschlieÙung vom 3. Mai 1996 (Anlage zur BR-Drs. 124/96 (Beschluss)) widersprochen.

zu 4.:

Die Richtlinie 2001/18/EG schreibt in Artikel 31 Abs. 3 die Einrichtung von Standortregistern für gemäß Teil B genehmigte Freisetzungen sowie gemäß Teil C zugelassene und angebaute gentechnisch veränderte Organismen vor. Hierbei sollte im Sinne der Verfahrensvereinfachung geprüft werden, ob bestehende Datenbanken/Registrierungen der Agrarverwaltung bei Einhaltung des Schutzes personenbezogener und personenbeziehbarer Daten zu nutzen sind. In der Vergangenheit haben zahlreiche Beispiele gezeigt, dass derartige Veröffentlichungen zu persönlichen Angriffen gegen den Landwirt oder sein Eigentum führen können.

zu 5.:

Derzeit sind u.a. eine Bund/Länder-Arbeitsgruppe unter Federführung des Umweltbundesamtes sowie eine von der Biologischen Bundesanstalt etablierte Arbeitsgruppe mit Fragen des Monitoring befasst. Hier sollte künftig durch eine ressortübergreifende Koordination eine Verbesserung der Abstimmung erreicht werden. Die Entwicklung einer zentralen Datendokumentation zum Monitoring wird auch im Hinblick auf die künftigen Überwachungsaufgaben der Länder sowie die Zusammenarbeit von Bundes- und Landesbehörden als wesentlich angesehen. Diese Aufgabe sollte von der für die Genehmigung von Freisetzungen und Inverkehrbringen zuständigen Behörde wahrgenommen werden, da hier ohnehin die relevanten Informationen vorliegen.

zu 6.:

In der Entscheidung des Rates vom 3. Oktober 2002 über Leitlinien zur Ergänzung des Anhangs VII der Richtlinie 2001/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt und zur Aufhebung der Richtlinie 90/220/EWG sind nur sehr allgemeine Angaben hinsichtlich der Durchführung und Finanzierung der fallspezifischen Überwachung und der überwachenden Beobachtung enthalten. Daher ist im Rahmen der Novellierung des Gentechnikgesetzes eine Konkretisierung dahingehend vorzunehmen, wer die Kosten für das Monitoring zu tragen hat. So sind insbesondere die Kosten der Überwachung zu klären, die nicht einem spezifischen GVO zuzuordnen sind bzw. deren Ziel die allgemeine überwachende Beobachtung ist.

zu 7.:

Seit 1998 besteht in der EU ein rechtswidriges Moratorium bezüglich der Zulassung für gentechnisch veränderte Pflanzen. Die fortdauernde Nichtbeachtung bestehender gesetzlicher Regelungen führt zu Rechtsunsicherheiten und wirkt sich zunehmend negativ auf Innovationen im Bereich der Grünen Gentechnik aus. So wurden bereits im Frühjahr 2001 mit der novellierten Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG überar-

beitete Vorschriften angenommen, die wirksame, effiziente und transparente Maßnahmen zur Sicherstellung eines hohen Schutzniveaus für die menschliche Gesundheit und die Umwelt festlegen. Weitere Legislativvorschläge bilden den rechtlichen Rahmen für Kennzeichnung und Rückverfolgbarkeit. Dieses Maßnahmenpaket trägt sowohl dem Verbraucherinteresse als auch den Bedenken einzelner Mitgliedstaaten Rechnung. Es wird daher erwartet, dass sich die Bundesregierung für ein sofortiges Ende des Zulassungsmoratoriums und die Wiederaufnahme der GVO-Zulassung in der Europäischen Union einsetzt.

zu 8.:

Die Europäische Kommission hat bereits im Juli 2001 zwei Legislativvorschläge angenommen, die ein einheitliches Gemeinschaftssystem für die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung von genetisch veränderten Organismen sowie gestraffte Zulassungsverfahren für genetisch veränderte Lebens- und Futtermittel vorsehen. Im Umwelt- und Agrarrat wurde im November 2002 eine politische Einigung über den Schwellenwert für die Kennzeichnung erreicht. Die Festsetzung von Schwellenwerten muss die gute landwirtschaftliche Praxis und die Verbraucherinteressen an eine uneingeschränkte Wahlfreiheit, auch unter Berücksichtigung ethischer Gesichtspunkte, in Einklang bringen. Insbesondere muss die Regelung so ausgestaltet sein, dass auch künftig Freisetzungsvorhaben durchgeführt werden können.

zu 9.:

Gegenwärtig fehlen für den Saatgutbereich Regelungen zu Schwellenwerten, die auch eine Koexistenz von gentechnischer, konventioneller sowie ökologischer Produktion sicherstellen. Schwellenwerte müssen realistisch und praxistauglich sein und weder den konventionellen bzw. den ökologischen Landbau in Frage stellen noch den gentechnischen Anbau zur Einhaltung von Bedingungen verpflichten, die in der Praxis nicht oder nur mit unververtretbaren Mitteln zu realisieren wären. Weiterhin wird auch für noch nicht zugelassenes Saatgut, für das jedoch bereits eine positive Stellungnahme der wissenschaftlichen Ausschüsse der Gemeinschaft vorliegt, eine Schwellenwert-Regelung befürwortet, um eine zu gentechnisch veränderten Lebens- und Futtermitteln konsistente Gesetzgebung sicherzustellen. Sicherheitsbewertungen der national zuständigen Behörde sind aus Subsidiaritätsgründen ebenfalls zuzulassen, falls keine Stellungnahme der wissenschaftlichen Ausschüsse vorliegt.

zu 10.:

Gegenwärtig werden auf EU-Ebene Fragen zur Koexistenz zwischen konventioneller und ökologischer Landwirtschaft sowie dem Anbau mit gentechnisch veränderten Pflanzen diskutiert. Dabei geht es vor allem um wirtschaftliche Folgen des zu-

fälligen Vorhandenseins von Spuren gentechnisch veränderten Materials in Ernteprodukten des konventionellen bzw. ökologischen Anbaus und nicht um Risiken oder Sicherheitsfragen, da ohnehin nur ein Anbau von in der EU zugelassenen gentechnisch veränderten Pflanzen möglich ist. Bei den angekündigten Leitlinien sollten insbesondere praktikable Schwellenwerte sowie die Erfahrungen der konventionellen Landwirtschaft, die z.B. bei der Sicherstellung der Reinheitsstandards von Saatgut existieren, Berücksichtigung finden. Die Ausweisung sogenannter GVO-freier Gebiete ist bei einem flächenmäßig zunehmenden Anbau gentechnisch veränderter Pflanzen nicht praktikabel. Für die Schaffung europäischer Regeln in Bezug auf Haftungsfragen wird im Hinblick auf Freisetzung und Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Organismen gegenwärtig keine Notwendigkeit gesehen. Dagegen ist die Festlegung von Schwellenwerten im Ökolandbau nur durch Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 (EG-Öko-VO) möglich.

zu 11.:

Das Umweltbundesamt wirkt nach geltendem Recht u.a. als Einvernehmensbehörde bei entsprechenden Genehmigungsverfahren nach Gentechnikrecht mit. Dabei kann der Fachbereich Gentechnik auf Grund der Kompetenzen und Aufgaben des Umweltbundesamtes für die Bereiche Boden, Wasser und Luft eine medien- und schutzgutübergreifende Betrachtungsweise sicherstellen, die im Übrigen auch der Freisetzungsrichtlinie der EU zu Grunde liegt. Auch die enge Verbindung und Koordinierung mit der Durchführung anderer einschlägiger Rechtsakte, wie z.B. der EU-Pflanzenschutzmittelrichtlinie, wäre innerhalb einer Behörde sichergestellt. Eine derartige Kompetenz und die Vielzahl der Aufgabenspektren bei Umweltfragen hält das Bundesamt für Naturschutz nicht vor. Bei einer Verlagerung der Gentechnik an das Bundesamt für Naturschutz würde eben diese für diesen Technologiebereich erforderliche übergreifende Arbeitsweise entfallen.

Zudem ist die Zuständigkeit des UBA nach GenTG gesetzlich geregelt. Sie darf deshalb nur durch ein Gesetz geändert werden, das der Zustimmung des Bundesrates unterliegt. Bis zu solch einer Änderung dürfen die dem UBA zugewiesenen Aufgaben ausschließlich von diesem selbst wahrgenommen werden. Eine auch nur teilweise Vorwegnahme einer Änderung der Zuständigkeiten nach GenTG durch faktisches Umsetzen des Fachbereichs vom UBA an das BfN greift unzulässigerweise in das gesetzlich geregelte Entscheidungsverfahren ein und führt deshalb zu erheblichen Rechtsunsicherheiten.

Mit dem Organisationserlass des Bundeskanzlers vom 22. Oktober 2002 wurde die federführende Zuständigkeit für den Bereich Gentechnik vom Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung an das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft übertragen. Damit verbunden sind Neuzu-

ordnungen bei nachgeordneten Bundesbehörden. Die Bundesregierung wird gebeten sicherzustellen, dass die Zentrale Kommission für die Biologische Sicherheit, als das von ihr berufene Beratungsgremium unabhängiger Wissenschaftler und Sachverständiger, ihre Aufgaben auch künftig uneingeschränkt erfüllen kann. So sind die von der Kommission im Rahmen der wissenschaftlichen Bewertung von Freisetzen und zum Inverkehrbringen gegebenen Empfehlungen zu berücksichtigen.