



Sachsen Anhalt: Normenkontrolle GenTG

Schwerpunkte der verfassungsrechtlichen Argumentation

12. April 2005

Gegenstand des Normenkontrollverfahrens vor dem Bundesverfassungsgericht ist das Gesetz zur Neuordnung des Gentechnikrechts vom 21.12.2004 (GenTG-NeuOG). Es dient der Umsetzung der Europäischen Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG, geht aber über deren Vorgaben weit hinaus und wurde daher von der EU-Kommission bereits deutlich kritisiert. Das GenTG-NeuOG wird – in einer Abkehr vom Europäischen Ziel der Entwicklung der Biotechnologie und dem ursprünglichen Förderungszweck des GenTG – zu gravierenden Einschränkungen der Forschung, Entwicklung und wirtschaftlichen Nutzung der Gentechnologie in Deutschland führen. Besonders betroffen hiervon wird die Grüne Gentechnik sein, wie sich klar aus dem Stellungnahmen von Wissenschaftlern auf dem Gebiet der Pflanzenzüchtung, Unternehmen und Landwirten ergibt.

Das Land hält das GenTG-NeuOG wegen seiner sachlichen Unvereinbarkeit mit dem Grundgesetz für nichtig. Im Zentrum der Kritik des Landes stehen die folgenden Regelungsbereiche:

- Ansprüche wegen Nutzungsbeeinträchtigungen (Unterlassung, Ausgleich und Schadensersatz), § 36a GenTG
- Standortregister, § 16a GenTG
- Vorsorgepflicht und gute fachliche Praxis, § 16b GenTG
- Begriff des Inverkehrbringens bei Zufallsauskreuzungen aus Freisetzungen, § 3 Nr. 3, 6 GenTG

I. ANSPRÜCHE WEGEN NUTZUNGSBEEINTRÄCHTIGUNGEN, § 36A GENTG

1. Neue Regelungen

Die Bestimmungen in § 36a des neuen GenTG führen zu gravierenden Veränderungen der zivilrechtlichen Bestimmungen über Eigentumsbeschränkungen. Der Gesetzgeber greift hiermit in das bestehende, von der gegenseitigen Rücksichtnahme sowie dem nachbarschaftlichen Gemeinschaftsverhältnis geprägte und damit ausgeglichene Haftungsregime der §§ 906, 1004, 823 BGB ein, indem es die Begriffe der wesentlichen Beeinträchtigung (§ 906 Abs. 1 BGB), der ortsüblichen Benutzung (§ 906 Abs. 2 BGB) und der wirtschaftlichen Zumutbarkeit (§ 906 Abs. 2 Satz 1 BGB) zulasten des Verwenders von GVO verän-

dert. Diese Veränderungen führen im Ergebnis zu einer **Quasi-Gefährdungshaftung** des landwirtschaftlichen Verwenders von GVO. Diese Gefährdungshaftung, das hieraus resultierende wirtschaftliche Risiko des landwirtschaftlichen Einsatzes von GVO und die damit herbeigeführten Eingriffe in die Grundrechte der GVO-Verwender können mit den vom Gesetzgeber verfolgten Zielen – insbesondere dem Schutz des Öko-Landbaus – nicht gerechtfertigt werden.

2. Berufsfreiheit, Art. 12 Abs. 1 GG

Das Gesetz verletzt zunächst das Grundrecht auf Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG.

2.1 Der **Schutzbereich der Berufsfreiheit** ist betroffen, da die Regelungen des § 36 a GenTG sich auch und gerade auf den beruflichen Einsatz von GVO beziehen. Der Einsatz von GVO wird in der Berufswirklichkeit der Landwirte von zunehmender Bedeutung sein, schon angesichts der erheblichen wirtschaftlichen Vorteile und Erwerbchancen des Einsatzes der Grünen Gentechnik.

2.2 Die Haftungsregelungen stellen auch einen **Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit** dar. Denn durch die repressive und prohibitive Ausgestaltung der Haftungsregelung wird die Berufsausübung von GVO-Verwendern final zugunsten des Ökolandbaus eingeschränkt und ein Haftungssonderrecht für den Einsatz von GVO geschaffen, das eine objektive berufsregelnde Tendenz aufweist. Dieses Haftungssonderrecht wird, wie die Stellungnahmen von Wissenschaftlern, Verbänden und Landwirten belegen, den beruflichen Einsatz von GVO weitgehend verhindern.

2.3 Diese Eingriffe in das Grundrecht auf Berufsfreiheit sind bereits deswegen nicht gerechtfertigt, weil § 36a GenTG gegen **zentrale rechtsstaatliche Grundsätze** verstößt.

- Die dynamische und zudem tatbestandlich für Wertungen offene Verweisung auf das Kennzeichnungsrecht (§ 36a Abs. 1 Nr. 2 und 3 GenTG) verstößt gegen das rechtsstaatliche **Bestimmtheitsgebot**. Die Regelungen verstoßen zudem gegen den Grundsatz der **Einheit und Widerspruchsfreiheit** der Rechtsordnung, da sie den Einsatz solcher GVO sanktionieren, die uneingeschränkt für die Markteinführung zugelassen sind und – wie das abgestufte Zulassungsverfahren und die hierfür erforderlichen Risikobewertungen gewährleisten – kein Risiko für Gesundheit, Umwelt und Eigentum darstellen.
- Weiterhin ist die Regelung schon deswegen unverhältnismäßig, weil **keine Gefahrenlage** erkennbar ist, die ein System der Gefährdungshaftung rechtfertigen könnte. Der Anbau verkehrszugelassener GVO kann schon angesichts des Kontroll- und Genehmigungsverfahrens bei der Verkehrszulassung nicht zu einer Gefahrenlage für hochrangige Rechtsgüter (Leben, Gesundheit, Eigentum, Umwelt) führen, die einen Ausgleich nach Maßgabe einer verschuldensunabhängigen Gefährdungshaftung rechtfertigen könnte. Dies gilt um so mehr, als der GVO-Verwender auch durch die Einhaltung der guten fachlichen Praxis nicht von der Haftung frei wird.
- Unverhältnismäßig ist schließlich auch der **Verzicht auf den Nachweis individueller Verursachungsbeiträge** (Kausalität) bei mehreren Verursachern (gesamtschuldnerische Haftung, § 36a Abs. 4 GenTG). Angesichts der Vielzahl möglicher Ursachen für

die Einstreuungen von GVO – bis hin zur ubiquitären Anwesenheit verkehrszugelassener GVO – trägt jeder Verwender dieser GVO unabhängig von individuellen Verursachungsbeiträgen das volle Haftungsrisiko.

- 2.3 Der Eingriff in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG ist aber auch deswegen nicht gerechtfertigt, weil das **Verhältnismäßigkeitsprinzip in seiner grundrechtsspezifischen Ausübung** verletzt wird. Die Regelungen entfalten eine erhebliche Eingriffsintensität, die über bloße Berufsausübungsregelungen weit hinaus reichen und in die Nähe **objektiver Zulassungsschranken** geraten. Eingriffe von dieser Intensität können mit den Zielen des Gesetzgebers – insbesondere dem Schutz der Öko-Landwirtschaft – nicht gerechtfertigt werden, da es sich hierbei nicht um ein hochrangiges verfassungsrechtliches Schutzgut, sondern um eine rein politisch motivierte Präferenz handelt. Im übrigen sind die Regelungen nicht erforderlich und unangemessen, da das Haftungsregime im wesentlichen die Vermarktungsbedingungen bestimmter Produkte schützt und zu einer einseitigen Verlagerung des Haftungsrisikos auf die GVO-Verwender führt.

3. Eigentumsfreiheit, Art. 14 Abs. 1 GG

Weiterhin verletzt das Haftungs Sonderrecht in Art. 14 auch das Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 Abs. 1 des Verwenders von GVO. Eingegriffen wird insbesondere in die freie Nutzbarkeit und wirtschaftliche Funktionsfähigkeit des Eigentums. Dieser Eingriff genügt nicht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da er nicht durch gesetzgeberische Ziele von hinreichendem Gewicht geschützt wird.

4. Allgemeiner Gleichheitssatz, Art. 3 Abs. 1 GG

Die Regelungen des § 36 a GenTG verstoßen schließlich auch gegen den allgemeinen Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 1 GG.

- 4.1 Der Einsatz von GVO auf der einen, konventioneller und Öko-Landbau auf der anderen Seite werden in verfassungsrechtlich relevanter Weise ungleich behandelt, da verkehrszugelassene GVO gleichermaßen wie konventionelle Organismen für die Vermarktung und Verbreitung im offenen ökologischen System zugelassen sind. Überdies kann ihr Anbau in gleicher Weise schädigenden Einflüssen von Nachbarfeldern ausgesetzt sein wie der Öko-Landbau. Gleichwohl kommen dem Verwender von GVO die Privilegierungen des § 36a GenTG nicht zugute.
- 4.2 Die vom Gesetzgeber verfolgten Differenzierungsziele rechtfertigen diese Ungleichbehandlung nicht. Das Ziel der **Koexistenzsicherung** kann nicht erreicht werden, weil die Haftungsbestimmungen den Einsatz von GVO praktisch unmöglich machen. Der **Schutz des Öko-Landbaus** als solches ist kein verfassungsrechtliches Schutzgut von hinreichendem Belang. Im Übrigen ist die Ungleichbehandlung unverhältnismäßig, da sie zu einer einseitigen und sachlich ungerechtfertigten Belastung des GVO-Verwenders führt.

II. STANDORTREGISTER, § 16A GENTG

Verfassungswidrig sind auch die in § 16a des neuen GenTG vorgesehenen Bestimmungen über das Standortregister. Das Standortregister verletzt insbesondere das Recht auf infor-

mationelle Selbstbestimmung der GVO-Verwender und führt zu einer verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigten Offenlegung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen.

1. Das Standortregister führt dazu, dass **personenbezogene Daten** im Zusammenhang mit den Standorten gentechnisch veränderter Pflanzen an der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden oder auf einfache Weise beschafft werden können. So umfasst der allgemein zugängliche Teil des Registers sowohl die Bezeichnung und den Erkennungsmarker des GVO als auch das Grundstück des Anbaus und die Flächengröße (§ 16a Abs. 3 Satz 2 GenTG). Name und Anschrift des Bewirtschafters können über den nicht allgemein zugänglichen Teil des Registers in Erfahrung gebracht werden (§ 16a Abs. 5 GenTG).
2. Das Standortregister führt damit zu Eingriffen von erheblicher Intensität in das **Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung** der GVO-Verwender (Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit 1 Abs. 1 GG).
 - 2.1 Ein Eingriff in dieses Grundrecht liegt vor, weil mit dem Standortregister personenbezogene Daten über die Standorte gentechnisch veränderter Pflanzen in der Öffentlichkeit bekannt gemacht werden oder auf einfache Weise beschafft werden können.
 - 2.2 Dieser Eingriff ist von erheblicher Intensität, weil das Register die **Gefahr politisch motivierter Feldzerstörungen** begründet oder erheblich erhöht und damit zu Gefährdungen des Eigentums der Verwender von GVO führt.
 - 2.3 Diese Eingriffe sind verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt.
 - Sie sind unverhältnismäßig, weil die Aufnahme der konkreten Grundstücksangaben zur Verfolgung der Ziele des Gesetzgebers – Information der Öffentlichkeit über den Anbau von GVO und Erleichterung der Abstimmung vor Ort – nicht erforderlich gewesen wäre.
 - Weiterhin ist die Regelung unangemessen, weil das vorgesehene Verfahren keine Möglichkeit einer Abwägung zwischen den **Geheimhaltungsinteressen des GVO-Verwenders** und dem Auskunftsinteresse Dritter im Rahmen des § 16 a Abs. 5 GenTG vorsieht.
 - Unangemessen ist die Regelung schließlich auch deswegen, weil der Staat die **Erhöhung der Gefahr von Feldzerstörungen** in Kauf nimmt und damit seiner Schutzpflicht für die Rechtsgüter des GVO-Verwenders nicht nachkommt.

III. VORSORGEPLICHT UND GUTE FACHLICHE PRAXIS, § 16B GENTG

Auch die durch § 16b des neuen GenTG vorgesehenen Regelungen über die Vorsorgepflicht verletzen das Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG und sind von daher verfassungswidrig.

1. Verwender von GVO werden durch das neue GenTG zur Einhaltung der guten fachlichen Praxis verpflichtet. Die gesetzlichen Anforderungen können durch Rechtsforderung der Bundesregierung näher bestimmt und nahezu beliebig verschärft werden. Weiterhin stellt das Gesetz in § 16b Abs. 4 GenTG besondere Anforderungen an die persönliche Zuverlässigkeit und Fertigkeit von GVO-Verwendern.

2. Diese Regelungen führen zu einem verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigten Eingriff in den Schutzbereich des Art. 12 Abs. 1 GG.
 - Die Verhaltensanforderungen und die persönlichen Anforderungen beziehen sich unmittelbar auf die berufliche Tätigkeit von allen Personen, die verkehrszugelassene GVO anbauen, weiterverarbeiten oder diese in Verkehr bringen.
 - Die Regelungen sind unverhältnismäßig. Für den Schutz der vom GenTG geschützten Rechtsgüter sind diese Grundsätze nicht erforderlich, da der Schutz dieser Belange bereits durch das Bewertungs- und Genehmigungsverfahren im Rahmen der In-Verkehrbringensgenehmigung sichergestellt wird.
 - Dies erstreckt sich auch auf die im § 16 b Abs. 4 GenTG genannten persönlichen Anforderungen, die viel zu weitreichend und tatbestandlich unbestimmt sind.

IV. BEGRIFF DES INVERKEHRBRINGENS, § 3 NR. 3, 6 GENTG

Schließlich verletzt die durch Art. 1 Nr. 4 lit. c GenTG-NeuOG eingeführte Legaldefinition des Inverkehrbringens in § 3 Nr. 6 GenTG die Wissenschaftsfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG und die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG.

1. Der Gesetzgeber misst dem Begriff des In-Verkehrbringens eine Bedeutung bei, der auch die Abgabe solcher konventionellen Produkte umfasst, in denen sich zufällige Spuren gentechnisch veränderten Materials aus **genehmigten Freisetzungen** befinden. Dieses Begriffsverständnis wird durch europäisches Recht nicht gefordert oder gerechtfertigt und wurde bisher in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung verworfen.
2. Diese Regelung führt zu verfassungswidrigen Eingriffen in das Grundrecht der Forschungsfreiheit (Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG). Denn dieses Begriffsverständnis des Inverkehrbringens führt im Zusammenwirken mit den Haftungsbestimmungen dazu, dass **jeder Freisetzungsversuch zu einem unkalkulierbaren wirtschaftlichen Risiko** wird. Damit besteht die Wahrscheinlichkeit, dass Forschung und Entwicklung im Bereich der grünen Gentechnik – die auf Freisetzungsversuche angewiesen ist – in Deutschland weitestgehend zum Erliegen kommt.
3. Eine Rechtfertigung wäre nur unter Berufung auf kollidierendes Verfassungsrecht möglich gewesen. Ein gegenläufiger Wert von Verfassungsrang, der durch die genannten Bestimmungen geschützt werden könnte, ist jedoch nicht ersichtlich. Vielmehr werden die hochrangigen Schutzgüter des GenTG durch das Verfahren der Freisetzungsgenehmigung hinreichend geschützt. Auch das europarechtlich vorgesehene Verfahren der schrittweisen Zulassung von GVO erfordert es nicht, die zufällige Anwesenheit von GVO-Spuren und die Vermarktung der davon betroffenen konventionellen Produkte als Inverkehrbringen zu werten und unter einen entsprechenden Genehmigungsvorbehalt zu stellen.
4. Damit liegt zugleich auch ein verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigter Eingriff in das Grundrecht auf Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) vor, soweit Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten im Rahmen der Berufsausübung erfolgen, wie es z. B. bei der Pflanzenzucht der Fall ist.