

Göttinger Onlinebeiträge zum Agrarrecht

Herausgegeben von Univ.-Prof. Dr. José Martínez

Nr. 01/14

13.05.2014

Catharina Voß

Informationsrechte im Gentechnikgesetz

Zitiervorschlag: Voß, Informationsrechte im Gentechnikgesetz, in: Martínez (Hrsg.), Göttinger Onlinebeiträge zum Agrarrecht Nr. 01/14, Seite XX

Dieser Aufsatz unterliegt dem Schutz des Urheberrechts und anderer Schutzgesetze. Er darf nicht zu kommerziellen Zwecken kopiert, verbreitet, verändert oder Dritten zugänglich gemacht werden.

Gefördert durch Mittel der



Gliederung

A. Informationsrechte im Umweltrecht.....	1
B. Zweck der Informationsrechte im GenTG.....	1
I. Risiken der Gentechnik.....	1
II. Der Grundsatz der Koexistenz und dessen Bedeutung für den Informationsaustausch.....	2
C. Die Überwachung der Durchführung des Gentechnikrechts und damit zusammenhängende Informationsrechte des Staates	3
I. Überblick über die Informationsrechte des Staates im GenTG	3
1. Informationsfluss zur Behörde während der Zulassung, §§ 7-12 GenTG	3
2. Information aus den Aufzeichnungen des Betreibers, § 6 III GenTG.....	4
3. Überwachung durch die zuständigen Behörden, § 25 GenTG.....	4
4. Verwaltungsinterner Informationsfluss, §§ 28, 29 GenTG	4
II. Verfassungsrechtliche Würdigung der Informationsrechte des Staates.....	5
1. Die Schutzpflicht des Staates und das Vorsorgeprinzip	5
a) Die Schutzpflichten des Staates im Bereich der Gentechnik	5
b) Staatlicher Schutz und das Vorsorgeprinzip	7
2. Grenzen der Schutzpflicht des Staates	7
3. „Datenschutz contra Umwelt“ bei Verbleib der Information innerhalb der Behörde im GenTG ..	8
D. Informationspflichten des Anlagenbetreibers als Spiegelbild des Informationsrechts des Staates.....	9
I. Das Monitoring-Konzept des GenTG	9
II. Pflicht der staatlichen Einrichtungen zur stärkeren Beteiligung an der Beobachtung?	10
E. Information und Informationsrechte der Allgemeinheit	11
I. Zusammenwirken von UIG und GenTG	12
II. Funktionen der Information der Öffentlichkeit und Einführung in die Konfliktslage.....	12
III. Die Beteiligung während der Zulassung und deren Grenzen.....	13
1. Die Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben	13
a) Grundrechtlich geschützte Positionen der Allgemeinheit.....	14
b) Entgegenstehende grundrechtlich geschützte Positionen des Betreibers	14
c) Angemessene Abwägungsentscheidung durch die §§ 18, 17a GenTG	15
d) Abwägungsentscheidung bei nicht von § 18 GenTG umfassten Gebieten	15
2. Konformität mit europäischem Recht und völkerrechtlichen Vorgaben	16
IV. Weitere Informationsrechte beim Umgang mit GVO.....	16
1. Die Information nach § 28a I 1 GenTG	17
2. Das Standortregister, § 16a GenTG.....	17
a) Angemessene Umsetzung der Information der Öffentlichkeit unter Berücksichtigung grundrechtlich geschützter Güter des Betreibers?	17
b) Europarechtskonformität des Standortregisters.....	19
c) Bewertung des Standortregisters als Informationslieferant.....	19
3. Die Kennzeichnung von gv Produkten	19
a) Gesetzliche Regelung der positiven und negativen Kennzeichnung	20
b) Angemessene Umsetzung der Information der Öffentlichkeit unter Berücksichtigung der vom Grundgesetz geschützten Güter des Verwenders?.....	20
c) Vereinbarkeit der Kennzeichnungsregelungen mit dem Europarecht.....	21
d) Bewertung der Kennzeichnungsregelungen.....	22
V. Sonderrechte des Geschädigten im Bereich der Haftung.....	22
VI. Abschließende Betrachtung der Umsetzung der Funktionen der Informationsrechte der Allgemeinheit im GenTG.....	23
F. Stimmen zum Umfang der Informationsrechte	23
G. Bewertung der Informationsrechte des GenTG	24

A. Informationsrechte im Umweltrecht

Im Jahr 1992 verpflichtete sich die Weltgemeinschaft auf der UN-Klimakonferenz in Rio de Janeiro dem Konzept der Nachhaltigkeit zum Schutz der Umwelt.¹ Hieran anschließend wurde der nationale und vor allem der globale Umweltschutz zur langfristigen Ermöglichung menschlichen Lebens auf der Erde zur „Schicksalsaufgabe“ der Gesellschaft erklärt.² Staat und Gesellschaft sind daher aufgefordert, durch diverse Maßnahmen zum Umweltschutz beizutragen. Einen wichtigen Beitrag zur frühzeitigen Erkennung von Gefahren für Mensch und Umwelt leisten Informationsrechte. Denn nur wer Wissen angesammelt hat, kann sachgerecht und schnell auf entstehende Gefahren reagieren. Das Umweltrecht ist daher geprägt von verschiedenen gesetzlichen Regelungen, die es zum einen dem Staat ermöglichen, umweltrelevante Informationen zu erlangen, und die zum anderen den Staat verpflichten, der Allgemeinheit bestimmte Informationen zugänglich zu machen.³ Insbesondere in umweltrechtlichen Bereichen, die von hohen Unsicherheiten geprägt sind, ist eine Häufung von Normen zur Regelung der Informationsgewinnung und Informationsverbreitung auffällig. Die Legislative delegiert die Gefahrenvorsorge und die Durchführung der Gefahrenabwehr auf die handelnde Behörde, der zur Ausführung dieser Aufgaben verschiedene Rechte zustehen, u.a. Informationsrechte zur präventiven Erkennung von Gefahren.⁴ Zur Verwirklichung eines effektiven Umweltschutzes ist aber neben der Informationsgewinnung durch die Behörde ein Zusammenwirken von Staat und Gesellschaft erforderlich. Erst wenn die Allgemeinheit für einen schonenden Umgang mit der Umwelt sensibilisiert ist, hat der Umweltschutz eine Chance. Zum einen kann die Allgemeinheit nur so ihre Rechte wirksam wahrnehmen, zum anderen kann die Qualität behördlicher Entscheidungen durch das Einbringen zusätzlicher umweltrelevanter Umstände erhöht werden.⁵ Informationsrechte im Umweltrecht haben dementsprechend das Ziel, die aufgezeigten Informationsströme zu gewährleisten. In dieser Arbeit wird untersucht, wie und ob die Informationsrechte des GenTG den erforderlichen Informationsfluss im Sinne des Umweltrechts hinreichend sicherstellen. Dazu wird zunächst der Zweck von Informationsrechten im GenTG betrachtet (B.). Anschließend werden gegliedert nach den Adressaten die Informationsrechte des Staates (C.), des Anlagenbetreibers (D.) und der Öffentlichkeit (E.) durchleuchtet. Daraufhin wird die Kritik einzelner Interessengruppen am Umfang der Informationsrechte aufgegriffen (F.). Abschließend werden die Informationsrechte des GenTG bewertet (G.).

B. Zweck der Informationsrechte im GenTG

Bevor die Informationsrechte des GenTG untersucht werden, wird der Zweck von Informationsrechten im GenTG hinterfragt.

I. Risiken der Gentechnik

Informationsrechte sind häufig in Gebieten aufzufinden, die besonders risikobehaftet sind, weil dem Verbraucher zumindest die Wahlfreiheit eröffnet werden soll, ob er sich dem Risiko aussetzt oder nicht.⁶ Bei gentechnisch veränderten (im Folgenden: gv) Lebensmitteln werden von großen Teilen der Bevölkerung Risiken für die Gesundheit befürchtet. Nur teilweise ge-

¹ Erklärung abrufbar unter: <http://www.un.org/depts/german/conf/agenda21/rio.pdf> (zuletzt aufgerufen am 06.12.13).

² Sparwasser/Engel/Voßkuhle, UmwR, § 1 Rn. 1; Kloepfer, UmwR, § 1 Rn. 1.

³ Kloepfer, UPR 2005, 41, 41; ders., Informationsrecht, § 10 Rn. 28; Götze, LKV 2013, 241, 241.

⁴ Spiecker, DVBI 2006, 278, 278 f.; Götze, LKV 2013, 241, 241.

⁵ Kloepfer, UPR 2005, 41, 44; Schlacke/Schrader/Bunge, Informationsrechte, Einl. Rn. 1.

⁶ Spiecker, DVBI 2006, 278, 278.

klärt ist, welche konkreten Auswirkungen gv Lebensmittel auf die menschliche Gesundheit haben. Besonders häufig werden zwei Bedenken aufgeführt. Zum einen, dass die in gentechnisch veränderten Organismen (im Folgenden: GVO)⁷ eingebaute Antibiotikaresistenzgrenze mittels Gentransfers zu einer früheren Antibiotikaresistenz beim Menschen führt.⁸ Zum anderen, dass sich eine vermehrte allergische Reaktion gegen gv Lebensmittel einstellt, hervorgerufen durch neue Allergien oder durch die Übertragung von Allergenen auf andere Lebensmittel.⁹ In Bezug auf den Bestand von Biotopen werden Einkreuzungen von gv Pflanzen und ein damit verbundener Verlust an Biodiversität befürchtet.¹⁰ Das Problem der Beurteilung dieser Risiken liegt in ihrer Erforschung. Zumeist werden die Risiken der GVO von den Unternehmen erforscht, die diese Organismen hinterher auf den Markt bringen. Nur solche Studien wertet die EFSA (European Food Safety Authority) aus, um die Gefahren der gv Pflanzen für die Gesundheit zu bewerten.¹¹ Wesentlich zuverlässiger und vertrauenswürdiger wäre eine Einbeziehung unabhängiger Studien.¹² Insgesamt führt diese uneinheitliche wissenschaftliche Bewertung sowie das Fehlen verlässlicher Langzeitstudien dazu, dass der Verbraucher zwar nicht von kurzfristigen Schäden durch den Verzehr von gv Lebensmitteln ausgeht, dass er aber die Langzeitwirkungen nicht absehen kann. Hieraus resultiert eine generelle Skepsis in Deutschland gegenüber gv Nahrungsmitteln (grüne Gentechnik), während beim Einsatz der Gentechnik in der Medizin hauptsächlich deren Nutzen gesehen wird (rote Gentechnik).¹³

II. Der Grundsatz der Koexistenz und dessen Bedeutung für den Informationsaustausch

Eines der Ziele des GenTG ist die Festigung der Koexistenz.¹⁴ Koexistenz bedeutet in diesem Zusammenhang die friedliche Existenz von gv und konventionellen oder ökologischen Produkten nebeneinander auf dem Markt, § 1 Nr. 2 GenTG. Grundvoraussetzung hierfür ist, dass sowohl gv als auch konventionelle und ökologische Produkte hergestellt werden. Die Produktion selbst wird nicht im Mittelpunkt der Betrachtung stehen. Wichtiger ist die Akzeptanz der Produktionsweisen innerhalb der Landwirtschaft. Nur ein über den Anbau von GVO in unmittelbarer Nähe informierter Landwirt kann seine Arbeitsweise darauf einstellen. Die Bedeutung dieser Information wird in der Koexistenzempfehlung der Kommission 2003/556/EG deutlich. Dort heißt es, dass die Wahlfreiheit des Erzeugers (Landwirt) sichergestellt werden muss, um ihn selbst entscheiden zu lassen, welche Form der Landwirtschaft er betreibt.¹⁵ Der konventionell wirtschaftende Landwirt muss daher zumindest die Möglichkeit haben, sich über die Gefahr des zufälligen Vorkommens von gv Pflanzen in seinen Beständen zu informieren. Umgekehrt gilt dies natürlich genauso für den Landwirt, der mit gv Pflanzen arbeitet. Durch diese Informationen kann sichergestellt werden, dass die Anbauplanungen der Landwirte aufeinander abgestimmt werden und dass die Entwicklung der verschiedenen Kulturen ermöglicht wird.¹⁶ Bereits beim Anbau sichern Informationsrechte des Feldnachbarn also den Grundsatz der Koexistenz. Ausgehend von der Annahme, dass all diese Produkte auf dem Markt angeboten werden, muss der Frage nachgegangen werden, wie die Koexistenz auch bei

⁷ Dies ist ein Organismus, dessen genetisches Material in einer Weise verändert worden ist, wie sie unter natürlichen Bedingungen durch Kreuzen oder Rekombination nicht vorkommt, § 3 Nr. 3 GenTG.

⁸ *Umweltinstitut München e.V.*, *Gentechnik-Info* (5); *Knörr*, *Kennzeichnungspflicht*, S. 76.

⁹ *Burchardi*, *Kennzeichnung*, S. 24; *Theil*, *Göttinger Onlinebeiträge zum Agrarrecht*, Nr. 03/12, S. 4.

¹⁰ *Struß*, *Ausbringung von GVO*, S. 13 ff.; *Palme*, in: *Eberbach/Lange/Ronellenfisch* 3, *Einl. Freisetzungsrichtlinie* Rn. 20 f.

¹¹ *Informationsdienst Gentechnik*, *Risiken der Gentechnik*.

¹² In unabhängigen Studien wurden vermehrt Gefahren festgestellt, vgl. *Informationsdienst Gentechnik*, *Risiken der Gentechnik*; *Palme*, in: *Eberbach/Lange/Ronellenfisch*, *GenTR/BioMedR* 3, *Einl. Freisetzungsrichtlinie*, Rn. 16.

¹³ *Willers/Oerkermann/Mirkovic*, *DLG-Mitteilungen* 11/2010, 52, 54; *Kluth*, *Das Gentechnik-Urteil*, S. 56.

¹⁴ *Hasskarl*, *GenTR*, S. 50; *Mechel/Prall*, in: *Koch, UmwR*, § 11 Rn. 45; *Schulte/Apel*, in: *Schulte/Schröder*, *Technikrecht*, S. 536 f.

¹⁵ *Empfehlung 2003/556/EG der Europäischen Kommission*, *Erwägungsgründe* 1 und 3, S. 6.

¹⁶ *Empfehlung 2003/556/EG der Europäischen Kommission*, S. 17 f.

der Verarbeitung und Vermarktung gesichert werden kann. Laut § 1 Nr. 2 GenTG soll nämlich gewährleistet sein, dass Produkte aller Produktionsarten „in den Verkehr gebracht werden“. Wichtige Informationsrechte bestehen bei der Vermarktung des Produkts an den Verbraucher. Ein Wahlrecht des Verbrauchers setzt notwendig voraus, dass er ersehen kann, welches Produkt er kauft.¹⁷ Die Kennzeichnungsregelungen ermöglichen also eine Koexistenz bei der Vermarktung. Erst durch die Einführung von Informationsrechten kann somit der Zweck des GenTG verwirklicht werden. Daher wird im Folgenden auf die einzelnen Informationsrechte des GenTG eingegangen. Hierbei wird der Fokus auf die Funktion der Informationsrechte für die jeweiligen Adressaten gelegt, insbesondere für den Staat (C. und D.) und die Allgemeinheit (E.).

C. Die Überwachung der Durchführung des Gentechnikrechts und damit zusammenhängende Informationsrechte des Staates

Die Gentechnik ist ein klassischer Fall gesellschaftlicher und rechtlicher Auseinandersetzung über Technik und Risiko. Ein besonderes Merkmal dieser Auseinandersetzung ist, dass die Diskussion um die Risiken nicht erst beim Störfall beginnt, wie im Atomrecht, sondern dass bereits der störungslose Normalverlauf der Produktion und Freisetzung¹⁸ von GVO Gegenstand der gesellschaftlichen Diskussion und der gesetzlichen Regelung ist.¹⁹ Dem Staat obliegt die Überwachung der Durchführung der Vorgaben des GenTG. Damit er diese Aufgabe wahrnehmen kann, werden ihm verschiedene Informationsrechte zugesprochen. Bei der Betrachtung von Informationsrechten ist sich immer vor Augen zu führen, dass diese präventive Maßnahmen zur Gefahrenvorsorge sind.²⁰ Sie sind notwendig, damit der Staat Gefahren feststellen und sodann Vorsorgemaßnahmen treffen oder einschreiten kann. Zudem kann er hierdurch Aufklärung betreiben und die Öffentlichkeit informieren. Zunächst werden die dem Staat im GenTG zugesprochenen Informationsrechte erläutert (I.). Sodann wird im Rahmen einer verfassungsrechtlichen Würdigung (II.) darauf eingegangen, warum dem Staat diese Rechte zustehen, welche Aufgaben er damit erfüllen muss und ab wann die Staatsüberwachung ihre Grenzen findet.

I. Überblick über die Informationsrechte des Staates im GenTG

1. Informationsfluss zur Behörde während der Zulassung, §§ 7-12 GenTG

Es mag zunächst verwundern, warum bei der Behandlung von Informationsrechten die eher als Zulässigkeitsvoraussetzungen bekannten Zulassungsvoraussetzungen erwähnt werden. Ordnungsrechte, also auch die Zulassung, sind aber wichtige Instrumente der Informationsgewinnung.²¹ Bevor eine gentechnische Anlage oder Arbeit betrieben wird, muss eine Behörde die Zulassung erteilen.²² Um diese Zulassung zu erhalten, muss der Betreiber einen Antrag stellen und diesem Antrag die geforderten Unterlagen hinzufügen, § 10 II, III GenTG bzw. §

¹⁷ Empfehlung 2003/556/EG der Europäischen Kommission, S. 6; Hasskarl, GenTR, S. 51; Mechel/Prall, in: Koch, UmwR, § 11 Rn. 45; Palme, NVwZ 2005, 253, 254.

¹⁸ Dies ist das gezielte Ausbringen von GVO in die Umwelt, soweit noch keine Genehmigung für das Inverkehrbringen zum Zweck des späteren Ausbringens in die Umwelt erteilt wurde, § 3 Nr. 5 GenTG.

¹⁹ Bock, Risiken und Gefahren der Gentechnik, S. 94; Bora, KJ 306, 306.

²⁰ Sparwasser/Engel/Voßkuhle, UmwR, § 6 Rn. 423; Streuer, Verpflichtungen des Staates, S. 342.

²¹ Spieker, DVBl 2006, 278, 280.

²² Zuständige Behörde ist in der Regel die jeweilige Landesbehörde, § 31 GenTG. Je nachdem, wie risikoreich eine Anlage eingestuft wird, bedarf es einer Anzeige (Sicherheitsstufe 1, d.h. es ist von keinem Risiko für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt auszugehen, § 7 I Nr. 1 GenTG), einer Anmeldung (Stufe 2, d.h. geringes Risiko, § 7 I Nr. 2 GenTG) oder einer Genehmigung (Stufen 3 oder 4, d.h. mäßiges bzw. hohes Risiko, § 7 I Nr. 3, 4 GenTG).

12 II, IIa GenTG. Diese Unterlagen, die u.a. die Lage der Anlage, den Namen und die Anschrift des Betreibers, Angaben zur Sicherheit und zum Arbeitsschutz und eine Risikobewertung enthalten, bilden die Grundlage des späteren Informationsflusses. Auffällig ist der beachtliche Umfang der Kataloge der §§ 11, 12 GenTG, woraus resultiert, dass keine sicherheitsrelevante Information der Behörde verborgen bleibt.

2. Information aus den Aufzeichnungen des Betreibers, § 6 III GenTG

Das GenTG ist gekennzeichnet durch ein hohes Maß an Beteiligung des Betreibers einer gentechnischen Anlage oder Arbeit oder einer Freisetzung. Dies wird u.a. deutlich an § 6 I GenTG, der dem Betreiber die Pflicht auferlegt, die Sicherheit seiner Anlage und die Risiken des Freisetzens oder Inverkehrbringens²³ der gv Produkte zu bewerten. Darüber hinaus muss er Aufzeichnungen über die Durchführung gentechnischer Arbeiten und die Freisetzung der GVO führen, § 6 III GenTG. Diese Unterlagen stellen eine wichtige Grundlage für die Erstellung der Risikobewertung dar. Umso interessanter ist es für die Behörde, dass ihr diese Unterlagen auf ihr Ersuchen vorgelegt werden müssen, § 6 III GenTG. Ziel dieser Regelung ist es, zum einen die Selbstverantwortung des Betreibers zu betonen, zum anderen dass die Behörde den ihr selbst fehlenden Sachverstand des Betreibers nutzen kann.²⁴

3. Überwachung durch die zuständigen Behörden, § 25 GenTG

Nachdem es bislang um der Behörde zugegangene Informationen ging, darf die Informationsgewinnung auf Initiative der Behörde zwecks Überwachung nicht außer Betracht gelassen werden. Dem Aspekt der Überwachung mittels aktiver Informationsgewinnung widmet sich § 25 I GenTG. Die dafür erforderlichen Eingriffsbefugnisse zur Erlangung der Informationen finden sich in den §§ 25 II, III GenTG. Danach muss der Betreiber der Behörde die zur Überwachung erforderlichen Auskünfte und Hilfsmittel zur Verfügung stellen. Weiterhin ist die Behörde befugt, Betriebs- und Geschäftsräume zu betreten und zu besichtigen, Prüfungen an den gentechnischen Arbeiten vorzunehmen, Unterlagen einzusehen, sich Abschriften daraus anzufertigen und Wohnräume zu betreten.²⁵ Einschränkungen erfährt das Informationsrecht des Staates in den §§ 25 IV, V GenTG. Informationen müssen nicht preisgegeben werden, wenn die auskunftspflichtige Person dadurch sich selbst oder einen Angehörigen der Gefahr der Strafverfolgung aussetzt. Zudem dürfen personenbezogene Informationen nur eingeschränkt verwendet werden.

4. Verwaltungsinterner Informationsfluss, §§ 28, 29 GenTG

Der Abrundung der Informationsverwertung durch die Behörde dient der behördeninterne Informationsfluss. Die zuständige Landesbehörde ist nach § 28 I GenTG verpflichtet, ihr angezeigte oder von ihr im Rahmen der Überwachung erlangte sicherheitsrelevante Vorkommnisse dem BVL²⁶ zu melden. Das BVL wiederum hat die so erlangten Daten zum Zweck der Beobachtung, Sammlung und Auswertung sicherheitsrelevanter Sachverhalte zu verarbeiten und zu nutzen, § 29 GenTG. Erlangt das BVL hierdurch Erkenntnisse, die für den Gesetzesvollzug von Bedeutung sein können, hat sie die zuständigen Landesbehörden zu informieren, § 28 II GenTG. Durch dieses Zusammenwirken der Bundes- und Landesbehörden soll eine kontinuierliche Verbesserung der Sicherheit gentechnischer Anlagen und gentechnischer Arbeiten sowie des Freisetzens von GVO erreicht werden.²⁷

²³ Dies ist die Abgabe von Produkten an Dritte, § 3 Nr. 6 GenTG.

²⁴ *Spieker*, DVBl 2006, 278, 282; *Kloepfer*, UmwR, § 18 Rn. 33; *Hirsch/Schmidt-Didczuhn*, GenTG, § 6 Rn. 2.

²⁵ Der die Unverletzlichkeit der Wohnung garantierende Art. 13 GG wird entsprechend eingeschränkt, § 25 III 4 GenTG.

²⁶ Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit, zuständige Bundesoberbehörde nach § 31 GenTG.

²⁷ *Hasskarl*, GenTR, S. 81.

Es zeigt sich im Bereich der behördlichen Informationsrechte ein abgestuftes System präventiver Kontrolle mittels Informationsrechten. Dieses zieht sich von der Zulassung bis hin zur kontinuierlichen Kontrolle durch den Betreiber selbst aber auch durch die Behörde und wird schließlich abgerundet vom behördeninternen Informationsfluss.²⁸

II. Verfassungsrechtliche Würdigung der Informationsrechte des Staates

Nach der Feststellung, dass ein derart abgerundetes staatliches Informationssystem im GenTG besteht, ist zu untersuchen, welche Funktion dieses System erfüllt bzw. vielmehr welche staatliche Aufgabe dahinter steht (1.) und wo staatliche Informationsrechte ihre Grenzen finden (2.). Schließlich ist zu klären, ob das Informationssystem des GenTG diesen Vorgaben gerecht wird (3.).

1. Die Schutzpflicht des Staates und das Vorsorgeprinzip

a) Die Schutzpflichten des Staates im Bereich der Gentechnik

Wegen der genannten Risiken muss der Einsatz von GVO überwacht werden. Diese Aufgabe der Gefahrenvorsorge als Vorstufe zur Gefahrenabwehr trägt klassischerweise der Staat. Rechtlich kommt eine Begründung dieser Aufgabe durch eine Schutzpflicht des Staates zum Erhalt der im Grundgesetz geschützten Güter in Betracht.²⁹ Grundrechte begründen zunächst ein subjektives Recht eines jeden Menschen, das sich klassisch in ein Abwehrrecht des Bürgers gegenüber dem Staat sowie ein Leistungs- und Teilhaberecht gliedert.³⁰ Daneben stellen die Grundrechte aber auch eine objektive Wertordnung dar.³¹ Diese bewirkt die Pflicht des Staates, die Grundrechtssphäre jedes Menschen vor Eingriffen durch die Grundrechtsbetätigung anderer präventiv zu schützen (Schutzpflicht).³² Damit eine solche staatliche Schutzpflicht ausgelöst wird, müssten Menschen durch den Einsatz von GVO bei der Ausübung ihrer Grundrechte eingeschränkt werden.³³ Dies könnte für das Menschenrecht auf Leben und Gesundheit gelten, **Art. 2 II 1 GG**. Der sachliche Schutzbereich dieses Grundrechts umfasst zum einen das körperliche Dasein eines Menschen i.S. einer lebenden biologisch-physischen Existenz (Leben), zum anderen die Gesundheit und die körperliche Integrität.³⁴ Würde man die Eröffnung des Schutzbereichs des Art. 2 II 1 GG annehmen, bedeutete dies, dass der Gentechnik ein generelles Risiko für den Menschen zugesprochen würde (sog. Basisrisiko). **Hierfür spricht**, dass der Einzelne bereits den vorbeugenden Schutz seiner Rechtsgüter Leben und Gesundheit geltend machen kann, sofern diese in einem Maß gefährdet sind, das einer Verletzung gleichzuachten ist.³⁵ In diese Richtung gehen die Überlegungen des BVerfG, das auch ohne eine empirisch-wissenschaftlich nachweisbare Gefahr dem Gesetzgeber einen weiten Einschätzungsspielraum zubilligt.³⁶ **Gegen ein derartiges Vorgehen spricht**, dass sich die

²⁸ Sparwasser/Engel/Voßkuhle, UmwR, § 6 Rn. 423.

²⁹ EuGH NVwZ 2009, 577, 578; Salzwedel, in: HStR IV, § 97 Rn. 27; Knörr, Kennzeichnungspflicht, S. 43, der dies in Bezug auf die Kennzeichnung bespricht. Die Informationsfindung ist jedoch Voraussetzung dafür, Produkte kennzeichnen zu können.

³⁰ Pieroth/Schlink, GR, Rn. 75 ff.

³¹ BVerfGE 7, 198, Leitsatz 1, 205; 10, 59, 81.

³² BVerfGE 49, 89, 141 f.; 51, 324, 346 f.; 52, 214, 220; Kloepfer, Verfassungsrecht II, § 48 Rn. 55 f.; Murswiek, in: Sachs, GG, Art. 2 Rn. 24; ders., Staatliche Verantwortung, S. 127 ff.

³³ Lemke, Gentechnik, S. 46; Pieroth/Schlink, GR, Rn. 93 ff.; Epping, GR, Rn. 124.

³⁴ Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Band 1, Art. 2 II Rn. 25, 33.

³⁵ Nicht mit direktem Bezug zur Gentechnik wird dies besprochen in BVerfGE 49, 89, 141 f.; 51, 324, 346 f.; 66, 39, 58; Lorenz, in: Bonner Kommentar GG, Band 1, Art. 2 II Rn. 470.

³⁶ BVerfGE 128, 1, 38 ff.; im Ergebnis ebenso Hirsch/Schmidt-Didczuhn, GenTG, § 1 Rn. 14 ff.; Lemke, Gentechnik, S. 46 f; Kapteina, Freisetzung, S. 123.

Wissenschaft – anders als im Atomrecht – überaus uneins ist.³⁷ Ein bei jedem GVO vorhandenes Basisrisiko konnte bislang trotz mittlerweile mehrjähriger Forschung nicht nachgewiesen werden. Dies heißt natürlich noch nicht, dass definitiv keine Gefahren von GVO ausgehen. Solange allerdings nichts Konkretes nachgewiesen wurde, ist es nicht möglich, der Gentechnik pauschal eine Gefahr für Leben und Gesundheit der Menschheit zu unterstellen.³⁸ Folglich wird durch die Ausbringung und den Einsatz von GVO nicht generell in Art. 2 II 1 GG eingegriffen. Ein anderes Ergebnis ergibt sich wiederum für Allergiker, die genau über gv Inhaltsstoffe informiert werden müssen, damit bei ihnen keine allergischen Reaktionen hervorgerufen werden.³⁹ Somit ist festzustellen, dass zwar nicht von einem Basisrisiko auszugehen ist, dass aber in der Bevölkerung Ausnahmen bestehen, denen gegenüber der Staat seine Schutzpflicht aus Art. 2 II 1 GG erfüllen muss.

Fraglich ist, ob dem Staat **aus Art. 12 I GG eine Schutzpflicht** gegenüber den durch die Ausbreitung von GVO betroffenen konventionell oder ökologisch wirtschaftenden Landwirten erwächst.⁴⁰ Der Schutz des Art. 12 I 2 GG umfasst die Berufsausübung und damit die Freiheit, über Art und Umfang der Produktion, des Betriebsablaufs und der Selbstdarstellung im Wettbewerb zu entscheiden.⁴¹ Gerade beim Feldnachbarn eines GVO verwendenden Landwirts besteht die Gefahr negativer Auswirkungen. So ist zum einen die Produktionsweise betroffen, wenn bei herkömmlichen Pflanzen transgenes Material mittels Pollenflugs eingekreuzt wird und die Pflanzen Resistenzen z.B. gegen bestimmte Spritzmittel aufbauen, die nur bei gv Pflanzen vorhanden sind.⁴² Zum anderen folgt aus der Einkreuzung eventuell eine schlechtere Vermarktungsmöglichkeit, wenn die Produkte gekennzeichnet werden müssen.⁴³ Den Staat trifft somit die Pflicht, diese Auswirkungen bereits präventiv zu verhindern. Zur Wahrnehmung dieser Aufgabe muss er sich umfassend über bestehende oder sich entwickelnde Gefahren informieren. Wegen der schlechteren Vermarktungsmöglichkeiten der Produkte könnte zudem die Eigentumsgarantie des **Art. 14 I GG verletzt sein**, woraus dem Staat ebenfalls eine Schutzpflicht erwachsen kann. Hiervon geschützt ist nach allgemeiner Meinung nicht nur das einzelne vermögenswerte Gut, sondern auch das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, das den Bestand des Unternehmens umfasst.⁴⁴ Art. 14 I GG schützt jedoch nur den Bestand des Eigentums, nicht hingegen damit verbundene Verkaufschancen, wie die schlechtere Vermarktungsmöglichkeit von gv Pflanzen oder Tieren.⁴⁵ Daher ist der Schutzbereich des Art. 14 I GG nicht eröffnet. Weiterhin hat der Staat die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere zu schützen. Diese aus der **Staatszielbestimmung des Art. 20a GG** resultierende Obliegenheit des Staates ist keineswegs mit einer staatlichen Schutzpflicht zu vergleichen. Eine Staatszielbestimmung begründet keine subjektiven Rechte, sondern ist vom Staat bei seinen Entscheidungen zu berücksichtigen.⁴⁶ Zur effektiven Risikominimierung bedarf es einer präventiven Tätigkeit des Staates, die dieser durch die Verarbeitung von gesammelten Informationen wahrnehmen kann.⁴⁷

Ob er sich hierbei in den verfassungsrechtlichen Grenzen bewegt (3.) und ausreichend selbst aktiv wird (D. II.), ist Gegenstand der Untersuchung.

³⁷ *Struß*, Ausbringung von GVO, S. 179; *Ittershagen/Runge*, NVwZ 2003, 549, 549; *Kluth*, Das Gentechnik-Urteil, S. 71 f.

³⁸ *Kluth*, Das Gentechnik-Urteil, S. 78.

³⁹ *Struß*, Ausbringung von GVO, S. 179; *Knörr*, Kennzeichnungspflicht, S. 100.

⁴⁰ Für den ökologisch wirtschaftenden Landwirt vertritt dies *Lemke*, Gentechnik, S. 48 f.

⁴¹ *Manssen*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art. 12 Rn. 68.

⁴² *SRU*, Umweltgutachten 2004, Tz. 890.

⁴³ *SRU*, Umweltgutachten 2004, Tz. 890.

⁴⁴ BVerwGE 81, 49, 54; *Leisner*, in: HStR VIII, § 173 Rn. 26; a.A. *Epping*, GR, Rn. 450.

⁴⁵ *Knörr*, Kennzeichnungspflicht, S. 176; *Pieroth/Schlink*, GR, Rn. 990; a.A. *Kapteina*, Freisetzung, S. 123 f.

⁴⁶ *Epiney*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band 1, Art. 20a Rn. 43.

⁴⁷ *Epiney*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band 1, Art. 20a Rn. 10; *Kloepfer*, Umweltschutzrecht, § 2 Rn. 13.

b) Staatlicher Schutz und das Vorsorgeprinzip

Weiterhin ist zu erörtern, wie der dargestellte staatliche Schutz durch das Vorsorgeprinzip ausgeformt wird. Das Vorsorgeprinzip lässt sich aus der Wendung „auch in Verantwortung für die künftigen Generationen“ aus Art. 20a GG herleiten. Ziel dieses zentralen Prinzips des gesamten Umweltrechts ist es, den Umweltschutz effektiver zu gestalten, indem neben der bloßen Schadensbeseitigung ein präventiver und planender zukunftsorientierter Umweltschutz eingerichtet wird.⁴⁸ Die Vorsorge umfasst hierbei zwei Aspekte, den Sicherheitsaspekt und damit die Risiko- und Gefahrenvorsorge und den wirtschaftlichen Aspekt, die Ressourcenvorsorge.⁴⁹ Die vorliegende Betrachtung wird sich auf die Risiko- und Gefahrenvorsorge konzentrieren, da Informationsrechte hiermit in direktem Zusammenhang stehen. Bereits begrifflich steht fest, dass die Vorsorge im Risiko- und Gefahrenbereich unterhalb der Gefahrenschwelle beim Gefahrenverdacht ansetzen muss.⁵⁰ Das Ziel besteht hier in einer Risikoverringerung oder gar in einer Risikovermeidung auch in Bereichen, in denen der Eintritt eines Risikos ungewiss ist. Das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip bündelt folglich die soeben dargestellten Pflichten des Staates. Es wurde einfachgesetzlich in § 1 Nr. 1 GenTG aufgenommen.⁵¹

2. Grenzen der Schutzpflicht des Staates

Die meisten verfassungsrechtlich geschützten Rechte unterliegen Grenzen. Diese können sich entweder aus einem Gesetzesvorbehalt oder aus der Verfassung selbst ergeben. Auch den staatlichen Pflichten zum Schutz der Bürger und der Umwelt sind Grenzen gesetzt, denen im Folgenden nachzugehen ist. In Bereichen, die von einer hohen Ungewissheit geprägt sind, wie die Gentechnik, ist die Kehrseite der Freiheit der Ausübung ein gewisses Risiko. Die Unsicherheit in der Gentechnik ist eine Folge der relativen Neuartigkeit der Materie, aus der eine bislang noch nicht ausreichende Erforschung der Folgen dieser Technik resultiert.⁵² Würde man der staatlichen Schutzpflicht einen absoluten Vorrang einräumen, würden die Freiheitsrechte desjenigen, der mit GVO arbeitet, durch die Schutzpflichten des Staates vollkommen aufgehoben. Ein derartiges Vorgehen entspräche nicht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.⁵³ Der Schutzzweck der Schutzpflicht des Staates fordert daher, dass Vorsorgemaßnahmen getroffen werden, die geeignet sind, Menschheit und Umwelt zu schützen.⁵⁴ Nicht nötig ist die Beseitigung jedes Restrisikos, weil ansonsten die Chancen der Gentechnik ungenutzt blieben (z.B. in der Medizin) und die Grundrechtspositionen der Betreiber unverhältnismäßig beschnitten würden.⁵⁵ Es ist folglich zwischen den Grundrechten abzuwägen. Auf welche Grundrechte sich der mit GVO Arbeitende berufen kann, ist im Einzelfall zu ermitteln. Es kommen insbesondere die Art. 12, 14, 5 III GG in Betracht. In Bezug auf die hier zu betrachtenden im GenTG gewährten Informationsrechte ist aber vor allem der von einigen Autoren plakativ mit „Datenschutz contra Umwelt“ bezeichnete Konflikt zu lösen. Datenschutz wird durch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als spezielle Ausformung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts aus Art. 1 I i.V.m. 2 I GG gewährleistet. Dieses räumt das Recht ein, die Kontrolle über eigene Daten zu behalten und selbst über die Preisgabe und Verwendung persönlicher Daten zu bestimmen.⁵⁶ Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung

⁴⁸ Kloepfer, Umweltschutzrecht, § 3 Rn. 6; Reh binder, in: FS Sendler, 269, 271; Fleury, Vorsorgeprinzip im Umweltrecht, S. 6 f.

⁴⁹ Kloepfer, Umweltschutzrecht, § 3 Rn. 7.

⁵⁰ Kloepfer, Umweltschutzrecht, § 3 Rn. 8; ders., UmwR, § 4 Rn. 21.

⁵¹ BT Drs. 15/3088, S. 21; Hasskarl, GenTR, S. 49; Schröder, ZUR 2011, 422, 424.

⁵² Knörr, Kennzeichnungspflicht, S. 59.

⁵³ Knörr, Kennzeichnungspflicht, S. 52; Richter, Gentechnologie, S. 168.

⁵⁴ Hirsch/Schmidt Didczuhn, GenTG, § 1 Rn. 12.

⁵⁵ Hirsch/Schmidt Didczuhn, GenTG, § 1 Rn. 12; Richter, Gentechnologie, S. 168.

⁵⁶ Epping, GR, Rn. 638.

schützt somit generell vor staatlicher Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten.⁵⁷ Die Erhebung von Informationen zur Person des Betreibers nach dem GenTG ist eine derartige staatliche Datenerhebung, vor der das Recht auf informationelle Selbstbestimmung gerade schützt. Weiterhin ist dieser der Persönlichkeit dienende Datenschutz vom Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen zu unterscheiden, der vor allem durch Art. 12 I GG aber auch durch 14 I GG gewährt wird.⁵⁸ Unter Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen versteht man auf Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat.⁵⁹ Ein derartiges Interesse hat der Betreiber am Schutz der Daten über die Lage und vor allem das Konzept und die Arbeitsweise seiner Anlage. Diese Rechte sind insbesondere betroffen, wenn die durch die Behörden erlangten Informationen der Öffentlichkeit und somit auch dem Konkurrenten zugänglich gemacht werden, da dem Anlagenbetreiber hierdurch entscheidende Marktvorteile genommen werden können.⁶⁰ Der differenzierte Schutz der Informationen des Anlagenbetreibers führt deutlich vor Augen, dass die Problematik weit komplexer ist, als die plakative Darstellung „Datenschutz contra Umwelt“ zunächst vermuten lässt.

3. „Datenschutz contra Umwelt“ bei Verbleib der Information innerhalb der Behörde im

GenTG

Nach der Darstellung der Schutzpflichten des Staates und deren Grenzen ist zu untersuchen, ob im GenTG eine gelungene Abwägung im Sinne einer Verhältnismäßigkeit zwischen der Schutzpflicht des Staates und den Grundrechten des Betreibers einer gentechnischen Anlage oder Arbeit gefunden wurde.⁶¹ Die Sammlung von Informationen ist ein legitimes Mittel, um durch Überwachung die Aufdeckung und Verhütung von Gesetzesverstößen zu bewirken. Weiterhin müssten die Informationsrechte erforderlich sein. Es darf kein gleich wirksames, aber weniger belastendes Mittel zur präventiven staatlichen Überwachung geben.⁶² Die Überwachungsbehörde muss dafür in jedem einzelnen Fall prüfen, ob sie sich die entsprechende Information nicht auf einem den Betreiber weniger belastenden Weg verschaffen kann.⁶³ Zudem dürfen die nach dem GenTG erlangten Informationen zur Überwachung der Gentechnik, nicht aber zur allgemeinen Ausforschung der Person des Betreibers verwendet werden.⁶⁴ Diesem Umstand wird § 25 V GenTG gerecht, der die Weitergabe von Informationen nur zum Zweck der Strafverfolgung oder zur Gefahrenabwehr erlaubt. Die der Behörde zugesprochenen Rechte sind somit erforderlich.

Schließlich müssen die Schutzpflicht des Staates und das Geheimhaltungsinteresse des Betreibers in einen angemessenen Ausgleich gebracht werden. Wie bereits festgestellt, stellt das GenTG den Behörden ein umfassendes Informationssystem zur Verfügung, das lediglich im Bereich der Überwachung nach § 25 GenTG leicht eingeschränkt wird. **Dieser rein quantitative Umstand** deutet darauf hin, dass zu wenig Rücksicht auf das Recht auf informationelle Selbstbestimmung des Anlagenbetreibers genommen wird. Zu klären ist, ob dies durch ein **stark überwiegendes Interesse der Behörde** an umfangreicher Information ausgeglichen werden kann. Betreibt eine Person eine gentechnische Anlage oder Arbeit, hat diese durch das von ihr über die Anlage oder Arbeit angesammelte Fachwissen einen erheblichen Informati-

⁵⁷ Kunig, in: von Münch/Kunig, GG, Band 1, Art. 2 Rn. 38.

⁵⁸ BVerfGE 115, 205, 229; Breuer, NVwZ 1986, 171, 171; Schröder, NVwZ 1990, 905, 906; Fischer/Fluck, NVwZ 2013, 337, 338; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 2 Rn. 43.

⁵⁹ BVerfGE 115, 205, 230.

⁶⁰ BVerfGE 115, 205, 230; näher hierzu unter (E.).

⁶¹ Hirsch/Schmidt-Didczuhn, GenTG, § 25 Rn. 9.

⁶² Pieroth/Schlink, GR, Rn. 295.

⁶³ Hirsch/Schmidt-Didczuhn, GenTG § 25 Rn. 9.

⁶⁴ Hirsch/Schmidt-Didczuhn, GenTG, § 25 Rn. 9, 32.

onsvorsprung vor Außenstehenden.⁶⁵ Hinzu kommt das Risiko der Gentechnik für grundrechtlich geschützte Interessen von Mensch oder Umwelt. Dies führt dazu, dass die Behörde sich unabhängig von einem besonderen Anlass die zur Überwachung notwendigen Informationen beschaffen muss.⁶⁶ Insbesondere diese verfassungsrechtliche Entscheidung macht deutlich, dass regelmäßig das Informationsinteresse des Staates gegenüber dem Geheimhaltungsinteresse des Betreibers überwiegt. Dies gilt zumindest, solange die Informationen innerhalb der Behörde verbleiben. In diesem Fall muss der Betreiber keine Wettbewerbsnachteile gegenüber Konkurrenten und keine ihm von der Allgemeinheit zugefügten Schäden z.B. in Form von Feldzerstörungen fürchten. Ein derartiges Informationsrecht ist folglich als milde Maßnahme zu bewerten.

Die starke Hervorhebung des Informationsinteresses des Staates durch das GenTG ist folglich durch tragende Überlegungen gerechtfertigt. Das GenTG schafft einen angemessenen Ausgleich zwischen der Schutzpflicht des Staates und dem durch Art. 2 I i.V.m. 1 I GG und Art. 12 I, 14 I GG geschützten Geheimhaltungsinteresse des Betreibers gentechnischer Anlagen oder Arbeiten. Ob die Behörde sich an der Informationsgewinnung ausreichend beteiligt, ist eine andere Frage, der im Folgenden nachgegangen wird (D.).

D. Informationspflichten des Anlagenbetreibers als Spiegelbild des Informationsrechts des Staates

Wie bereits dargelegt, ist die Informationsgewinnung stark mit Informationspflichten des Betreibers gentechnischer Anlagen oder Arbeiten verknüpft. Daher kann die Informationsgewinnung seitens der Behörde nur vollständig erfasst werden, wenn auch die Informationspflichten und die Informationsweitergabepflichten des Betreibers thematisiert werden und deren Reichweite hinterfragt wird.

I. Das Monitoring-Konzept des GenTG

Es wurde bereits angesprochen, dass die Pflichten des Betreibers zur Erfassung von Risiken nicht mit der Zulassung der Anlage enden. Den Betreiber einer gentechnischen Anlage oder Arbeit trifft nach § 16c GenTG die Pflicht, seine in den Verkehr gebrachten Produkte, die aus GVO bestehen oder solche enthalten, nach dem Inverkehrbringen zu beobachten (Monitoring).⁶⁷ Monitoring meint alle Arten systematischer Erfassung, Beobachtung oder Überwachung eines Vorgangs oder Prozesses.⁶⁸ Die Beobachtungspflicht aus § 16c GenTG wird bereits während der Genehmigung des Inverkehrbringens eines GVO abgesichert, indem der Betreiber bereits seinem Antrag auf Genehmigung des Inverkehrbringens nach § 15 III Nr. 5a GenTG einen Beobachtungsplan einschließlich Angaben zu dessen Laufzeit beizufügen hat. Mit diesen Regelungen wird Art. 13 II Freisetzungsrichtlinie⁶⁹ umgesetzt.⁷⁰ Die Beobachtung verfolgt zwei Ziele: Erstens soll sie bestätigen, dass eine Annahme über das Auftreten und die Wirkung einer etwaigen schädlichen Auswirkung des GVO oder dessen Verwendung in der Risikobewertung zutrifft, § 16c II Nr. 1 GenTG. Zweitens muss durch die Beobachtung das Auftreten schädlicher Auswirkungen des GVO oder dessen Verwendung auf die menschliche Gesundheit oder die Umwelt bemerkt werden, die in der Risikobewertung

⁶⁵ *Spieker*, DVBl 2006, 278, 282.

⁶⁶ *Hirsch/Schmidt-Didczuhn*, GenTG, § 25 Rn. 9.

⁶⁷ *Kauch*, GenTR, E. Rn. 293; *Struß*, Ausbringung von GVO, S. 197.

⁶⁸ *Kauch*, GenTR, E. Rn. 293; *Struß*, Ausbringung von GVO, S. 191 f.

⁶⁹ Richtlinie 2001/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates.

⁷⁰ BT Drs. 15/3088, S. 25; *Struß*, Ausbringung von GVO, S. 197.

nicht vorhergesehen wurden, § 16c II Nr. 2 GenTG. Das Monitoring ist somit unmittelbare Folge einer konsequenten Anwendung des Vorsorgeprinzips.⁷¹

Um dem Schutzzweck des GenTG aus § 1 Nr. 1 GenTG, der im Wesentlichen den Schutzpflichten des Staates entspricht, effektiv nachzukommen, wird dem Betreiber auferlegt, die Informationen ohne Aufforderung an die Behörde weiterzuleiten, § 21 I bis Va GenTG.⁷² Der Betreiber hat u.a. die aus der gerade besprochenen Beobachtungspflicht gewonnenen Feststellungen über die Folgen des Inverkehrbringens des GVO zu berichten, § 21 IVa GenTG. Hierdurch schließt sich der Kreis um die Beobachtungspflicht des Anlagenbetreibers, es wird ersichtlich, dass diese dem Staat zur Informationsgewinnung dient.

II. Pflicht der staatlichen Einrichtungen zur stärkeren Beteiligung an der Beobachtung?

Sowohl bei den staatlichen Informationsrechten, als auch bei den Informationspflichten des Betreibers sticht die starke Beteiligung des Betreibers hervor. Eigene Ermittlungen der staatlichen Einrichtungen sind lediglich in § 25 III GenTG vorgesehen, ansonsten erhält die Behörde Informationen nur mittelbar über den Betreiber. Dieses Konzept steht im Gegensatz zu dem in § 24 VwVfG geregelten Grundsatz der Amtsermittlung. Fraglich ist daher, ob eine Pflicht der staatlichen Einrichtungen zur stärkeren Beteiligung an der Informationsfindung besteht. Diese Frage ist insbesondere bei der Beobachtungspflicht nach § 16c GenTG zu stellen, die allein dem Betreiber zugeordnet ist, obwohl nach § 16c III GenTG für die Bundesregierung die Möglichkeit bestünde, als Verordnungsgeber tätig zu werden und in der Verordnung einer Behörde Beobachtungspflichten zur Informationsgewinnung zuzuteilen.⁷³ Hiervon hat die Bundesregierung bislang keinen Gebrauch gemacht. **In der Literatur** wird versucht, eine solche Pflicht aus Art. 4 I Freisetzungsrichtlinie und § 6 BNatSchG herzuleiten.⁷⁴ Nach Art. 4 I Freisetzungsrichtlinie tragen die Mitgliedstaaten im Einklang mit dem Vorsorgeprinzip dafür Sorge, dass alle geeigneten Maßnahmen getroffen werden, damit die absichtliche Freisetzung oder das Inverkehrbringen keine schädlichen Auswirkungen hat. Hieraus wird der Schluss gezogen, dass die Durchführung vorsorgender Maßnahmen mittels Informationsgewinnung nur effektiv zu erreichen sei, wenn sich auch eine Behörde beteilige.⁷⁵ Dies sei Folge der in der Freisetzungsrichtlinie geforderten umfassenden Risikovermeidungspflicht, die sich aus dem Wortlaut „alle Maßnahmen“ des Art. 4 Freisetzungsrichtlinie ergebe. Daher habe der deutsche Gesetzgeber die Richtlinie nicht angemessen umgesetzt, es fehle insbesondere ein konkretes Monitoringkonzept. Hieraus folge, dass die deutschen Vorschriften europarechtskonform dahingehend auszulegen seien, dass das durch den Betreiber durchzuführende Monitoring auf ein verhältnismäßiges Maß begrenzt sei und durch ein von der öffentlichen Hand durchzuführendes Monitoring ergänzt werden müsse.⁷⁶ Dieses Ergebnis werde zudem durch § 6 BNatSchG unterstützt. In § 6 BNatSchG ist nach ganz allgemeiner Meinung eine umfassende Pflicht zur Beobachtung der Natur normiert.⁷⁷ Grundsätzlich werde hierdurch die Pflicht der nach § 6 I BNatSchG zuständigen öffentlichen Hand begründet, Beobachtungen im Bereich der Gentechnik vorzunehmen, soweit nicht triftige Gründe entgegenstehen.⁷⁸ Eine **andere Ansicht** in der Literatur erkennt zwar an, dass die alleinige Verpflichtung des Betreibers zum Monitoring nicht interessengerecht ist, dass aber auch dem Betreiber als Verursa-

⁷¹ Ausführlich *Lemke*, Gentechnikrecht, S. 164; *Struß*, Ausbringung von GVO, S. 191.

⁷² *Hirsch/Schmidt-Didczuhn*, GenTG, § 21 Rn. 1.

⁷³ *Struß*, Ausbringung von GVO, S. 200.

⁷⁴ *Struß*, Ausbringung von GVO, S. 201 ff.

⁷⁵ *Struß*, Ausbringung von GVO, S. 201 f.

⁷⁶ *Struß*, Ausbringung von GVO, S. 201 f.

⁷⁷ *Schumacher/Schumacher*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, § 6 Rn. 2; *Vagedes*, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, § 6 Rn. 4; *Struß*, Ausbringung von GVO, S. 202 f.; für eine nur teilweise Beobachtung *Palme*, ZUR 2005, 119, 125.

⁷⁸ *Struß*, Ausbringung von GVO, S. 203.

cher Informationspflichten auferlegt werden müssen, um dem, sowohl im deutschen Recht als auch im europäischen Recht geltenden, Verursacherprinzip gerecht zu werden.⁷⁹

Das GenTG selbst sieht keine Übertragung von Beobachtungspflichten auf den Staat vor. Aber auch Art. 4 I Freisetzungsrichtlinie ist zu offen formuliert, um hieraus eine Pflicht zu begründen. Diese Vorschrift verlangt nur den Erlass „aller geeigneten Maßnahmen“ zur Verhinderung von Gefahren, nicht aber verlangt sie die Einführung einer bestimmten Maßnahme. Den Mitgliedstaaten bleibt bezüglich des Mittels folglich ein Gestaltungsspielraum. Dieser Umstand sowie das Verursacherprinzip sprechen dafür, dass die deutsche Gesetzeslage auch ohne eine entsprechende Verordnung vollständig ist und gar keine Beteiligung des Staates nötig ist. Unterstützend für dieses Ergebnis kann der Informationsvorsprung des Anlagenbetreibers herangezogen werden, dessen Fachwissen nur genutzt werden kann, wenn ihm die tägliche Beobachtungspflicht seiner Anlage oder Arbeit übertragen wird.⁸⁰ Andererseits stellt die Einführung der Gentechnik in Deutschland eine gesamtstaatliche Grundsatzentscheidung dar, an der sich der Staat folglich zu beteiligen hat.⁸¹ Dieser Gedanke wird durch das dem Staat auferlegte Schutzpflichtenkonzept unterstrichen, aus dem zwar nicht die Pflicht der Behörde zur aktiven Tätigkeit gefolgert werden kann, dem aber effektiver nachgekommen würde.⁸² Es erscheint daher sinnvoll, der zweiten Ansicht zu folgen und die Beobachtung der einzelnen Anlage dem Betreiber und eine allgemeine Beobachtung dem Staat aufzuerlegen.⁸³ Nur hierdurch würde gewährleistet, dass tatsächlich alle relevanten Informationen bei den Behörden ankommen und in die Entscheidung über den Fortbestand gentechnischer Anlagen und Arbeiten einbezogen werden können. Der Betreiber allein kann im Einzelfall ein zu großes Interesse daran haben, einzelne Informationen zurückzuhalten, um kein schlechtes Licht auf seine Anlage oder Arbeit zu werfen.⁸⁴ Es ist daher wünschenswert, dass die Bundesregierung in naher Zukunft von der Verordnungsermächtigung Gebrauch macht und eine Beobachtungspflicht des Staates normiert.

E. Information und Informationsrechte der Allgemeinheit

Zur wirksamen Vorsorge vor den Gefahren der Gentechnik für die Umwelt und die Menschen ist neben der Überwachung durch die Behörde auch eine Bereitstellung der Informationen für die Öffentlichkeit notwendig. Dieser Ansatz ergibt sich zum einen aus dem im Umweltrecht geltenden Vorsorgeprinzip und dem Kooperationsprinzip.⁸⁵ Das Vorsorgeprinzip betrifft den Aspekt der Gefahrenvorsorge, das Kooperationsprinzip macht den Umweltschutz zu einer gemeinsamen Aufgabe von Staat und Gesellschaft. Zum anderen ist die Schutzpflicht des Staates erst voll erfüllt, wenn nicht nur er selbst zur Gefahrenvorsorge tätig werden kann, sondern wenn auch die Öffentlichkeit selbst über anstehende Gefahren informiert wird.⁸⁶ Informationsrechte der Öffentlichkeit ergeben sich für Umweltinformationen grundsätzlich aus dem UIG, das zur Umsetzung der Umweltinformationsrichtlinie vom deutschen Gesetzgeber

⁷⁹ *Palme*, ZUR 2005, 119, 125; *Calliess/Korte*, DÖV 2006, 10, 19; zum gesetzlich nicht normierten Verursacherprinzip im deutschen Recht *Kloepfer*, UmwR, § 4 Rn. 41 ff.; das Verursacherprinzip ist im Europarecht normiert in Art. 191 II AEUV.

⁸⁰ *Spieker*, DVBl 2006, 278, 282.

⁸¹ *Palme*, ZUR 2005, 119, 125.

⁸² Zu Art und Umfang der staatlichen Handlungspflicht *Epping*, GR, Rn. 126 ff.

⁸³ *Palme*, ZUR 2005, 119, 125.

⁸⁴ A.A. *Spieker*, DVBl 2006, 278, 282 f.: Der Betreiber habe ein Interesse an richtiger und vollständiger Darstellung der Informationen, weil die Zentrale Kommission für die Biologische Sicherheit (ZKBS), die aus Sachverständigen verschiedener gentechnischer Bereiche besteht, die entscheidende Behörde maßgeblich bei ihren Entscheidungen berät. Gebe der Betreiber einmal Informationen weiter, die von der ZKBS korrigiert werden müssen, verliere der Betreiber seine Glaubwürdigkeit. Dies könne für ihn negative Wirkungen haben.

⁸⁵ *Kloepfer*, UmwR, § 4 Rn. 8, 56; *Vitzthum/Geddert-Steinacher*, Standortgefährdung, S. 100; *Struß*, Ausbringung von GVO, S. 216.

⁸⁶ *Lukes*, in: FS Lerche, 785, 788 f.; *Theil*, Göttinger Onlinebeiträge zum Agrarrecht, Nr. 03/12, S. 13.

erlassen wurde, aber auch aus anderen Gesetzen, wie z.B. dem GenTG. In der vorliegenden Arbeit werden die Informationsrechte des GenTG im Blickpunkt stehen. Bevor aber auf diese eingegangen wird, muss das Verhältnis zwischen den Informationsrechten des UIG und des GenTG analysiert werden (I.). Anschließend werden zunächst die Funktionen der Information der Öffentlichkeit erläutert (II.), woraufhin die einzelnen Informationsrechte insbesondere auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht durchleuchtet werden (III. bis V).

I. Zusammenwirken von UIG und GenTG

Zu Beginn der Betrachtung der Informationsrechte der Öffentlichkeit über die Gentechnik ist das Zusammenspiel der potentiell einschlägigen gesetzlichen Regelungen, also das Zusammenspiel von GenTG und UIG, zu prüfen. Dafür ist zunächst der Anwendungsbereich der einschlägigen Normen entscheidend. Der Anwendungsbereich des GenTG wird von einem technischen Standpunkt kommend durch den Einsatz gentechnologischer Verfahren und Anlagen bestimmt, § 2 I GenTG. Das UIG hingegen knüpft an die Charakterisierung der Information als Umweltinformation an.⁸⁷ Zudem ist in § 2 III Nr. 1 UIG ausdrücklich bestimmt, dass der Anwendungsbereich des Gesetzes für Informationen über GVO eröffnet ist. Folglich besteht aus beiden Gesetzen ein Informationsanspruch im Bereich der Gentechnik. Es bleibt damit das Verhältnis der Gesetze zueinander zu bestimmen. § 3 I 2 UIG regelt ein Nebeneinander der Informationsrechte des UIG und anderer Gesetze. Im GenTG finden sich keine Konkurrenzvorschriften. Daraus folgt, dass das UIG und das GenTG nebeneinander anwendbar sind, es besteht eine Anspruchskonkurrenz.⁸⁸ Die informationspflichtige Behörde hat demnach von Amts wegen die günstigere Rechtslage zu wählen und die Allgemeinheit weitgehend zu informieren.⁸⁹

II. Funktionen der Information der Öffentlichkeit und Einführung in die Konfliktlage

Eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Genehmigung und Anmeldung gentechnischer Anlagen und bei Freisetzungen war bereits im GenTG von 1990 vorgesehen. In der Folgezeit unterstrich der Gesetzgeber die Bedeutung der Information der Allgemeinheit durch eine Ausweitung entsprechender Regelungen. Der damit verbundene Nutzen ist im Folgenden zu ermitteln. Betrachtet man den von einem Vorhaben mit GVO Betroffenen, wie z.B. den unmittelbaren Feldnachbarn, ist es offensichtlich, dass dessen Freiheitsraum durch das Vorhaben tangiert wird. Will er seine Rechte geltend machen, muss er vorher informiert werden. Dieser Vorgang wiederum ist von der Interpretation der Grundrechte als Verfahrensgarantien umfasst. Durch die Beteiligung des Betroffenen wird folglich ein effektiver Rechtsschutz garantiert.⁹⁰

Weiterhin ist die Funktion der Jedermann-Beteiligung zu betrachten. Früher wurde die Auffassung vertreten, dass eine Öffentlichkeitsbeteiligung allein der Information der Behörden diene.⁹¹ Durch einen Informationstransfer hin zum Entscheidungsträger wird die Behörde entlastet und wegen der Einbeziehung der Argumente Dritter wird die Richtigkeit der Entscheidung gewährleistet. Dies ist jedoch bei den weitreichenden potentiellen Risiken, die spätestens ab der Freisetzung oder dem Inverkehrbringen von den GVO bzw. gv Produkten ausgehen, nicht angebracht. Auch zugunsten der Allgemeinheit können Rechte geltend gemacht werden, die dafür sprechen, der Öffentlichkeit einen wirksamen Rechtsschutz durch Beteili-

⁸⁷ *Trips-Herbert*, StoffR 2005, 162, 167; *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Band I, § 1 UIG Rn. 5; *Gassner*, UIG, S. 22.

⁸⁸ BT-Drs. 15/3406, S. 15; VG Freiburg NVwZ 1997, 411; *Trips-Herbert*, StoffR 2005, 162, 167; *Reidt/Schiller*, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Band I, § 3 UIG Rn. 29 ff.

⁸⁹ *Trips-Herbert*, StoffR 2005, 162, 167; *Wegener*, in: Schomerus/Schrader/Wegener, UIG, § 4 Rn. 92.

⁹⁰ *Bora*, KJ 1994, 306, 309.

⁹¹ BayVGH DVBl 1979, 673, 683; kritisch *Wiggers*, NJW-Spezial 2013, 172, 172.

gung an den Informationen zu gewähren.⁹² Die grundlegende Funktion der Beteiligung der Öffentlichkeit hat somit zwei Komponenten: erstens die Information der Behörde und zweitens einen vorbeugenden Rechtsschutz zugunsten der Allgemeinheit.⁹³

Neben diesen rechtlichen Gesichtspunkten werden der Öffentlichkeitsbeteiligung politische Funktionen zugesprochen, namentlich Akzeptanz durch Kooperation, Konflikterkennung durch eine Darstellung und Berücksichtigung der verschiedenen Interessen, Transparenz und eine Stärkung demokratischer Teilhabe.⁹⁴ Die Beteiligung der Öffentlichkeit bei Umweltentscheidungen verfolgt also verschiedene sowohl rechtliche als auch politische Motive. Für die Informationsrechte des GenTG bleibt damit zu klären, ob diese Funktionen erfüllt werden. Ob ein Informationsrecht seine Funktionen erfüllt, ergibt sich nach dem gerade Dargelegten aus einer angemessenen Berücksichtigung grundrechtlich geschützter Positionen der Allgemeinheit. Je weitergehender die grundrechtlich geschützten Positionen der Allgemeinheit, die im Folgenden konkretisiert werden, in den einzelnen Regelungen berücksichtigt werden, desto mehr wird das Interesse der Öffentlichkeit an Informationen in den Vordergrund gerückt. Dieser Punkt muss für jedes einzelne Informationsrecht der Allgemeinheit untersucht werden. Zudem ist die Herstellung von Transparenz ein wesentliches Anliegen vieler europäischer Rechtsakte, insbesondere der Freisetzungsrichtlinie.⁹⁵ Es wird daher auf die Konformität der deutschen Regelungen mit den europarechtlichen Vorgaben eingegangen.

III. Die Beteiligung während der Zulassung und deren Grenzen

Bereits vor der Entscheidung über die Errichtung und den Betrieb gentechnischer Anlagen der Sicherheitsstufen 3 und 4 zu gewerblichen Zwecken wird zur Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 18 I 1 GenTG ein Anhörungsverfahren durchgeführt. Gleiches gilt für gewerbliche Anlagen der Sicherheitsstufe 2, bei denen ein Genehmigungsverfahren nach § 10 BImSchG erforderlich wäre, § 18 I 2 GenTG. Vor der Genehmigung der Freisetzung von GVO ist generell ein Anhörungsverfahren durchzuführen, § 18 II GenTG. Die Einzelheiten der Durchführung des Anhörungsverfahrens sind in der GenTAnhV geregelt. Ziel dieser Öffentlichkeitsbeteiligung ist es, die Interessen der Allgemeinheit und insbesondere der Nachbarschaft frühzeitig zu berücksichtigen, indem diese feststellen können, ob sie betroffen sind (Anstoßfunktion).⁹⁶ Seine Grenzen findet das Anhörungsverfahren in § 17a GenTG. Nicht zur Einsichtnahme ausgelegt werden Unterlagen, die Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse enthalten. Diese sind vielmehr als vertraulich zu behandeln, wenn der Betreiber begründet geltend macht, dass eine Verbreitung der Unterlagen ihm betrieblich oder geschäftlich schaden könnte, § 17a I 2 GenTG. Wichtig ist § 17a II GenTG, der Bereiche nennt, die nicht dem Schutz des § 17a I GenTG unterliegen, wie z.B. der Ort der Anlage bzw. der Freisetzung. In der Rechtsprechung ist die Tendenz erkennbar, die Ausnahmen des § 17a II GenTG weit auszulegen und im Zweifel der Transparenz den Vorzug zu gewähren.⁹⁷

1. Die Umsetzung der verfassungsrechtlichen Vorgaben

Insbesondere aus der Betrachtung der rechtlichen Funktionen der Öffentlichkeitsbeteiligung lässt sich darauf schließen, dass die dort angedeuteten grundrechtlichen Positionen nur eine

⁹² BVerfGE 53, 30, 64 ff.; OVG Lüneburg DVBl 1977, 347, Leitsatz 1, 348; *Lukes*, in: FS Lerche, 785, 789; *Laubinger*, VerwArch 1982, 60, 70; *Redeker*, NJW 1980, 1593, 1595.

⁹³ *Bora*, KJ 1994, 306, 310.

⁹⁴ *Bora*, KJ 1994, 306, 310 f.; *Schmitt Glaeser*, in: Lerche/Schmitt Glaeser/Schmidt-Aßmann, Verfahren als staats- und verwaltungsrechtliche Kategorie, S. 58.

⁹⁵ *Palme*, in: Eberbach/Lange/Ronellenfisch, GenTR/BioMedR 1, § 17a Rn. 12.

⁹⁶ BVerwGE 112, 140, 144 f.; *Sparwasser/Engel/Voßkuhle*, UmwR, § 6 Rn. 451; *Palme*, in: Eberbach/Lange/Ronellenfisch, GenTR/BioMedR 1, § 17a GenTG Rn. 38.

⁹⁷ OVG Münster ZUR 2005, 420, 422 f.; mit Anmerkung *Neubert/Wollenteit/Gebauer*, ZUR 2005, 424, 424 f.

Seite der Interessenlage darstellen. Vor der Betrachtung der entgegenstehenden Grundrechtspositionen des Betreibers werden die für die Allgemeinheit sprechenden Rechte konkretisiert.

a) Grundrechtlich geschützte Positionen der Allgemeinheit

Die grundrechtlich geschützten Positionen der Allgemeinheit werden an dieser Stelle exemplarisch besprochen, entfalten ihre Bedeutung aber auch bei den folgenden Informationsrechten. Für eine möglichst umfangreiche Information der Allgemeinheit im Bereich der Gentechnik könnte bezogen auf Jedermann der **Schutz von Leben und Gesundheit aus Art. 2 II 1 GG** sprechen. Da ein von der Gentechnik ausgehendes Basisrisiko aber bereits verneint wurde, ist dieses Grundrecht nur bei bestimmten Personen (z.B. Allergikern) betroffen. Als weitere von **Art. 12 I 2 GG geschützte Position ist die Berufsausübungsfreiheit** konventionell oder ökologisch wirtschaftender Landwirte zu nennen, die wegen der Verbreitung von gv Erbmateriale ihre Produktion umstellen müssen oder ihre Produkte schlechter vermarkten können.⁹⁸

Auch wenn so manche Privatperson sich wünschen mag, für den Umweltschutz einzutreten, weist die **Staatszielbestimmung Umweltschutz, Art. 20a GG**, nur eine objektiv-rechtliche Komponente auf, nicht aber werden subjektive Rechte begründet.⁹⁹ Dies ergibt sich bereits aus der Stellung des Art. 20a GG außerhalb des Grundrechtskatalogs. Die räumliche Nähe zu den Grundrechten macht auf der anderen Seite deutlich, dass eine sachliche Nähe besteht. Hieraus folgt, dass das Umweltschutzziel grundrechtliche Gewährleistungen, wie z.B. den Schutz des 12 GG, verstärken bzw. beschränken kann.¹⁰⁰

Bereits im Rahmen der Funktion der Informationsrechte der Öffentlichkeit wurde herausgearbeitet, dass die gerade näher beschriebenen Grundrechte nur effektiv gerichtlich geltend gemacht werden können, wenn der Betroffene zuvor informiert war. Die Information ist damit notwendige Voraussetzung, um dem Einzelnen **rechtliches Gehör zu gewähren, Art. 103 I GG**.¹⁰¹ Daneben werden der **Verbraucherschutz und der Transparenzgedanke** als Rechtspositionen der Allgemeinheit angeführt. Diese mögen zwar schützenswerte Rechte darstellen, finden aber keine direkte Verankerung in der Verfassung. Trotzdem können sie in die grundrechtliche Bewertung zugunsten der Allgemeinheit eingehen, da die Verfassung ihnen grundsätzlich positiv gegenübersteht.¹⁰²

b) Entgegenstehende grundrechtlich geschützte Positionen des Betreibers

Auf Seiten des Betreibers steht der Weitergabe von Informationen an die Öffentlichkeit bezüglich personenbezogener Informationen das **Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 I i.V.m. 1 I GG** entgegen.¹⁰³ Zudem unterliegt die Bekanntgabe von **Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen dem besonderen Schutz der Art. 12 I und Art. 14 I GG**.¹⁰⁴ Denn der in Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen verkörperte Marktwert wird durch deren Offenlegung gegenüber einem Konkurrenten vollständig beseitigt.¹⁰⁵ Durch die Offenlegung erhält der Konkurrent nämlich Einsicht und kann selbst auf das Know-how zurückgreifen. Es findet folglich nicht nur ein Transfer des Wettbewerbsvorteils statt, sondern zugleich wird der

⁹⁸ Vgl. C. II. 1. a).

⁹⁹ Kloepfer, Verfassungsrecht I, § 12 Rn. 17; Epiney, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band 2, Art. 20a Rn. 32 ff.

¹⁰⁰ Kloepfer, Verfassungsrecht I, § 12 Rn. 18.

¹⁰¹ Graßhof, in: Merten/Papier, HbGR V, § 133 Rn. 1; Palme, in: Eberbach/Lange/Ronellenfisch, GenTR/BioMedR 1, § 17a GenTG Rn. 32.

¹⁰² Knauff, DÖV 2012, 1, 2; Theil, Göttinger Onlinebeiträge zum Agrarrecht, Nr. 03/12, S. 14; Hufen, in: Schmidt, Öffentliches Wirtschaftsrecht, BT 2, § 12 Rn. 58 f.

¹⁰³ Palme, in: Eberbach/Lange/Ronellenfisch, GenTR/BioMedR 1, § 17a GenTG Rn. 33; Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, UmwR, Band I, § 9 UIG Rn. 5.

¹⁰⁴ Palme, in: Eberbach/Lange/Ronellenfisch, GenTR/BioMedR 1, § 17a GenTG Rn. 32.

¹⁰⁵ Von Danwitz, DVBl 2005, 597, 601.

Konkurrent gestärkt. Somit wird durch die Offenlegung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen deren Bedeutung zum einen als Vermögenswert (Art. 14 I GG), zum anderen als Faktor im Wettbewerb (Art. 12 I GG) beeinträchtigt. Neben diesen allen Betreibern zukommenden Rechten können Einrichtungen, in denen gentechnische Arbeiten zu Forschungszwecken durchgeführt werden, sich auf den Schutz der Wissenschaft aus **Art. 5 III GG** i.V.m. Art. 19 III GG berufen, der die Weitergabe von Informationen schützt, die nach Inhalt und Form dem ernsthaftem und planmäßigem Versuch der Ermittlung der Wahrheit dienen.¹⁰⁶

c) Angemessene Abwägungsentscheidung durch die §§ 18, 17a GenTG

Nachdem auf die einzelnen schützenswerten Güter eingegangen wurde, ist zu untersuchen, ob die §§ 18, 17a GenTG diese Interessen angemessen ausgleichen. § 18 I, II GenTG allein betrachtet bietet der Öffentlichkeit rechtliches Gehör bereits vor Errichtung und Inbetriebnahme der Anlage bzw. Durchführung der Freisetzung an und ermöglicht damit der Öffentlichkeit einen frühen Rechtsschutz.¹⁰⁷ Erst durch den einschränkenden § 17a I GenTG wird das GenTG auch den geschützten Interessen des Betreibers an seinen Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, Art. 14 I, 12 I GG, und an personenbezogenen Daten, Art. 2 I i.V.m. 1 I GG, gerecht. Der Gesetzeswortlaut dieser Regelungen entspricht genau den gerade aufgezeigten Schutzinteressen. Bis zu dieser Stelle fehlt es aber noch an der erforderlichen Abwägung. Es ist nämlich nicht ersichtlich, warum jedes Betriebs- und Geschäftsgeheimnis demselben Schutz unterliegen sollte.¹⁰⁸ Es gibt solche Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, die vorwiegend den Betrieb betreffen, und solche, die wichtige Informationen dafür liefern, wie den Risiken der gentechnischen Anlage oder der Freisetzung möglichst aus dem Weg gegangen werden kann bzw. die nötig sind, um sich auf die Risiken einzustellen. Informationen der letztgenannten Art sind besonders wichtig für die Gesundheit und das Eigentum Dritter, weswegen hier die Schutzgüter der Öffentlichkeit gegenüber denen des Betreibers überwiegen und die Information offen zu legen ist.¹⁰⁹ Eine existenzbedrohende Veröffentlichung von Informationen über das Konzept des Betreibers ist aber mit der Wesensgehaltsgarantie der Art. 12, 14 GG grundsätzlich unvereinbar, es sei denn die Veröffentlichung ist zur Abwehr bevorstehender und mit hoher Wahrscheinlichkeit eintretender Schäden für Umwelt und Gesundheit notwendig.¹¹⁰ Diesen Umständen tragen die Ausnahmeregelungen des § 17a II GenTG angemessen Rechnung. Zu begrüßen ist die diese Vorschrift weit auslegende Rechtsprechung.¹¹¹ Im Zweifel sollte nämlich die einem Rechtsstaat zugrundeliegende Idee der Transparenz für die Bürger überwiegen.

d) Abwägungsentscheidung bei nicht von § 18 GenTG umfassten Gebieten

Problematischer als die Betrachtung der gesetzlich geregelten Sachverhalte ist die Frage, ob die Vorschrift des § 18 GenTG in verfassungswidriger Weise bestimmte Bereiche keiner Anhörung unterwirft. Unerwähnt bleibt das Anhörungserfordernis im Rahmen der Forschung und des Inverkehrbringens von GVO.

Exemplarisch werden zunächst die Forschungseinrichtungen behandelt. Offensichtlich ist, dass die Bewertung dieser Ausnahme von dem Anhörungsverfahren von der Gewichtung der Wissenschaftsfreiheit des Betreibers aus Art. 5 III GG abhängt. **Einige in der Literatur meinen**, dass § 18 GenTG einen angemessenen Ausgleich zwischen den geschützten Positionen schafft. Dies wird insbesondere mit der hohen Bedeutung der Wissenschaftsfreiheit begrün-

¹⁰⁶ Kloepfer, Verfassungsrecht II, § 62 Rn. 32, 36; Richter, Gentechnologie, S. 170 f.

¹⁰⁷ Palme, in: Eberbach/Lange/Ronellenfitsch, GenTR/BioMedR 1, § 18 GenTG Rn. 15.

¹⁰⁸ OVG Münster ZUR 2005, 420, 420; Trips-Herbert, StoffR 2005, 162, 164.

¹⁰⁹ Palme, in: Eberbach/Lange/Ronellenfitsch, GenTR/BioMedR 1, § 17a GenTG Rn. 26.

¹¹⁰ Palme, in: Eberbach/Lange/Ronellenfitsch, GenTR/BioMedR 1, § 17a GenTG Rn. 26.

¹¹¹ OVG Münster ZUR 2005, 420, Leitsatz (420); mit Anmerkung Neubert/Wollenteit/Gebauer, ZUR 2005, 424, 424; a.A. Palme, in: Eberbach/Lange/Ronellenfitsch, GenTR/BioMedR 1, § 17a GenTG Rn. 49.

det, die sich in der Schrankenlosigkeit des Grundrechts widerspiegeln.¹¹² **Andere hingegen** verlangen bei allen die Öffentlichkeit potentiell in ihren Grundrechten tangierenden Vorgängen eine Anhörung, da nur auf diese Weise ein effektiver Grundrechtsschutz gewährleistet werden könne.¹¹³

Für die zweite Ansicht spricht, dass insbesondere bei Anlagen der Sicherheitsstufe 4 hohe Risiken für die menschliche Gesundheit und die Umwelt bestehen, deren Schutz nach § 1 Nr. 1 GenTG eines der obersten Ziele des Gesetzes ist. Andererseits muss auch den Interessen der Forschung Rechnung getragen werden. Forschung ist ein sehr dynamischer Prozess, der ständig nach Reaktionen auf gefundene oder auch nicht gefundene Ergebnisse verlangt.¹¹⁴ Ganz im Gegensatz dazu steht das eher statische Anhörungsverfahren, das die detaillierte Erörterung eines Vorhabens verlangt. Außerdem spielt sich der Umgang mit GVO bei Verfahren nach § 18 I GenTG komplett innerhalb einer Anlage ab, sodass Dritte grundsätzlich nicht mit diesen Stoffen in Berührung kommen. Sobald GVO freigesetzt werden, gilt das Anhörungsverfahren auch für Forschungseinrichtungen, § 18 II GenTG. Diese Erwägungen sprechen entscheidend für einen gelungenen Ausgleich der betroffenen Grundrechte in § 18 I GenTG. Beim Inverkehrbringen von gv Produkten ist keine Öffentlichkeitsbeteiligung durch ein Anhörungsverfahren vorgesehen. Dies stieß aufgrund der Gefahren, die von einem Inverkehrbringen der Produkte genauso ausgehen können wie von einer Freisetzung, auf berechnete Kritik.¹¹⁵ Diesem kann heute wegen der Einführung neuer Vorschriften, die eine Kennzeichnung von gv Produkten vorsehen, nicht mehr gefolgt werden, da hierdurch der Verbraucher vor dem Konsum der Produkte hinreichend informiert wird. Folglich bestehen keine verfassungsrechtlichen Einwände gegen die Ausnahmen vom Anhörungserfordernis im Bereich der Forschung und beim Inverkehrbringen von GVO.

2. Konformität mit europäischem Recht und völkerrechtlichen Vorgaben

Das deutsche Gentechnikrecht ist eng mit europäischem Recht verzahnt.¹¹⁶ Angestoßen vom Hessischen VGH erließ der Bundesgesetzgeber 1990 das GenTG, das daraufhin häufig wegen europäischen Novellierungsdrucks fortentwickelt wurde.¹¹⁷ § 18 GenTG ermöglicht zusammen mit § 17a GenTG einen angemessenen Ausgleich der auch auf europäischer Ebene geschützten Rechte auf Transparenz und Geheimnisschutz.¹¹⁸ Darüber hinaus kommen die in § 17a II GenTG normierten Ausnahmen von den Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen Nr. 4 des Anhangs I^{bis} der Aarhus-Konvention gleich. Das GenTG entspricht somit europarechtlichen und völkerrechtlichen Vorgaben.¹¹⁹

IV. Weitere Informationsrechte beim Umgang mit GVO

Auch nach der Errichtung und der Inbetriebnahme einer mit GVO arbeitenden Anlage kommen der Öffentlichkeit Informationsmöglichkeiten zu. Werden Felder zum Anbau von gv Produkten genutzt, bestehen ebenfalls Informationsrechte. Diese Informationsrechte werden im Folgenden daraufhin untersucht, ob sie ihren rechtlichen und politischen Funktionen gerecht werden.

¹¹² Hirsch/Schmidt-Didczuhn, GenTG, § 18 Rn. 10; Hasskarl, GenTR, S. 61.

¹¹³ Lukes, in: FS Lerche, 785, 791.

¹¹⁴ Hirsch/Schmidt-Didczuhn, GenTG, § 18 Rn. 10.

¹¹⁵ Lukes, in: FS Lerche, 785, 795 ff.

¹¹⁶ Calliess/Korte, DÖV 2006, 10, 10.

¹¹⁷ HessVGH NJW 1990, 336, 336 ff.; dazu Calliess, Rechtsstaat und Umweltstaat, S. 14 f.; Calliess/Korte, DÖV 2006, 10, 12.

¹¹⁸ Ausführlich Palme, in: Eberbach/Lange/Ronellenfisch, GenTR/BioMedR 1, § 17a GenTG Rn. 15 ff.

¹¹⁹ Schlacke/Schrader/Bunge, Informationsrechte, S. 179.

1. Die Information nach § 28a I 1 GenTG

§ 28a GenTG setzt Art. 4 V, 8 II, 20 IV, 23 I der Freisetzungsrichtlinie um.¹²⁰ Die Vorschrift gibt der Behörde auf, die Öffentlichkeit über nachträgliche Anordnungen sowie angeordnete Vorsichtsmaßnahmen, die gegenüber dem Anlagenbetreiber seitens der Behörde ergehen, zu unterrichten. Ausnahmen von dieser Unterrichtungspflicht sind für personenbezogene Daten, § 28 I 2, II 2 GenTG, und weitere bestimmte Informationen, wie z.B. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, vorgesehen, § 28 III GenTG. Die Funktion des § 28a GenTG ist es, die Öffentlichkeit auch vor neu eintretenden Gefahren für ihre Gesundheit oder ihr Eigentum zu warnen.¹²¹ Der Konflikt der widerstreitenden Interessen und der damit einhergehenden Grundrechte stellt sich wie bei §§ 18, 17a GenTG dar. Durch die Ausnahmen von der Unterrichtungspflicht für bestimmte Informationen wird ein angemessener Ausgleich vorgenommen. § 28a GenTG entspricht somit den verfassungsrechtlichen Vorgaben.

2. Das Standortregister, § 16a GenTG

In einem sogenannten Standortregister des Bundes werden der Öffentlichkeit bestimmte Informationen über die Freisetzung und den Anbau von GVO zugänglich gemacht. Dieses Register ist in einen allgemein zugänglichen Teil, der Angaben über den GVO und insbesondere den Ort der Freisetzung und des Anbaus enthält, § 16a IV GenTG, und einen nicht allgemein zugänglichen Teil getrennt, der personenbezogene Daten des Betreibers erfasst, § 16a V GenTG. In den nicht allgemein zugänglichen Teil darf ein Antragsteller nur Einsicht nehmen, wenn er ein berechtigtes Interesse geltend machen kann und kein Grund zu der Annahme besteht, dass der Betreiber ein überwiegendes schutzwürdiges Interesse an dem Ausschluss der Auskunft hat. Ziel dieser Regelung ist es, zum einen den staatlichen Einrichtungen die Überwachung zu erleichtern, zum anderen die Öffentlichkeit zu informieren, § 16a I GenTG. Hierdurch wird der Öffentlichkeit bei der Freisetzung oder dem Anbau von GVO die Möglichkeit gegeben, sich nicht nur während des Anhörungsverfahrens nach § 18 GenTG, sondern langfristig über Risiken zu informieren.

a) Angemessene Umsetzung der Information der Öffentlichkeit unter Berücksichtigung grundrechtlich geschützter Güter des Betreibers?

Höchste Uneinigkeit besteht darüber, ob der in § 16a IV GenTG normierte allgemein zugängliche Teil des Standortregisters gegen das Recht des Betreibers auf informationelle Selbstbestimmung, **Art. 2 I i.V.m. 1 I GG**, und den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, **Art. 12 I, 14 I GG**, verstößt, weil er u.a. das Grundstück der Freisetzung oder des Anbaus zugelassener GVO sowie die Flächengröße aufführt. Es ist allgemein anerkannt, dass über die Angaben zu dem konkreten Grundstück und die Grundstückgröße leicht die personenbezogenen Daten ermittelt werden können.¹²² Der Eingriff in die oben genannten Grundrechte ist somit unstrittig. **Das BVerfG** rechtfertigt diesen Eingriff.¹²³ Das Standortregister fördere entscheidend die in § 1 Nr. 2 GenTG niedergelegte Koexistenz und ermögliche eine nachbarschaftliche Kooperation.¹²⁴ Hierdurch werde die in der Freisetzungsrichtlinie geforderte Transparenz im deutschen Recht umgesetzt.¹²⁵ Die Schaffung von Transparenz sei aber nicht nur im Europarecht verankert, sondern auch ein Gemeinwohlziel zur Herstellung eines öffentlichen Meinungsbildungsprozesses, der essentiell zu einer gesellschaftlichen Befriedigung

¹²⁰ BT Drs. 15/3088, S. 29.

¹²¹ BT Drs. 15/3088, S. 30.

¹²² Antragschrift des Landes Sachsen-Anhalt in dem Normenkontrollverfahren vor dem BVerfG (Land Sachsen-Anhalt), BVerfGE 128, 1, 22.

¹²³ BVerfGE 128, 1, 33, 42 ff.; Heckmann, jurisPR-ITR 24/2011 Anm. 6; Burchardi, ZUR 2009, 9, 15.

¹²⁴ BVerfGE 128, 1, 50.

¹²⁵ BT Drs. 15/3088, S. 26.

beitrage und zudem der Unterstützung staatlicher Kontrolle diene. Eine derart weitreichende Information der Öffentlichkeit sei zudem wegen der unumkehrbaren Auswirkungen der Gentechnik auf Menschen und Umwelt gerechtfertigt.

Andere sehen den Eingriff nicht als gerechtfertigt an.¹²⁶ Diese berufen sich insbesondere auf die mit der Bekanntgabe der genauen Fläche des Verwenders der GVO verbundene Gefahr der Zerstörung dessen Eigentums. So wurden von gewaltbereiten Gentechnikgegnern in den letzten Jahren viele genehmigte Freifeldversuche zerstört.¹²⁷ Diese Form des rechtswidrigen Protests werde durch das Standortregister erleichtert, indem die Demonstranten in diesem leicht und jederzeit ihre Ziele finden können. Aus diesem Grund würde eine Angabe der Gemeinde, in der GVO freigesetzt oder sonst verwendet werden im öffentlichen Teil des Registers vollkommen genügen, während im nicht öffentlichen Teil Betroffene nähere Angaben über das Grundstück erhalten.

In **einer wertenden Stellungnahme** sind die Argumente gegeneinander abzuwägen. Das BVerfG geht mit dem Fokus seiner Argumentation auf die Koexistenz, Kooperation, Transparenz und öffentliche Meinungsbildung eher auf die politische Funktion der Informationsrechte der Öffentlichkeit ein, während die andere Ansicht mit den Grundrechten des Betreibers die rechtliche Funktion in den Vordergrund rückt. Eine erste Erkenntnis für die Abwägung könnte aus der Betrachtung des Umfangs des Schutzes von Informationen in § 16a GenTG gezogen werden. Während Informationen über die Person im nicht öffentlich zugänglichen Teil des Registers aufbewahrt werden, befindet sich die Angabe über das Grundstück im öffentlich zugänglichen Teil. Die Adresse des Betreibers wird somit im Standortregister weitergehender geschützt als im Anhörungsverfahren, in dem diese nach §§ 18, 17a II Nr. 2 GenTG offen zu legen ist. Der Schutz der Information über das Grundstück ist hingegen gleich gestaltet, §§ 18, 17a II Nr. 3 GenTG. Dies lässt darauf schließen, dass der Betreiber durch § 16a GenTG in besonderer Weise vor Übergriffen auf seine Person geschützt werden soll.¹²⁸ Die Gentechnikgegner stören sich aber gerade nicht an der Person des Betreibers, sondern vielmehr dem GVO, über dessen Standort sie genau informiert werden. Eine genauere Analyse der Informationen könnte folglich für die zweite Ansicht sprechen, die sich dafür ausspricht die brisante Information des Standortes auf die gleiche Weise zu schützen wie die persönlichen Daten des Betreibers, um so dem Betreiberinteresse an Schutz seines Eigentums wirksam nachzukommen.

Andererseits hat auch die Verwirklichung der genannten politischen Funktionen einen nicht zu verachtenden Stellenwert. In diesem Punkt folge ich ganz der Auffassung des BVerfG, dass nur durch Transparenz für die Öffentlichkeit während des gesamten Verfahrens und nicht nur während der Zulassung der Freisetzung nach § 18 II GenTG das erforderliche Vertrauen geschaffen werden kann. Über den Anbau von GVO wird die Öffentlichkeit durch das Standortregister sogar erstmals unterrichtet. Die rechtswidrige Nutzung der im Standortregister freigegebenen Information zu dem Grundstück des Anbaus bzw. der Freisetzung ist zwar zu verurteilen, doch muss diesem Umstand durch eine strafrechtliche Verfolgung und nicht durch eine Einschränkung der Rechte der Öffentlichkeit begegnet werden. Wenn auch die Argumentation des BVerfG nicht in allen Punkten zu überzeugen vermag, kann das damit verfolgte Ziel durchaus Anklang finden. Es ist daher dem BVerfG im Ergebnis zu folgen.¹²⁹ Das Standortregister gleicht folglich die grundrechtliche Konfliktlage angemessen aus.

¹²⁶ Land Sachsen-Anhalt BVerfGE 128, 1, 22 f.; *Bergfeld/Lang*, AUR 2006, 301, 310; *Kluth*, Das Gentechnik-Urteil, S. 53.

¹²⁷ *Bundesministeriums für Bildung und Forschung*, Meldung vom 12.07.2011; *Bundesverbandes deutscher Pflanzenzüchter*, Flyer, Für Fortschritt – gegen Zerstörung.

¹²⁸ BT Drs. 15/3088, S. 26.

¹²⁹ Besondere Kritik erfährt § 16a GenTG auch, weil er keine Bereichsausnahme für den Anbau und die Freisetzung im Bereich der Forschung trifft, vgl. *Bickenbach*, ZJS 2011, 1, 8 ff.; *Kluth*, Das Gentechnik-Urteil, S. 53. Dem ist, wie bei der Freisetzung nach § 18 II GenTG, entgegenzuhalten, dass durch den direkten Kontakt mit der Umwelt und die damit verbundenen Gefahren die Grundrechte der Allgemeinheit höher zu bewerten sind.

b) Europarechtskonformität des Standortregisters

Die verfassungsrechtliche Bewertung des § 16a GenTG ist nicht ganz eindeutig, es bleibt damit zu untersuchen, ob sich Rückschlüsse aus Art. 31 III der Freisetzungsrichtlinie ziehen lassen, den § 16a GenTG in nationales Recht umsetzt. Zum Zweck des Informationsaustauschs sieht Art. 31 IIIa Freisetzungsrichtlinie vor, dass bei einer Freisetzung von GVO zu Forschungszwecken der „Ort“ in einem öffentlichen Register zu benennen ist.¹³⁰ In Absatz 3b hingegen muss beim Anbau von GVO zum Zweck des späteren Inverkehrbringens der „Standort“ angegeben werden. Während Absatz 3a zwingend ein öffentliches Register fordert, müssen Informationen nach Absatz 3b lediglich der Öffentlichkeit in angemessener Weise bekannt gegeben werden. Dafür fordert Absatz 3b die Bekanntmachung des Standorts, während Absatz 3a sich mit dem Ort zufrieden gibt. Aus diesen in direktem Zusammenhang stehenden Formulierungen lässt sich schließen, dass die Angabe des genauen Standortes zumindest für den Anbau von GVO gefordert wird.¹³¹ Dies wird durch § 16a GenTG umgesetzt. Weiterhin ist der deutsche Gesetzgeber gehalten, sich an die Vorgaben der Richtlinie zu halten, er kann aber auch über diese hinausgehen, um das vorgegebene Ziel zu erreichen.¹³² Aus dem Transparenz fordernden Erwägungsgrund 10 der Freisetzungsrichtlinie folgt, dass aus europarechtlicher Sicht eine weitgehende Information der Öffentlichkeit mittels Angabe des Standortes in einem öffentlichen Register zu begrüßen ist.¹³³ Die vom BVerfG vorgenommene verfassungsrechtliche Entscheidung wird folglich durch das Europarecht unterstützt.

c) Bewertung des Standortregisters als Informationslieferant

Das Standortregister ist mit dem Verfassungsrecht und der Freisetzungsrichtlinie vereinbar. Die starken verfassungsrechtlichen Bedenken zeigen aber, dass der Gesetzgeber seinen Gesetzgebungsspielraum so weit wie möglich ausgeschöpft hat. Die Öffentlichkeit wird folglich möglichst umfassend informiert. Seine Bedeutung entfaltet das Standortregister vor allem für den unmittelbaren Nachbarn der Freisetzung oder des Anbaus von GVO und für bestimmte Berufsgruppen, wie z.B. Imker.¹³⁴ Diese können ihr Eigentum nur uneingeschränkt nutzen, wenn sie wissen, dass auf einer bestimmten Fläche GVO freigesetzt oder angebaut werden. Hierdurch können sie sich auf die Auswirkungen einstellen und Vorkehrungen treffen, damit die von ihnen angebauten Produkte nicht kennzeichnungspflichtig werden.

3. Die Kennzeichnung von gv Produkten

Eine Kennzeichnung von Produkten dient grundsätzlich dazu, Konsumenten über gefährliche Eigenschaften eines Produkts aufzuklären und so eine sichere Verwendung des Produkts zu ermöglichen. Der Kennzeichnung wird daher häufig die Funktion zugeschrieben, einen Beitrag zum Schutz der menschlichen Gesundheit zu leisten.¹³⁵ Wie bereits gesehen, ist diese Argumentation aber nur im Hinblick auf Allergiker stichhaltig, die sich auf den Schutz des Art. 2 II 1 GG berufen können. In erster Linie verwirklicht die Kennzeichnung der gv Lebensmittel vielmehr das Ziel, dem Verbraucher Wahlfreiheit einzuräumen und so zur Koexistenz beizutragen.¹³⁶ Gleiches gilt für den Landwirt, der nur so gentechnikfreie Futtermittel verwenden kann, und die verarbeitende Industrie, die nur gentechnikfreie Produkte herstellen kann, wenn sie weiß, mit welchen Materialien sie arbeitet. Wichtig für das Verständnis der Kennzeichnung ist deren Unterteilung in positive und negative Kennzeichnung. Die Regelun-

¹³⁰ EuGH NVwZ 2009, 577, 578.

¹³¹ *Bergfeld/Lang*, AUR 2006, 301, 304.

¹³² *Hobe*, Europarecht, § 10 Rn. 28; *Bergfeld/Lang*, AUR 2006, 301, 303.

¹³³ EuGH NVwZ 2009, 577, 578; *Struß*, Ausbringung von GVO, S. 220.

¹³⁴ *Hasskarl*, GenTR, S. 79; *Schulte/Apel*, in: *Schulte/Schröder*, Technikrecht, S. 559.

¹³⁵ *Burchardi*, Kennzeichnung, S. 210.

¹³⁶ *Struß*, Ausbringung von GVO, S. 179; *Palme/Schlee*, GenTR, S. 135; a.A. *Burchardi*, Kennzeichnung, S. 218 ff.

gen zur positiven Kennzeichnung bestimmen, wann ein Produkt als gv Produkt zu kennzeichnen ist. Bei der negativen Kennzeichnung geht es darum, ob ein Produkt als gentechnikfrei bezeichnet werden kann. Zunächst mag diese Unterscheidung überflüssig erscheinen. Der Sinn der negativen Kennzeichnung resultiert aber aus bestimmten Grenzwerten, ab denen die negative Kennzeichnung erst greift.¹³⁷ Unterschreitet ein Produkt diese Grenzwerte, muss es nicht als gv Produkt gekennzeichnet werden, darf aber auch nicht als gentechnikfrei bezeichnet werden.

a) Gesetzliche Regelung der positiven und negativen Kennzeichnung

Eine wichtige Regelung zur positiven Kennzeichnung enthält § 17b I, II GenTG. Danach sind Produkte, die GVO enthalten oder aus solchen bestehen und in den Verkehr gebracht oder freigesetzt werden mit dem Hinweis „Dieses Produkt enthält GVO“ auszuzeichnen, der auf dem Etikett oder einem Begleitdokument angegeben werden muss. Ausgenommen sind Produkte, die für eine unmittelbare Verarbeitung vorgesehen sind und deren Anteil an genehmigten GVO nicht höher als 0,9 % liegt, sofern dieser Anteil zufällig oder technisch nicht zu vermeiden ist, § 17b III GenTG. Ähnlich ausgestaltete Regelungen trifft die Lebens- und Futtermittelverordnung in den Art. 12 ff. und 24 ff. Diese ist aufgrund des Vorrangs des Europarechts für Lebens- und Futtermittel vorrangig anzuwenden.¹³⁸ Ausgenommen aus dem Anwendungsbereich der Verordnung sind Lebens- und Futtermittel, die mit gv Rohstoffen hergestellt wurden, bei denen die GVO aber nicht im Endprodukt vorhanden sind (z.B. Milch einer Kuh, die mit gv Futtermitteln gefüttert wurde).¹³⁹

Die negative Kennzeichnung kann nur für Produkte verwendet werden, die ohne gv Lebensmittel oder Lebensmittelzutaten hergestellt wurden, § 3a II, III GenTDurchfG. Gleiches gilt für Lebensmittel aus dem tierischen Bereich. Dort dürfen die Tiere innerhalb bestimmter Zeiträume nicht mit gv Futter gefüttert werden.¹⁴⁰ Eine Ausnahme gilt auch zum Wohl der Tiere für Arzneimittel. Erfüllt ein Produkt diese Voraussetzungen, darf die Kennzeichnung „Ohne Gentechnik“ verwendet werden, § 3a GenTDurchfG.

b) Angemessene Umsetzung der Information der Öffentlichkeit unter Berücksichtigung der vom Grundgesetz geschützten Güter des Verwenders?

Um bei den positiven Kennzeichnungsregelungen zu untersuchen, ob diese den Funktionen der Information der Öffentlichkeit gerecht werden, interessiert wiederum, ob diese eine angemessene Abwägung zwischen den grundrechtlich geschützten Positionen vornehmen. Auf Seiten des Verwenders der Kennzeichnung stellen die Grundrechte sich hier anders dar als bei dem bisher durch die Informationsrechte der Öffentlichkeit beeinträchtigten Betreiber. Bei der Kennzeichnung muss dieser weder personenbezogene Informationen noch Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse preisgeben. Vielmehr könnte die Kennzeichnung sich negativ auf den Verkauf der gekennzeichneten Produkte auswirken. Zunächst kommt folglich ein Verstoß gegen die Berufsfreiheit aus Art. 12 I GG in Betracht. Schutzgut des Art. 12 I GG ist die Erwerbszwecken dienende freie unternehmerische Betätigung im Wettbewerb.¹⁴¹ Diese wird insbesondere durch Ge- und Verbote beeinträchtigt. Ein solches Gebot statuiert die Kennzeichnungspflicht, die zu ihrer Ausführung einen erheblichen personellen, finanziellen und organisatorischen Aufwand seitens des Verwenders erfordert und somit als belastende Maß-

¹³⁷ *Palme/Schlee*, GenTR, S. 135.

¹³⁸ *Ober*, Kennzeichnung, S. 81 f.

¹³⁹ *Palme/Schlee*, GenTR, S. 141, nicht uneingeschränkt zulässig ist dies im Ökolandbau.

¹⁴⁰ § 3a GenTDurchfG; Die Benutzung herkömmlicher Futtermittel mit einem maximalen Anteil an GVO von 0,9 %, der zufällig oder technisch unvermeidbar ist, ist aber zulässig, *Burchardi*, ZUR 2009, 9, 14.

¹⁴¹ BVerfGE 46, 120, 137.

nahme in die Berufsausübungsfreiheit des Verwenders eingreift.¹⁴² Weiterhin könnte die Eigentumsfreiheit aus Art. 14 I GG betroffen sein. Zu beachten ist dabei jedoch, dass Art. 14 I GG nur das bereits Erworbene, nicht aber mögliche Verkaufschancen schützt. Es besteht folglich kein Schutz vor künftigen Verkaufsrückgängen.¹⁴³

In Betracht kommt eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung dieses Eingriffs durch die hinter den Kennzeichnungspflichten stehenden Schutzgüter der Allgemeinheit, deren grundrechtliche Bewertung bereits vorgenommen wurde. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit i.e.S. sind diese Güter in einen angemessenen Ausgleich zu bringen. Die Information der Allgemeinheit ist als Gemeinwohlziel grundsätzlich tauglich, die Berufsausübungsfreiheit einzuschränken.¹⁴⁴ Zugunsten des Unternehmers können wirtschaftliche Gründe vorgebracht werden. Diesem entstehen zum einen durch die Kennzeichnung zusätzliche Produktionskosten, zum anderen lassen sich die Produkte schlechter vermarkten.¹⁴⁵ Zugunsten des Gemeinwohlziels der Information der Allgemeinheit spricht, dass der Verbraucher wissen muss, was er konsumiert. Obwohl von einem allgemeinen Gesundheitsrisiko für die Menschen aufgrund der hohen Ungewissheit über das Risikopotential der Gentechnik nicht ausgegangen werden kann,¹⁴⁶ muss ein effektiver Verbraucherschutz dafür sorgen, dass der Verbraucher beim Einkaufen zumindest eine bewusste und selbstbestimmte Entscheidung für oder gegen eine bestimmte Art der Lebensmittelproduktion treffen kann.¹⁴⁷ Die Herstellung einer solchen Wahlfreiheit setzt notwendig voraus, dass eine Vielfalt von unterschiedlich produzierten Produkten angeboten wird, was durch den in § 1 Nr. 2 GenTG verankerten Koexistenzgedanken abgesichert ist. Neben diesem Verbraucherschutzaspekt ist zu beachten, dass durch die Kennzeichnung eine ausschließlich sachliche Information auf den Produkten angebracht wird.¹⁴⁸ Die in der Bevölkerung vorhandene negative Einstellung gegenüber gv Produkten wird aber nicht durch eine Kennzeichnung, sondern durch die Presse, Umweltverbände etc. erzeugt. Die auf tatsächlichen Gegebenheiten basierende Kennzeichnung an sich ist folglich ein sehr mildes Mittel.¹⁴⁹ Eine nur auf freiwilliger Basis erfolgende Kennzeichnung, also eine Reduktion der Kennzeichnungsregelungen auf die negative Kennzeichnung, würde die Rechte der Verwender zwar weniger beschränken, könnte wegen der bestehenden Grenzwerte den Verbraucher aber nicht in gleichwertiger Weise informieren.¹⁵⁰ Der Negativkennzeichnung kommt daher die bereits beschriebene eigenständige Bedeutung zu. Diese Argumente zeigen, dass die Interessen der Allgemeinheit an einer Kennzeichnung überwiegen.

Eine negative Kennzeichnung erfolgt im Gegensatz zur positiven Kennzeichnung freiwillig, eventuelle Einschränkungen der betroffenen Grundrechte des Produzenten verlieren daher an Gewicht. Die Vorschriften zur Kennzeichnung von gv Produkten halten folglich einer verfassungsrechtlichen Prüfung stand.

c) Vereinbarkeit der Kennzeichnungsregelungen mit dem Europarecht

Die Einführung einer allgemeinen Kennzeichnungspflicht wurde in den Art. 21 II, III, 26 I, II der Freisetzungsrichtlinie gefordert. Dort wurde auch der Schwellenwert von 0,9 % festgelegt, Art. 21 III Freisetzungsrichtlinie. Mit § 17b GenTG setzte der deutsche Gesetzgeber diese

¹⁴² Knörr, Kennzeichnungspflicht, S. 176 ff.; Ober, Kennzeichnung, S. 165; Theil, Göttinger Onlinebeiträge zum Agrarrecht, Nr. 03/12, S. 12; ein mittelbarer Eingriff in Art. 12 I GG wegen eines Verkaufsrückgangs aufgrund der ablehnenden Haltung der Verbraucher gegenüber Gentechnik wird abgelehnt, Ober, Kennzeichnung, S. 165 f.

¹⁴³ Knörr, Kennzeichnungspflicht, S. 176; Theil, Göttinger Onlinebeiträge zum Agrarrecht, Nr. 03/12, S. 12 f.

¹⁴⁴ Manssen, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band 1, Art. 12 Abs. 1 Rn. 139.

¹⁴⁵ Ober, Kennzeichnung, S. 171.

¹⁴⁶ A.A. BVerfGE 128, 1, 38 ff., das von einem „Basisrisiko“ ausgeht.

¹⁴⁷ Ober, Kennzeichnung, S. 171; a.A. Jany, DLG-Mitteilungen 12/2001, 22, 23.

¹⁴⁸ BVerfGK 18, 33, 34 ff., 39.

¹⁴⁹ Ober, Kennzeichnung, S. 170 f.

¹⁵⁰ Theil, Göttinger Onlinebeiträge zum Agrarrecht, Nr. 03/12, S. 15.

kaum einen Gestaltungsspielraum lassenden europarechtlichen Vorgaben um.¹⁵¹ Zu betrachten bliebe, ob jegliche positive Kennzeichnungspflichten mit der Warenverkehrsfreiheit aus Art. 34 AEUV in Einklang stehen, was im Ergebnis wiederum wegen überwiegender Verbraucherschutzbelange zu bejahen sein wird.¹⁵²

Nicht im europäischen Recht vorgesehen ist hingegen eine negative Kennzeichnung. Daraus könnte die Schlussfolgerung gezogen werden, dass das EU-Recht die Kennzeichnung abschließend regelt und keine Notwendigkeit für eine negative Kennzeichnung bestehe.¹⁵³ Diesem ist aber entgegenzuhalten, dass der negativen Kennzeichnung, wie besprochen, ein eigenständiger Erklärungsinhalt zukommt und dass sie zudem freiwillig erfolgt.¹⁵⁴ Folglich ist die Einführung einer negativen Kennzeichnung zulässig.

d) Bewertung der Kennzeichnungsregelungen

Die Bedeutung der positiven Kennzeichnung für Verbraucher und Verwender wurde bereits umfassend erläutert. Zu beantworten bleibt also die Frage, ob die Kennzeichnung „Ohne Gentechnik“ ihre Funktion zutreffend erfüllt. Diese soll dazu dienen, Verbrauchern eine noch größere Wahlfreiheit zu eröffnen. „Ohne Gentechnik“ ruft bei Verbrauchern die Assoziation hervor, dass gar keine GVO verwendet wurden. Es bestehen aber zahlreiche Ausnahmen bei der Fütterung, die nur in einem bestimmten Zeitraum vor der Gewinnung der Produkte ohne die Verwendung von GVO zu erfolgen hat, und bei der Benutzung von Tierarzneimitteln. Daher wird die Kennzeichnung auch als Mogelpackung bezeichnet.¹⁵⁵ Diese Ausnahmen sind aber nötig, um die Negativkennzeichnung in der Praxis Landwirten zu ermöglichen und um dem Tierwohl zu entsprechen.¹⁵⁶ Weiterhin bekommen Verbraucher, die sich über Produkte und deren Kennzeichnung informieren, die Möglichkeit Produkte speziell nach ihren Inhaltsstoffen zu wählen. Dies ist als großer Gewinn für den informierten Verbraucher zu werten. Nicht so positiv hingegen fällt die Bewertung der Positivkennzeichnung in der Lebens- und Futtermittelverordnung aus. Der Verbraucher kann zwar auf einigen Produkten deren gv Inhalt erkennen, kennt aber nicht die Ausnahmen. Während die Ausnahme des zufälligen oder technisch unvermeidbaren Kontakts mit GVO die Praktikabilität der Kennzeichnungsregelungen gewährleistet, ist kein plausibler Grund ersichtlich, warum Verbraucher nicht darüber informiert werden sollen, dass Produkte absichtlich „mit Hilfe“ von GVO hergestellt wurden.¹⁵⁷ Der Verbraucher assoziiert hier ein anderes Produktionsverfahren und wird in die Irre geführt.

V. Sonderrechte des Geschädigten im Bereich der Haftung

Erleidet eine Person durch die Verwendung von GVO einen Personen- oder Sachschaden, stehen dieser weitreichende Informationsrechte sowohl gegenüber dem Betreiber, § 35 I GenTG, als auch gegenüber der Behörde zu, § 35 II GenTG. Diese sind verpflichtet dem Geschädigten Auskunft über Art und Ablauf der in der gentechnischen Anlage durchgeführten Arbeiten zu erteilen, damit er feststellen kann, ob ihm ein Schadensersatzanspruch nach § 35 I GenTG zusteht. Seine Grenze findet dieser Auskunftsanspruch in überwiegend im Interesse des Betreibers oder Dritter bestehenden geheimhaltungsbedürftigen Vorgängen, § 35 III GenTG.

¹⁵¹ *Calliess/Korte*, DÖV 2006, 10, 19.

¹⁵² Ausführlich *Theil*, Göttinger Onlinebeiträge zum Agrarrecht, Nr. 03/12, S. 5 ff.

¹⁵³ *Palme/Schlee*, GenTR, S. 142; *Burchardi*, ZUR 2009, 9, 14.

¹⁵⁴ *Palme/Schlee*, GenTR, S. 142.

¹⁵⁵ *Preuße*, DLG-Mitteilungen, 2/2008, S. 88; *Schröder/Vandersanden*, ZLR 2008, 543, 557.

¹⁵⁶ *Palme/Schlee*, GenTR, S. 145; *Burchardi*, ZUR 2009, 9, 14.

¹⁵⁷ Vgl. *SRU*, Umweltbericht, Tz. 895 zur Diskussion darum, ob eine genauere Differenzierung bei der Kennzeichnung danach vorgenommen werden soll, ob die Produkte ohne GVO hergestellt und nur beeinträchtigt wurden oder ob sie mit GVO willentlich hergestellt wurden.

Sobald der Geschädigte tatsächlich in seinen Grundrechten aus Art. 2 II 1 GG oder Art. 12 I GG bzw. Art. 14 I GG beeinträchtigt wurde, ist es gerechtfertigt, dass dieser auch über Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse weitgehend Auskunft erhält.¹⁵⁸ Indem § 35 III GenTG in speziellen Fällen doch den Interessen des Betreibers Vorrang einräumt, wird die Vorschrift Ausnahmefällen gerecht, in denen ein überwiegendes Interesse des Betreibers besteht. Dieser kann z.B. nicht aufgefordert werden, seinem Konkurrenten einen Wettbewerbsvorteil bringende Informationen preiszugeben. Dadurch würde der Konkurrent eventuell angestachelt, sich absichtlich schädigen zu lassen, um an die Informationen zu gelangen. Derartigem Missbrauch wird entgegengewirkt.¹⁵⁹

VI. Abschließende Betrachtung der Umsetzung der Funktionen der Informationsrechte der Allgemeinheit im GenTG

Je weitergehend der Allgemeinheit Informationsrechte zukommen, desto mehr genügt der Gesetzgeber den Funktionen dieser Rechte. Hierbei sind jedoch die durch die Grundrechte des Betreibers gesetzten Grenzen zu berücksichtigen. Wie gesehen stehen insbesondere dem Standortregister aus § 16a GenTG und den Kennzeichnungsregelungen starke verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber. Dies beruht hauptsächlich darauf, dass die politischen Funktionen der Information der Allgemeinheit in den Vordergrund gestellt werden (Verbraucherschutz, Akzeptanz etc.), während die rechtlichen Funktionen allein nicht die Eingriffe in Grundrechtspositionen des Betreibers rechtfertigen könnten. Daher ist eine Ausweitung der Informationsrechte, z.B. durch die Bekanntgabe weiterer Daten aus dem wirtschaftlichen oder persönlichen Bereich des Betreibers nicht möglich. Eine derartige Ausweitung kann nur auf freiwilliger Basis erfolgen, wie es bereits bei der Kennzeichnung „Ohne Gentechnik“ der Fall ist. Zudem wurden europarechtliche Vorgaben in Deutschland großzügig umgesetzt, das Standortregister geht sogar über das von der Richtlinie vorgegebene Maß hinaus. Es bleibt folglich festzuhalten, dass das GenTG, dem momentanen Trend in Deutschland entsprechend, der Allgemeinheit weitreichende Informations- und Beteiligungsrechte einräumt.¹⁶⁰ Diese ziehen sich durch das gesamte Verfahren von der Zulassung über den Umgang mit GVO bis hin zum Endprodukt im Supermarkt.

F. Stimmen zum Umfang der Informationsrechte

Der Umfang der Informationsrechte im Bereich der Gentechnik, vor allem der Informationsrechte der Allgemeinheit, ruft großes öffentliches Interesse hervor. Die jeweiligen Interessenvertreter vertreten hierbei naturgemäß stark unterschiedliche Auffassungen. Naturschutz- und Verbraucherschutzverbände kritisieren ihrer Meinung nach zu weit gehende Ausnahmen von den bestehenden Informationsrechten, begrüßen aber die Entscheidung des BVerfG, die das bestehende GenTG und damit auch das Standortregister bestätigt.¹⁶¹ Es hat sich in den letzten Jahren herauskristallisiert, dass die Regelungen des GenTG den Anbau von GVO und deren Freisetzung außerhalb geschlossener Systeme nicht fördern.¹⁶² Dies liegt zum einen an den Informationsrechten, hauptsächlich aber an den bestehenden Haftungsregelungen.

¹⁵⁸ Vgl. *Hirsch/Schmidt-Didczuhn*, GenTG, § 35 Rn. 7 ff.

¹⁵⁹ *Hirsch/Schmidt-Didczuhn*, GenTG, § 35 Rn. 19.

¹⁶⁰ In den 90er Jahren stand der sogenannte Beschleunigungsgrundsatz im Vordergrund, Standortinteressen wurden stets höher bewertet als die Beteiligung der Öffentlichkeit, heute wird wieder mehr Wert auf Öffentlichkeitsbeteiligung gelegt, *Gurlit*, JZ 2012, 833, 833.

¹⁶¹ *BUND*, Pressemitteilung vom 26.01.2006; *Bündnis 90 die Grünen*, Pressemitteilung vom 08.02.2006; *WWF*, Stellungnahme vom 24.10.2010.

¹⁶² Das Standortregister z.B. verzeichnete 2007 255, 2010 27 und 2013 nur noch 3 Einträge, abrufbar unter: http://apps2.bvl.bund.de/stareg_web/showflaechen.do (zuletzt aufgerufen am 06.12.2013).

Widerspruch erfährt diese Auffassung zum einen aus der Landwirtschaft, die, wie bereits ausgeführt, die Kennzeichnungsregelungen als Mogelpackung ansieht, zum anderen aber auch aus der Forschung, die nur im Bereich der Zulassung besonders behandelt wird, ihre Freifeldversuche aber auch ins Standortregister eintragen muss.¹⁶³ Insgesamt wird die Information der Öffentlichkeit sowohl während der Arbeit mit GVO, als auch bei deren Vermarktung nicht in Frage gestellt, es geht lediglich um Details. Dieses spiegelt sich in dem breiten Interesse der deutschen Bevölkerung wieder. Anders verhält es sich z.B. in den USA. Dort stimmte die Bevölkerung der Staaten Kalifornien und Washington gegen eine Kennzeichnung von gv Lebensmitteln.¹⁶⁴

G. Bewertung der Informationsrechte des GenTG

Es kann bei den Informationsrechten des GenTG zwischen zwei großen Informationssträngen unterschieden werden. Zwischen den Informationen, die von dem Verwender von GVO an die Behörde geleitet werden und den Informationen, die daraufhin von der Behörde der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Der erste Informationsstrang ist von einer sehr einseitigen Informationsbeschaffung seitens des Verwenders der GVO gekennzeichnet. Die Behörde hingegen kann zwar eigene Untersuchungen zur Überprüfung der Durchführung ihrer Anordnungen durchführen, § 25 I GenTG, ist aber nicht dazu verpflichtet, die GVO zu beobachten. Dies führt zu einer deutlichen Schwäche der gesetzlichen Regelungen. Zwar greifen staatliche Einrichtungen aus diesem Grund nicht besonders tief in die Grundrechte des Verwenders von GVO ein, werden aber auch nicht der staatlichen Grundsatzentscheidung für die Einführung der Gentechnik gerecht.¹⁶⁵ Dieses Problem könnte behoben werden, indem die Bundesregierung von der Verordnungsermächtigung des § 16c III GenTG Gebrauch macht und in der Verordnung eine staatliche Behörde zur Beobachtung der Auswirkungen der Gentechnik verpflichtet.

Der zweite Informationsstrang zeichnet sich durch eine umfangreiche Kommunikation der Behörde mit der Öffentlichkeit aus. Die verfassungsrechtlich vorgegebenen Grenzen werden dabei vom Gesetzgeber innerhalb seines Gestaltungsspielraums teils bis zum Äußersten ausgereizt. Dies führt nicht gerade zu einer Attraktivität des Standortes Deutschland für die Verwender von Gentechnik, wird aber aus rechtlicher Sicht den Funktionen der Beteiligung gerecht. Es wird eine weitgehende Transparenz geschaffen, durch die der Einzelne frühzeitig Rechtsschutz erlangen kann. Ob aber tatsächlich Akzeptanz geschaffen wird, ist zweifelhaft. Immer noch begegnet ein Großteil der Endverbraucher der Gentechnik mit Skepsis und obwohl die bestehenden Informationsrechte der Allgemeinheit als großzügig charakterisiert wurden, meint laut einer Umfrage der Forsa GmbH nur ein Drittel der Befragten in Deutschland, gut über die Gentechnik informiert zu sein.¹⁶⁶ Eine sehr positive Bewertung hingegen erhielt in derselben Umfrage die Kennzeichnung „Ohne Gentechnik“, die von 78 % der Befragten als sinnvoll erachtet wurde. Dieses zweite Ergebnis spiegelt sich, im Gegenteil zum ersten Punkt der Befragung, in der rechtlichen Bewertung wieder. Da eine Ausweitung der auf einer Informationspflicht des Verwenders von GVO beruhenden Vorschriften nicht in Betracht kommt, ist eine freiwillige Weitergabe von Informationen an die Öffentlichkeit zu begrüßen. Dies stärkt nicht nur die Koexistenz der unterschiedlichen Wirtschaftsformen, sondern auch die Wahlfreiheit der Verbraucher und wird somit den Zielen des GenTG und den Funktionen der Information der Allgemeinheit gerecht.

Insgesamt stellt das GenTG durch ein enges Zusammenwirken des Betreibers, der Behörde und der Allgemeinheit ein umfangreiches Informationssystem bereit. Trotzdem muss aus

¹⁶³ Ehrenstein, Tageszeitung Die Welt vom 22.07.2009, S. 4.

¹⁶⁴ transGen, Pressemitteilung vom 07.11.2012; transGen, Pressemitteilung vom 06.11.2013.

¹⁶⁵ Palme, ZUR 2005, 119, 125.

¹⁶⁶ Forsa GmbH, Umfrage vom 13.05.2011.

rechtlicher Sicht der Aufgabenumfang der Behörde bei der Informationsbeschaffung erweitert werden. Gesellschaftlich wäre aufgrund der bereit gestellten Informationsfülle zumindest eine vermehrte Toleranz bzw. sogar Akzeptanz gegenüber der Gentechnik wünschenswert.