

**Gutachterliche Stellungnahme
zum Themenkomplex
Kohärenzprinzip und Innovationsprinzip**

vorgelegt von
Prof. Dr. Dr. Tade M. Spranger

im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz

Bonn, November 2020

A. Untersuchungsgegenstand	4
B. Kohärenzprinzip	5
I. Das Kohärenzprinzip nach Art. 7 AEUV	5
1. Allgemeines	5
2. Anwendung auf die Fragestellung	7
II. Die Bindung der Mitgliedstaaten durch das Kohärenzprinzip	10
1. Allgemeines	10
2. Anwendung auf die Fragestellung	12
III. Zwischenergebnis	13
C. Innovationsprinzip	14
I. Hintergrund der Diskussion	14
II. Genese des Innovationsprinzips im gentechnikrechtlichen Diskurs	16
III. Rechtliche Verankerung und rechtlicher Gehalt des Innovationsprinzips?	19
1. Insbesondere: Die ESPC-Stellungnahme	20

2. Rechtliche Bewertung der ESPC-Stellungnahme	31
a. Die ultra vires-Rechtsprechung des BVerfG	32
b. Zur Bedeutung des Grundrechtsschutzes	36
3. Zwischenergebnis	40
IV. Zur rechtswissenschaftlichen Innovationsforschung	40
V. Auswirkungen auf das Vorsorgeprinzip?	43
D. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	45

A. Untersuchungsgegenstand

Das Kohärenzprinzip betrifft das Thema der Gleichbehandlung von modernen Verfahren für die Pflanzenzüchtung und wirft die Frage auf, inwieweit es gerechtfertigt und noch kohärent ist, wenn der Gesetzgeber die Vorschriften für gentechnische Verfahren, darunter nun auch Genom-Editierung (insb. SDN1 und SDN2 - site directed nuclease 1 bzw. 2), beständig verschärft, bei klassischen Zuchtverfahren indes unberührt lässt. Hintergrund ist dabei, dass sich die mit diesen Techniken erzeugten genetischen Veränderungen oftmals nicht von Veränderungen unterscheiden lassen, die durch konventionelle Züchtung oder Mutagenesezüchtung erzeugt worden sind.

Das Innovationsprinzip wurde in den vergangenen Jahren als Ergänzung des Vorsorgeprinzips begründet und wird von Befürwortern als argumentative Stütze für eine Öffnung des derzeitigen Rechtsrahmens vorgebracht. Das Prinzip besagt, dass immer dann, wenn vorsorgliche Gesetzgebung in Betracht gezogen wird, auch die Auswirkungen auf die Innovation berücksichtigt werden sollen. Es ist näher zu beleuchten, auf welcher rechtlichen Grundlage diese Argumente vorgebracht werden und ob sie juristisch haltbar sind. Insbesondere soll untersucht werden, ob aus der aktuell unterschiedlichen Regulierung von modernen Zuchtverfahren und SDN1 und SDN2 rechtliche Probleme resultieren.

B. Kohärenzprinzip

Das Kohärenzprinzip ist dem Europarecht in verschiedenen Ausgestaltungen bekannt, die im Folgenden getrennt untersucht werden.

I. Das Kohärenzprinzip nach Art. 7 AEUV

Auf primärrechtlicher Ebene findet sich das Kohärenzprinzip in Art. 7 AEUV: „Die Union achtet auf die Kohärenz zwischen ihrer Politik und ihren Maßnahmen in den verschiedenen Bereichen und trägt dabei unter Einhaltung des Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung ihren Zielen in ihrer Gesamtheit Rechnung.“

1. Allgemeines

Der Begriff der Kohärenz beinhaltet eine Orientierung auf die Herstellung von Zusammenhängen im Sinne eines harmonischen Ganzen.¹ Das Kohärenzprinzip verpflichtet somit die Union, bei ihren Maßnahmen Stringenz und Systemgerechtigkeit zu wahren.² Als inhaltliche „Klammer“ zwischen den Gemeinschaftspolitiken zielt Art. 7 AEUV auf Maßnahmenkohärenz im Sinne eines Gebotes, die Handlungen der Organe inhaltlich aufeinander abzustimmen, um eine harmonische Handlungseinheit zu schaffen, mithin auf die

¹ Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 7 Rn. 2.

² Kämmerer, Interprofessionelle Zusammenarbeit und europarechtliche Kohärenz, in: DStR-Beih 2015, 33 (35) mwN.

Aufgabe, die Unionspolitiken in einer aufeinander abgestimmten Weise zu implementieren.³ Es geht somit um das konzeptionelle und inhaltliche Aufeinanderbezogensein von Rechtssätzen und Realakten, um das Zusammenfügen der Einzelteile in einen sinnbildenden Zusammenhang.⁴ Kohärenz in diesem Rechtssinne ist durch eine politische Entscheidung unter Berücksichtigung der in Art. 3 EUV festgelegten allgemeinen Ziele und der im AEUV enthaltenen besonderen Ziele herbeizuführen.⁵

Hingegen wird eine absolute Stimmigkeit des Unionshandelns nicht gefordert, zumal diese in einem komplexen Normensystem ohnehin nicht erreichbar wäre.⁶ Die Einzelteile sollen in einem sinnbildenden Zusammenhang stehen, ohne dass sich das Kohärenzgebot zu einer Rechtspflicht absoluter Widerspruchsfreiheit und Folgerichtigkeit verdichten würde.⁷

Folgerichtig erweist sich Art. 7 AEUV als kaum justiziabel.⁸ Als unionsrechtswidrig wäre lediglich ein solches Verhalten zu erachten, das die Abstimmung mit den anderen Politiken nicht einmal erstrebt, o-

³ Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 7 Rn. 3 mwN.

⁴ Streinz, in: ders. (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 7 Rn. 4 mwN.

⁵ Streinz, in: ders. (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 7 Rn. 4.

⁶ Kämmerer, Interprofessionelle Zusammenarbeit und europarechtliche Kohärenz, in: DStR-Beih 2015, 33 (35) mwN.

⁷ Schorkopf, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 70. EL Mai 2020, Art. 7 Rn. 11.

⁸ Streinz, in: ders. (Hrsg.), EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 7 Rn. 8.

der bei dem die Wahrnehmung der Politik in einem Bereich die offensichtliche Missachtung anderer Politikfelder erkennen lässt. Jenseits dessen fällt die Verfolgung der Unionspolitiken in den Bereich des politischen Ermessens⁹ bzw. in den Beurteilungsfreiraum der am Gesetzgebungsprozess beteiligten Organe.¹⁰

Schließlich weist der Wortlaut des Art. 7 AEUV ausdrücklich darauf hin, dass die Wahrung des Kohärenzgebots niemals kompetenzbegründend wirkt. Vielmehr muss die Union stets dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung Rechnung tragen.

2. Anwendung auf die Fragestellung

Das Kohärenzprinzip des Art. 7 AEUV stellt ohne Zweifel einen zentralen Grundsatz des Unionsrechts dar. Kohärentes Verhalten der Union und ihrer Gliederungen ist angesichts der Vielfalt der der Union übertragenen Aufgaben und Politikbereiche unerlässlich für das Gelingen der Union. Gleichzeitig ist allgemein anerkannt, dass das Kohärenzprinzip eben gerade keine „Widerspruchsfreiheit bis ins Detail“ verlangt und logischerweise auch nicht verlangen kann.

Vor diesem Hintergrund ist es mit Blick auf das Kohärenzprinzip vollkommen unschädlich, dass der Uni-

⁹ Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 5. Auflage 2016, Art. 7 Rn. 5 mwN

¹⁰ Schorkopf, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 70. EL Mai 2020, Art. 7 Rn. 14.

ongesetzgeber konventionelle Verfahren und neue Verfahren angesichts der unterschiedlichen Erfahrungsschätze und Gefährdungspotentiale, aber auch im Lichte des zu gewährleistenden Grundrechtsschutzes und der zu verwirklichenden Politiken differenziert behandelt. Das Urteil des EuGH¹¹ widmet sich vor diesem Hintergrund zu Recht mit keinem Wort dem Kohärenzprinzip.

Diese Bewertung wird gestützt durch die Ausführungen des europäischen Gesetzgebers zur Verordnung (EU) 2015/2283, mit der das Recht der neuartigen Lebensmittel umfänglich¹² zusammengefasst und novelliert worden ist.¹³ In Begründungserwägung Nr. 10 zu dieser Verordnung heißt es:

„Damit für ein hohes Niveau beim Schutz der Gesundheit des Menschen und der Interessen der Verbraucher gesorgt wird, sollten auch Lebensmittel, die aus technisch hergestellten Nanomaterialien bestehen, als neuartige Lebensmittel gemäß dieser Verordnung anzusehen sein. Der Begriff „technisch hergestellte Nanomaterialien“ wird derzeit in der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates definiert. Aus Gründen der Einheitlichkeit und Kohärenz muss dafür gesorgt werden, dass es im Bereich des Lebensmittelrechts nur eine einzige Begriffsbestimmung für technisch hergestellte Nano-

¹¹ EuGH, Urt. v. 25.07.2018, Rs. C-528/16.

¹² Mit Ausnahme genetisch veränderter Lebensmittel, für die nach wie vor Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 einschlägig ist; vgl. Art. 2 Abs. 2 lit. a) der Verordnung (EU) 2015/2283.

¹³ Abl. Nr. L 327 v. 11.12.2015, S. 1 ff.

materialien gibt. Diese Verordnung ist der angemessene Rechtsrahmen für eine derartige Begriffsbestimmung. Daher sollte die Begriffsbestimmung für technisch hergestellte Nanomaterialien sowie die damit verbundene Übertragung von Befugnissen auf die Kommission in der Verordnung (EU) Nr. 1169/2011 gestrichen und durch einen Verweis auf die Begriffsbestimmung in dieser Verordnung ersetzt werden. Darüber hinaus sollte in der vorliegenden Verordnung festgelegt werden, dass die Kommission die in der vorliegenden Verordnung enthaltene Begriffsbestimmung für technisch hergestellte Nanomaterialien mittels delegierter Rechtsakte an den technischen und wissenschaftlichen Fortschritt oder die auf internationaler Ebene vereinbarten Begriffsbestimmungen anpassen sollte.“

Damit stellt der Verordnungsgeber für den Bereich der neuartigen und damit auch der gentechnisch veränderten Lebensmittel Verschiedenes klar: Zum einen bedeutet Kohärenz keine systemübergreifende Kohärenz. Es ist möglich und gegebenenfalls sogar unverzichtbar, bestimmte Begrifflichkeiten und Konzepte in unterschiedlichen regulatorischen Kontexten unterschiedlich zu interpretieren. Kohärenz kann so gerade zu regulatorischer Diversität führen, wie die eigenständige Begriffsbestimmung technisch hergestellter Nanomaterialien in Verordnung (EU) 2015/2283 versinnbildlicht. Zum anderen wird erneut deutlich, dass Kohärenz zu verstehen ist als „systemimmanente Widerspruchsfreiheit“. Diesem Anspruch wird die in Richtlinie 2001/18/EG über Begründungs-

erwägung Nr. 17 bereits positivrechtlich angelegte Differenzierung aber gerade gerecht.

Aus der zu gewährleistenden Beachtung des Kohärenzprinzips kann also keine Verpflichtung hergeleitet werden, technisch unterschiedliche Verfahren regulatorisch einheitlich zu behandeln.

II. Die Bindung der Mitgliedstaaten durch das Kohärenzprinzip

1. Allgemeines

Das vorstehend beschriebene Kohärenzprinzip des Art. 7 AEUV bindet ausschließlich die Union.¹⁴ Ein unmittelbar für die Mitgliedstaaten geltendes Kohärenzprinzip stellt hingegen keine primär- oder sekundärrechtlich näher definierte Anforderung des Europarechts dar, sondern ist Ausdruck eines vor allem richterrechtlich (fort-) entwickelten Grundsatzes europäischer Rechtsdogmatik.¹⁵ Dabei findet das Kohärenzprinzip vornehmlich in der Situation Anwendung, dass bestimmte Märkte europarechtlich nicht geregelt

¹⁴ Kämmerer, Interprofessionelle Zusammenarbeit und europarechtliche Kohärenz, in: DStR-Beih 2015, 33 (36); Obwexer, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht 7. Auflage 2015, Art. 7 Rn. 11 mwN.

¹⁵ Kropp, Novellierung der Nachweisverordnung und Umsetzung des Kohärenzprinzips, in: AbfallR 2005, 25 ff.; Lippert, Das Kohärenzerfordernis des EuGH. Eine Darstellung am Beispiel der Rechtsprechung zum deutschen Glücksspielmonopol, in: EuR 2012, 90 ff.; Ronellenfitsch, Kohärenz und Vielfalt, in: DuD 2016, 357 ff.; Kahl, Dogmatik im EU-Recht, in: AöR 144 (2019), 159 ff.

sind, sodass die Regulierung in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt. Die von den Mitgliedstaaten jeweils favorisierten Regulierungsphilosophien und -ansätze sind jedoch insofern nicht „europarechtsresistent“, als die marktverhaltensregelnden Vorgaben vornehmlich am Maßstab der Grundfreiheiten zu bewerten sind.¹⁶

Der EuGH weist bei der entsprechenden Nachprüfung in ständiger Rechtsprechung bei der Frage der möglichen Rechtfertigung des Eingriffs in eine Marktfreiheit auf die nötige Kohärenz einer Regelung im Sinne einer Gesamtkohärenz hin, sodass unterschiedliche Ausprägungen einer Technik oder eines Lebensbereiches zwar nicht alle absolut gleich geregelt werden, jedoch im Hinblick auf die Rechtfertigungsgründe einer etwaigen Beschränkung der Grundfreiheiten „kohärent und systematisch“¹⁷ sein müssen:

„Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass eine beschränkende Maßnahme nur dann als geeignet angesehen werden kann, die Verwirklichung des angestrebten Ziels zu gewährleisten, wenn sie tatsächlich dem Anliegen gerecht wird, es in kohärenter und systematischer Weise zu erreichen (...).“¹⁸

¹⁶ Alber, Die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) zu Glücksspielen, in: Wöhr/Wuketich (Hrsg.), Multidisziplinäre Betrachtung des vielschichtigen Phänomens Glücksspiel, 2019, S. 201 ff.

¹⁷ Sogenannte „Hartlauer Formel“.

¹⁸ So zuletzt etwa EuGH, Rs. C-648/18, Urt. v. 17.09.2020, Rn. 39 mwN.

Hierbei kommt den Mitgliedstaaten üblicherweise ein weiter Ermessensspielraum zu.¹⁹

2. Anwendung auf die Fragestellung

Das Kohärenzprinzip stellt somit in seiner richterrechtlichen Gestalt keine die Regulierung der Gentechnik oder auch nur den Agrarsektor prägende Spezialität des Europarechts, sondern eine allgemeine Grenze rechtfertigender Erwägungen im Rahmen staatlicher Restriktionen der Marktfreiheiten dar. Folgerichtig bezieht sich der ganz überwiegende Teil der vorliegenden Rechtsprechung und des korrespondierenden Schrifttums auf Fragen der Sportwetten und des Glücksspiels sowie auf einzelne Aspekte einzelstaatlicher Steuergesetzgebung.²⁰ Sofern und soweit im Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Gentechnikgesetzes die Rede davon war, dass „aus Gründen der Kohärenz des Gesetzes der „Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen“, der in § 3 Nummer 6a des Gentechnikgesetzes legal definiert ist, klarstellend in den Anwendungsbereich aufgenommen werden (soll)“²¹, so wird der Begriff hier eher nicht im Sinne des Kohärenzprinzips, sondern einem allgemeinen Sprachgebrauch folgend verwendet.

¹⁹ Siehe etwa EuGH, Rs.: C-212/08, Urt. v. 30.06.2011, Rn. 39; Schlussanträge der Generalanwältin Kokott vom 7. Mai 2020 in der Rs. C-223/19, Rn. 78, jeweils mwN.

²⁰ Siehe nur: Lippert, Das Kohärenzerfordernis des EuGH, in: EuR 2012, 90 ff.

²¹ BT-Drucks. 18/10459, S. 23.

Dies vorausgeschickt, zeigt sich folglich eine zwingende Vereinbarkeit der differenzierenden gentechnikrechtlichen Behandlung moderner und konventioneller Verfahren auch mit dem richterrechtlichen Kohärenzprinzip. Ursächlich hierfür sind vor allem zwei Erwägungen. Zum einen handelt es sich bei der betreffenden Differenzierung nicht um eine einzelstaatliche Maßnahme, die im Lichte des Europarechts kohärent sein müsste, sondern um eine bekanntlich bereits in der Richtlinie 2001/18/EG selbst explizit vorgenommene Unterscheidung, die in Begründungserwägung Nr. 17 zur Richtlinie ihren unmittelbarsten Ausdruck gefunden hat. Es fehlt also sowohl an einer (vermeintlich) kritischen „Diskriminierung“ durch einen Mitgliedstaat, als auch an einer Inkohärenz als solcher. Zum anderen hat der EuGH in seiner grundlegenden Entscheidung zu dieser Differenzierung die rechtliche Gebotenheit und umfassend die rechtliche Tragfähigkeit des geltenden Gentechnikrechts attestiert. Die weiterführende Frage, welche Maßnahmen Mitgliedstaaten über die in Richtlinie 2001/18/EG bekanntlich bereits angelegten einzelstaatlichen Spielräume hinaus implementieren dürften, stellt sich vorliegend also gar nicht erst, weil die interessierenden modernen Verfahren eben gerade dem geltenden Gentechnikrecht unterfallen.

III. Zwischenergebnis

Die differenzierende Behandlung, die das Unionsrecht konventionellen und neuen Verfahren zuteilwerden lässt, ist weder mit Blick auf Art. 7 AEUV, noch

hinsichtlich der Rechtsprechung des EuGH als kritisch zu sehen.

C. Innovationsprinzip

I. Hintergrund der Diskussion

Ende 2016 wurde der „Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Gentechnikgesetzes“ der Bundesregierung durch die Bundesratsdrucksache 650/16²² modifiziert. Erst durch die vier Tage später erfolgte Berichtigung dieser Drucksache²³ wurde jedoch die folgende neue Passage in den Gesetzentwurf eingefügt:

„Die Bundesregierung geht davon aus, dass auch bei der Freisetzung und dem Inverkehrbringen von Organismen, die mittels neuer Züchtungstechniken wie CRISPR/Cas9 erzeugt worden sind, unter Zugrundelegung des Vorsorgeprinzips und des Innovationsprinzips ein hohes Maß an Sicherheit gewährleistet wird. Vorbehaltlich einer anderweitig bindenden Entscheidung auf EU-Ebene wird zu diesem Zweck im Rahmen von Einzelfallprüfungen im Gentechnikrecht eine prozess- und produktbezogene Betrachtung und Bewertung zu Grunde gelegt.“²⁴

²² BR-Drucks. 650/16 vom 04.11.2016

²³ Berichtigung zu BR-Drucks. 650/16 vom 08.11.2016,
https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0601-0700/zu650-16.pdf;jsessionid=5044C73426F7A48E6A397AE1660AEA43.2_cid365?__blob=publicationFile&v=7 (02.09.2020).

²⁴ Berichtigung zu BR-Drucks. 650/16 vom 08.11.2016, Austauschseite 11,

Am Folgetag stellte MdB Bärbel Höhn an die Bundesregierung folgende Frage: „Aus welchen Motiven hat die Bundesregierung im aktuellen Gentechnikgesetzentwurf dem bekannten Vorsorgeprinzip ein unter anderem vom Verband der Chemischen Industrie e . V . (VCI) seit Jahren gefordertes „Innovationsprinzip“ (www.vci.de/themen/bildung-forschung/forschungspolitik/wir-brauchen-ein-innovationsprinzip-in-europa-editorial-cr-05-2015.jsp) nach meiner Auffassung scheinbar gleichrangig zur Seite gestellt, und wie soll dieses bei der Bewertung von mit neuen Gentechnikverfahren erzeugten Organismen operationalisiert werden?“²⁵

Die Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs Peter Bleser lautete hierzu wie folgt: „Die Bundesregierung geht davon aus, dass bei der Freisetzung und dem Inverkehrbringen von Organismen, die mittels neuer Züchtungstechniken wie CRISPR (Clustered Regularly Interspaced Short Palindromic Repeats)/Cas9 erzeugt worden sind, unter Zugrundelegung des Vorsorgeprinzips und des Innovationsprinzips ein hohes Maß an Sicherheit gewährleistet wird. Die Operationalisierung erfolgt im Rahmen von Einzelfallprüfungen.“²⁶

https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2016/0601-0700/zu650-16.pdf;jsessionid=5044C73426F7A48E6A397AE1660AEA43.2_cid365?__blob=publicationFile&v=7 (02.09.2020).

²⁵ Fragen für die Fragestunde der 198. Sitzung des Deutschen Bundestages am Mittwoch, dem 9. November 2016, BT-Drucks. 18/10201, Frage 30.

²⁶ Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/198 vom 09.11.2016, S. 19753, Anlage 25.

II. Genese des Innovationsprinzips im gentechnik-rechtlichen Diskurs

Spätestens mit dem vorstehend Vorgang drangen die Thematik und der hierbei maßgeblich interessierende Begriff des Innovationsprinzips in das (fach-) öffentliche Bewußtsein. Die in der Frage der Abgeordneten Höhn bereits anklingende Genese des Innovationsprinzips ist insoweit von besonderer Bedeutung. Dabei zeigt sich, dass die Aktivitäten des VCI – wie etwa die „VCI-Stellungnahme zum Entwurf der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie – Neuauflage 2016“²⁷ oder der „Politikbrief Wahl 2017“²⁸ bei näherer Betrachtung ihrerseits auf weiteren Initiativen fußen, die mittlerweile wissenschaftlich recht gut belegt sind.²⁹

So heißt es in der Begleitkommunikation zum „Politikbrief Wahl 2017“ des VCI: „Die nächste Bundesregierung sollte daher dem Vorsorgeprinzip ein „Innovationsprinzip“ zur Seite stellen. Die Gesellschaft

²⁷ Vom 29.07.2016, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975274/441208/e22dfad14b00a5c2b78f682a3513837f/2016-07-29-verband-chemische-industrie-data.pdf?download=1> (07.09.2020).

²⁸ VCI e. V. (Hrsg.), Politikbrief Februar 2017, Wahl 2017, <https://www.vci.de/vci/downloads-vci/publikation/politikbrief/vci-politikbrief-1-2017-wahl-bundestag-2017-darauf-kommts-an.pdf> (23.08.2020).

²⁹ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (Hrsg.), Das Innovationsprinzip, Sachstand WD 5 – 3000 – 106/16 vom 30.11.2016; von Gleich/Petschow, Aktuelle Diskussion um die Einführung eines Innovationsprinzips und das Verhältnis zum Vorsorgeprinzip, Kurzstudie im Auftrag des NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V., 6.10.2017.

muss offen für Innovationen sein, die durch eine Nutzen-Risiko-Abwägung auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse zu bewerten sind.“³⁰ Mit dieser Forderung schrieb der VCI aber letztlich nur das Programm fort, dass bereits vier Jahre zuvor zwölf CEOs führender multinationaler Konzerne vornehmlich aus den Bereichen Chemie und Pharma in einem offenen Brief an die Präsidenten der Europäischen Kommission, des Europäischen Parlaments und des Europäischen Rates formuliert hatten:

„We are writing in advance of the October 2013 European Council on innovation, both to draw attention to these concerns and to propose a constructive way forward. In this spirit, we would like to propose the formal adoption of an Innovation Principle in European risk management and regulatory practice. The principle is simple - that whenever precautionary legislation is under consideration, the impact on innovation should also be taken into full account in the policy and legislative process.“³¹

Der Brief zielt explizit auf eine Ergänzung bzw. Anreicherung der Arbeit der „High Level Group on Innovation Policy Management“ ab, die im Dezember 2011 unter der polnischen Präsidentschaft des Rates der

30

<https://www.vci.de/services/publikationen/politikbrief/vci-politikbrief-3-2016-spezial-wahl-bundestag-2017.jsp> (30.08.2020).

³¹ The Innovation Principle, “Stimulating Economic Recovery”, 24.10.2013, https://corporateeurope.org/sites/default/files/corporation_letter_on_innovation_principle.pdf (20.08.2020).

Europäischen Union mit dem Ziel ins Leben gerufen worden ist, Ideen zur Vervollständigung und Verbesserung der europäischen Innovationspolitik zu entwickeln³², die ihrerseits einen wesentlichen Kernbestandteil der jüngeren europäischen Wirtschafts- und Industriepolitik darstellt, wie sie sich etwa in der Lissabon-Strategie im Jahre 2000 niedergeschlagen hat.³³

Ergänzt bzw. flankiert wurden und werden diese Entwicklungslinien durch zahlreiche andere, teils ineinander übergehende oder aufeinander aufbauende Initiativen, wie etwa das unter der Ägide des industrienahen European Risk Forum (ERF) stehende Schreiben von 23 CEOs an den damaligen Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker³⁴, oder die vom ERF 2015 herausgegebene Studie „Fostering Innovation. Better Management of Risk“³⁵

Die Verankerung des Innovationsprinzips im wirtschaftspolitischen Diskurs dürfte damit ebenso unstrittig sein wie die Tatsache, dass industrieseitig

³² <https://www.highlevelgroup.eu/innovation-policy-management> (24.08.2020).

³³ Hierzu von Gleich/Petschow, Aktuelle Diskussion um die Einführung eines Innovationsprinzips und das Verhältnis zum Vorsorgeprinzip, Kurzstudie im Auftrag des NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V., 6.10.2017, S. 7 mwN.

³⁴ European Risk Forum (Hrsg.), The Innovation Principle, “Stimulating innovation, jobs and growth”, 4.11.2014, http://www.riskforum.eu/uploads/2/5/7/1/25710097/innovation_principle_letter_4_nov.pdf (26.08.2020).

³⁵ http://www.riskforum.eu/uploads/2/5/7/1/25710097/monograph_innovation_principle.pdf (26.08.2020).

ein maßgeblicher Anteil an der Kreierung dieses Prinzips und an dessen Implementierung in der politischen Auseinandersetzung zu attestieren ist.

III. Rechtliche Verankerung und rechtlicher Gehalt des Innovationsprinzips?

Die rechtliche Verankerung des Innovationsprinzips ist hingegen äußerst vage.³⁶ Von Interesse ist insoweit eine Ausarbeitung des European Political Strategy Centre (ESPC). Das ESPC stellt nach eigener Darstellung einen internen Think Tank der Europäischen Kommission dar, der vom damaligen Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker eingerichtet wurde und direkt seiner Weisung unterstand.³⁷ Zu den Aufgaben des - mittlerweile unter dem Namen „Europäisches Zentrum für politische Strategie“ (Inspire, Debate, Engage and Accelerate Action, I.D.E.A.) agierenden - EPSC gehört es, sich mit vorausschauender und antizipatorischer Politikgestaltung zu befassen und die Beteiligung der Europäischen Kommission am Europäischen Strategie- und Politikanalysesystem (ESPAS) anzuführen - der interinstitutionellen Zusammenar-

³⁶ Die ebenfalls durchaus kritischen Fragen, was eigentlich „Innovation“ in diesem Sinne bedeuten soll und welcher Wert der „Innovation“ als solcher beizumessen ist, bleibt hier aufgrund des rechtlichen Fokus der vorliegenden Ausarbeitung ausgeklammert; siehe hierzu etwa: Eidgenössische Ethikkommission für die Biotechnologie im Ausserhumanbereich EKAH (Hrsg.), *Benötigt das Vorsorgeprinzip eine Ergänzung? Ethische Überlegungen zum „Innovationsprinzip“*, November 2019.

³⁷

https://ec.europa.eu/knowledge4policy/organisation/epsc-european-political-strategy-centre_en (01.09.2020).

beit der EU, die darauf abzielt, die Vorbereitung auf kommende Herausforderungen und Chancen zu verbessern. Der EPSC ist auch bestrebt, die Kommunikation und Kontaktaufnahme mit Entscheidungsträgern, Think Tanks und der Zivilgesellschaft im Allgemeinen zu erleichtern.

1. Insbesondere: Die ESPC-Stellungnahme

In der am 30.06.2016 veröffentlichten ESPC-Stellungnahme „Towards an Innovation Principle Endorsed by Better Regulation“³⁸ findet sich eine längere Passage, die sich dem Versuch einer rechtlichen Legitimation bzw. einer rechtlichen Verankerung des Innovationsprinzips widmet. Da es sich – soweit ersichtlich³⁹ – um den zentralen, wenn nicht gar einzigen⁴⁰ nennenswerten Versuch einer rechtlichen Legitimation des Innovationsprinzips handelt, sollen die relevanten Passagen⁴¹ im Folgenden im Wortlaut und sodann in einer eigenen Übersetzung des Verfassers wiedergegeben werden:

„Undoubtedly, the choice to foster innovation in the decision making process is a political prerogative.

³⁸ https://wayback.archive-it.org/12090/20191129102319/https://ec.europa.eu/epsc/publications/strategic-notes/towards-innovation-principle-endorsed-better-regulation_en (23.08.2020).

³⁹ So wohl auch: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (Hrsg.), Das Innovationsprinzip, Sachstand WD 5 - 3000 - 106/16 vom 30.11.2016, S. 12 f.

⁴⁰ Zur rechtlichen Innovationsforschung im Folgenden unter C. IV.

⁴¹ Nr. 2 der Stellungnahme.

An innovation principle is therefore about the political decision ensuring that the impact on innovation is fully assessed, whenever policy is being made. In this regard Union law may provide for the promotion of innovation. Notwithstanding, one may even think of a Treaty-based 'innovation principle' that provides legal guidance to ensure the right choice and appropriate application of regulatory tools.

Several aspects in Union Law allow for the assumption that an implicit innovation principle can be deduced from the Treaties by systemic and teleological interpretation:

according to Article 3 (3) TEU the EU 'shall promote scientific and technological advance.' In the context of the EU's industry policy (Art. 173 TFEU) 'innovation' is explicitly mentioned. For that purpose, in accordance with a system of open and competitive markets, the action of the EU and its Member States shall be aimed among others at

„fostering better exploitation of the industrial potential of policies of innovation, research and technological development.“

In this respect, Art. 179 (1) TFEU is also of interest. It sets the task of achieving a European research area by strengthening the scientific and technological bases. This shall encourage the Union, including its industry, to become more competitive.

In addition, the guarantees embodied in the EU Charter of Fundamental Rights are even more important for deducing an implicit innovation principle. The Charter stipulates the freedom of sciences (Art. 13), the freedom to choose an occupation and the right to engage in work (Art. 15) as well as the right to property, including intellectual property (Art. 17). These individual rights define important (pre-)conditions for innovation. As innovation largely arises from freely exercised economic and scientific activities, they spur experimentation and the development of new concepts and ideas.

Two ways can be identified on how fundamental rights put innovation into practice:

Under the rule of law (Art. 2 TEU) fundamental rights imply a duty to respect freedom for state authorities. In their subjective dimension they serve as a benchmark for the assessment of all public action interfering with individual freedom. Any action taken by state authorities is considered as an intervention in individual freedom and, as such, faces the pressure of legitimation. Hence, in theory, a kind of rule-and-exception logic is embodied in each fundamental right. That is defined by the citizen's freedom and the corresponding competence of public authorities to limit its scope for the sake of the protection of public goods. As a consequence, any measure taken by public authorities constitutes an interference with individual freedom, which must then be legitimated from a formal perspective by

statutory law and from a substantive perspective with regards to citizens' fundamental rights. (...) ⁴²

Apart from this subjective dimension, fundamental rights may have as well an objective dimension, giving them the effect of a principle. In this regard they imply a legal duty to optimise the objective of the relevant individual right, while taking into account opposing principles and individual rights. As a principle, the above mentioned fundamental rights set out the positive obligation to facilitate the exercise of these rights when designing policies and making laws. This can be achieved, for example, through the creation of an innovation-enabling legal framework, infrastructure or the funding of promising ideas.

On these legal grounds, based on the interpretation of different norms, one may say that an implicit Treaty-based innovation principle sets guidelines for optimising the legal framework for innovation.

Treaty-Based Principles to Be Balanced with the Innovation Principle

Art. 11 TFEU states that environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of the Union's policies and activities, in particular with a view to promoting sustainable development. This provision requires the integration of environmental protection measures al-

⁴² An dieser Stelle findet sich im Originaltext ein Textkasten, der die Funktionsweise grundrechtlicher Schrankenlehren erläutert.

so in policy fields that are traditionally not considered part of environmental policy. This is sometimes referred to as the "integration principle".

Art. 191 TFEU sets another important principle of European environmental law, which is of high relevance regarding innovation: the precautionary principle. Art. 191 Para. 2 TFEU as well as Art. 114 TFEU provide that the environmental policy of the EU shall aim at a high level of protection and should be based on the precautionary principle. The precautionary principle is basically about the management of risk. It applies notably in areas where scientific evidence is inconclusive or is contested between experts but a preliminary and objective scientific risk assessment raises justified concern that a substance, production process or product may cause harm to human health or the environment. Although the precautionary principle derives from environmental law, it is - according to the jurisdiction of the ECJ - a general principle of EU law, that includes economic and non-economic considerations. It provides therefore suitable tools and strategies to appropriately cope with risk.

Although the precautionary principle may be understood as a counter principle to the innovation principle, it is of particular importance for innovation, because especially at an early stage of a new technique or approach, the possibility of a risk often cannot be ruled out. It provides procedures and criteria to assess, appraise and manage risks. An integral part of the risk management, as envisaged

by the precautionary principle, is the examination of the potential benefits and costs of action, or lack of action.

According to Art. 168 TFEU, every regulatory decision has to consider its impact on human health, while maintaining a high level of protection.

Art. 12 TFEU affirms that consumer protection requirements shall be taken into account in defining and implementing other Union policies and activities. Art. 169 TFEU provides that the promotion of consumers' interests and a high level of consumer protection are an objective of the European Union.

The significance of these objectives, as well as their legally binding character is confirmed by the Charter of Fundamental Rights of the European Union. The second sentence of Art. 35 CFR provides a high level of human health protection; Art. 37 CFR addresses the duties of authorities to protect the environment; and Art. 38 CFR requires a high level of consumer protection."⁴³

Die entsprechenden Passagen lauten auf Deutsch⁴⁴ wie folgt:

⁴³ https://wayback.archive-it.org/12090/20191129102319/https://ec.europa.eu/epsc/publications/strategic-notes/towards-innovation-principle-endorsed-better-regulation_en (23.08.2020).

⁴⁴ Übersetzung des Verfassers.

„Zweifellos ist die Entscheidung, Innovation im Entscheidungsprozess zu fördern, ein politisches Vorrecht. Bei einem Innovationsprinzip geht es also um die politische Entscheidung, die sicherstellt, dass die Auswirkungen auf die Innovation vollständig bewertet werden, wann immer eine Politik gemacht wird. In dieser Hinsicht kann das Unionsrecht die Förderung der Innovation vorsehen. Ungeachtet dessen kann man sogar an ein auf den Verträgen basierendes "Innovationsprinzip" denken, das rechtliche Orientierungshilfen bietet, um die richtige Wahl und angemessene Anwendung von Regulierungsinstrumenten zu gewährleisten.

Mehrere Aspekte des Unionsrechts lassen die Annahme zu, dass ein implizites Innovationsprinzip durch systematische und teleologische Auslegung aus den Verträgen abgeleitet werden kann:

Gemäß Artikel 3 (3) EUV "fördert die EU den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt". Im Zusammenhang mit der Industriepolitik der EU (Art. 173 AEUV) wird "Innovation" ausdrücklich erwähnt. Zu diesem Zweck zielt die Tätigkeit der EU und ihrer Mitgliedstaaten im Einklang mit einem System offener und wettbewerbsorientierter Märkte unter anderem auf Folgendes ab:

„Förderung einer besseren Nutzung des industriellen Potenzials der Politik in den Bereichen Innovation, Forschung und technologische Entwicklung“.

In dieser Hinsicht ist Art. 179 Abs. 1 AEUV ebenfalls von Interesse. Er enthält die Aufgabe, durch die Stärkung der wissenschaftlichen und technologischen Grundlagen einen europäischen Forschungsraum zu verwirklichen. Dadurch soll die Union, einschließlich ihrer Industrie, ermutigt werden, wettbewerbsfähiger zu werden.

Noch wichtiger für die Ableitung eines impliziten Innovationsprinzips sind darüber hinaus die in der EU-Grundrechtscharta verankerten Garantien. Die Charta schreibt die Freiheit der Wissenschaften (Art. 13), die Freiheit der Berufswahl und das Recht auf Arbeit (Art. 15) sowie das Recht auf Eigentum, einschließlich des geistigen Eigentums (Art. 17), fest. Diese individuellen Rechte definieren wichtige (Vor-)Bedingungen für Innovationen. Da Innovation weitgehend aus frei ausgeübten wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Tätigkeiten hervorgeht, spornen sie zum Experimentieren und zur Entwicklung neuer Konzepte und Ideen an.

In Bezug auf die Art und Weise, wie die Grundrechte Innovation in die Praxis umsetzen, lassen sich zwei Wege ausmachen:

Im Rahmen der Rechtsstaatlichkeit (Art. 2 EUV) implizieren die Grundrechte die Pflicht, die Freiheit der staatlichen Behörden zu achten. In ihrer subjektiven Dimension dienen sie als Maßstab für die Beurteilung allen öffentlichen Handelns, das in die Freiheit des Einzelnen eingreift. Jede Maßnahme der staatlichen Gewalt gilt als Eingriff in die indivi-

duelle Freiheit und steht als solche unter Rechtfertigungsdruck. Theoretisch ist daher in jedem Grundrecht eine Art Regel- und Ausnahmelogik verankert. Diese ist definiert durch die Freiheit des Bürgers und die entsprechende Kompetenz der staatlichen Behörden, ihre Reichweite im Interesse des Schutzes öffentlicher Güter einzuschränken. Infolgedessen stellt jede Maßnahme der öffentlichen Hand einen Eingriff in die individuelle Freiheit dar, die dann aus formaler Sicht durch das Gesetz und aus materieller Sicht im Hinblick auf die Grundrechte der Bürger legitimiert werden muss. (...)

Abgesehen von dieser subjektiven Dimension können Grundrechte auch eine objektive Dimension haben, die ihnen die Wirkung eines Prinzips verleiht. In dieser Hinsicht implizieren sie eine rechtliche Verpflichtung, das Ziel des betreffenden individuellen Rechts zu optimieren, wobei gegensätzliche Prinzipien und individuelle Rechte zu berücksichtigen sind. Als Grundsatz enthalten die oben genannten Grundrechte die positive Verpflichtung, die Ausübung dieser Rechte zu erleichtern, wenn Politiken entworfen und Gesetze erlassen werden. Dies kann z.B. durch die Schaffung eines innovationsfördernden Rechtsrahmens, einer Infrastruktur oder durch die Finanzierung vielversprechender Ideen erreicht werden.

Aus diesen rechtlichen Gründen kann man auf der Grundlage der Auslegung verschiedener Normen sagen, dass ein implizites, auf dem Vertrag basierendes Innovationsprinzip Leitlinien für die Optimierung des rechtlichen Rahmens für Innovation festlegt.

Vertragsbasierte Prinzipien, die mit dem Innovationsprinzip in Einklang gebracht werden müssen:

Art. 11 AEUV besagt, dass die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Politik und der Maßnahmen der Union insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden müssen. Diese Bestimmung verlangt die Einbeziehung von Umweltschutzmaßnahmen auch in Politikbereiche, die traditionell nicht als Teil der Umweltpolitik angesehen werden. Dies wird manchmal als das "Integrationsprinzip" bezeichnet.

Art. 191 AEUV legt einen weiteren wichtigen Grundsatz des europäischen Umweltrechts fest, der für die Innovation von hoher Relevanz ist: das Vorsorgeprinzip. Art. 191 AEUV 191 Abs. 2 AEUV sowie Art. 114 AEUV sehen vor, dass die Umweltpolitik der EU auf ein hohes Schutzniveau abzielt und auf dem Vorsorgeprinzip beruhen soll. Beim Vorsorgeprinzip geht es im Wesentlichen um das Management von Risiken. Es findet insbesondere in Bereichen Anwendung, in denen wissenschaftliche Erkenntnisse nicht schlüssig sind oder unter Experten umstritten sind, aber eine vorläufige und objektive wissenschaftliche Risikobewertung die begründete Besorgnis aufkommen lässt, dass ein Stoff, ein Produktionsverfahren oder ein Produkt die menschliche Gesundheit oder die Umwelt schädigen kann. Obwohl sich das Vorsorgeprinzip aus dem Umweltrecht ableitet, ist es - nach der Rechtsprechung des EuGH - ein allgemeiner Grundsatz des EU-Rechts, der wirtschaftliche und nichtwirtschaftliche Erwä-

gungen einschließt. Es bietet daher geeignete Instrumente und Strategien für einen angemessenen Umgang mit Risiken.

Obwohl das Vorsorgeprinzip als Gegenprinzip zum Innovationsprinzip verstanden werden kann, ist es für die Innovation von besonderer Bedeutung, da gerade in einem frühen Stadium einer neuen Technik oder eines neuen Ansatzes die Möglichkeit eines Risikos oft nicht ausgeschlossen werden kann. Es stellt Verfahren und Kriterien zur Verfügung, um Risiken zu bewerten, abzuschätzen und zu managen. Ein integraler Bestandteil des Risikomanagements, wie es das Vorsorgeprinzip vorsieht, ist die Prüfung des potentiellen Nutzens und der Kosten des Handelns bzw. des Nichthandelns.

Gemäss Art. 168 AEUV muss jede regulatorische Entscheidung ihre Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit unter Wahrung eines hohen Schutzniveaus berücksichtigen.

Art. 168 AEUV 12 AEUV bekräftigt, dass den Erfordernissen des Verbraucherschutzes bei der Festlegung und Durchführung der anderen Unionspolitiken und -maßnahmen Rechnung zu tragen ist. Art. 12 AEUV 169 AEUV sieht vor, dass die Förderung der Verbraucherinteressen und ein hohes Verbraucherschutzniveau ein Ziel der Europäischen Union sind.

Die Bedeutung dieser Ziele sowie ihr rechtsverbindlicher Charakter werden durch die Charta der Grundrechte der Europäischen Union bestätigt. Der zweite

Satz von Art. 35 GRCh sieht ein hohes Schutzniveau für die menschliche Gesundheit vor; Art. 37 GRCh behandelt die Pflichten der Behörden zum Schutz der Umwelt; und Art. 38 GRCh verlangt ein hohes Niveau des Verbraucherschutzes.“

2. Rechtliche Bewertung der ESPC-Stellungnahme

Dieser Begründungsansatz, auf den ohne weitere eigenständige Wertung in verkürzter Form auch in einer Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages hingewiesen worden ist⁴⁵, kann bei näherer Betrachtung keine ernsthafte Fundierung des Innovationsprinzips als abwägungsfähiges Rechtsprinzip begründen:

Ohne dass vorliegend im Einzelnen auf die Grundlagen der juristischen Auslegungsmethoden eingegangen werden müsste⁴⁶, kann als gesichert gelten, dass die beschriebene „systematische und teleologische Auslegung der Verträge“ nicht geeignet ist, das Innovationsprinzip als Rechtsprinzip zu kreieren. Ausschlaggebend hierfür ist bereits die grundlegende Bedeutung der Norminterpretation. Die systematische und teleologische Auslegung stellt ebenso wie die historische und dem Wortlaut verpflichtete Interpretation auf einen bestehenden Rechtssatz ab, dessen Bedeu-

⁴⁵ Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (Hrsg.), Das Innovationsprinzip, Sachstand WD 5 - 3000 - 106/16 vom 30.11.2016, S. 12 f.

⁴⁶ Einflussreich waren hierzu bekanntlich insbesondere die Arbeiten von Karl Larenz. Siehe aus neuerer Zeit etwa: Wank, Die Auslegung von Gesetzen, 6. Aufl. 2015.

tung näher ergründet werden soll; die Auslegung führt jedoch niemals zur Begründung neuer Rechtssätze oder Prinzipien.

a. Die ultra vires-Rechtsprechung des BVerfG

Diese bereits logisch begründbare Grenze einer jeden Gesetzesinterpretation findet seine zusätzliche Rechtfertigung darin, dass es aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit und der Gewaltenteilung Rechtsfortbildungen contra legem ebenso zu vermeiden gilt wie anderenfalls drohende Gesetzesumgehungen. Diese Rückbindungen hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich auch für das Handeln der Organe der Europäischen Union anerkannt:

„Das BVerfG hat stets die Befugnis des EuGH anerkannt, das Recht im Wege methodisch gebundener Rechtsprechung fortzubilden (vgl. BVerfGE 123,267 (351 f.)).

Eine Grenze findet die Befugnis zur Rechtsfortbildung jedoch dort, wo sie ausdrückliche (vertrags-)gesetzliche Entscheidungen abändert und ohne ausreichende gesetzliche Rückbindung neue Regelungen schafft. Dies ist insbesondere dort der Fall, wo über den Einzelfall hinaus politische Grundentscheidungen getroffen werden oder durch die Rechtsfortbildung strukturelle Verschiebungen im System konstitutioneller Macht- und Einflussverteilung stattfinden. Zudem bildet das Prinzip der begrenzten Ein-

zelermächtigung eine wesentliche Grenze richterlicher Rechtsfortbildung auf Unionsebene.“⁴⁷

Im Einzelnen führt das Bundesverfassungsgericht hierzu Folgendes weiter aus:

„Der Auftrag, bei der Auslegung und Anwendung der Verträge das Recht zu wahren (Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 Satz 2 EUV), beschränkt den Gerichtshof nicht darauf, über die Einhaltung der Vertragsbestimmungen zu wachen. Dem Gerichtshof ist auch die Rechtsfortbildung im Wege methodisch gebundener Rechtsprechung nicht verwehrt. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Befugnis stets ausdrücklich anerkannt (...). Ihr stehen insbesondere das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und die Struktur des unionalen Staatenverbundes nicht entgegen. Vielmehr kann die - in den ihr gesetzten Grenzen wahrgenommene - Rechtsfortbildung gerade auch im supranationalen Verbund zu einer der grundlegenden Verantwortung der Mitgliedstaaten über die Verträge gerecht werdenden Kompetenzabgrenzung zu den Regelungsbefugnissen des Unionsgesetzgebers beitragen.

Das Primärrecht sieht an einzelnen Stellen ausdrücklich vor, dass die Unionsorgane auf der Grundlage allgemeiner Grundsätze handeln sollen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind (Art. 6 Abs. 3 EUV; Art. 340 Abs. 2 und Abs. 3 AEUV). Zur Aufgabe des Gerichtshofs gehört es insoweit, die Rechtlichkeit der Union im Sinne der ge-

⁴⁷ BVerfGE 126, 286 ff. zu Ls 1a und 1b.

meinsamen europäischen Verfassungstraditionen zu sichern. Maßstab ist sowohl das geschriebene Primär- und Sekundärrecht als auch die ungeschriebenen allgemeinen Grundsätze, wie sie aus den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten unter ergänzender Heranziehung der völkerrechtlichen Verträge der Mitgliedstaaten abgeleitet werden (...).

Rechtsfortbildung ist allerdings keine Rechtsetzung mit politischen Gestaltungsfreiräumen, sondern folgt den gesetzlich oder völkervertraglich festgelegten Vorgaben. Sie findet hier Gründe und Grenzen. Anlass zu richterlicher Rechtsfortbildung besteht insbesondere dort, wo Programme ausgefüllt, Lücken geschlossen, Wertungswidersprüche aufgelöst werden oder besonderen Umständen des Einzelfalls Rechnung getragen wird. Rechtsfortbildung überschreitet diese Grenzen, wenn sie deutlich erkennbare, möglicherweise sogar ausdrücklich im Wortlaut dokumentierte (vertrags-)gesetzliche Entscheidungen abändert oder ohne ausreichende Rückbindung an gesetzliche Aussagen neue Regelungen schafft. Dies ist vor allem dort unzulässig, wo Rechtsprechung über den Einzelfall hinaus politische Grundentscheidungen trifft oder durch die Rechtsfortbildung strukturelle Verschiebungen im System konstitutioneller Macht- und Einflussverteilung stattfinden.

Eine wesentliche Grenze richterlicher Rechtsfortbildung auf Unionsebene ist das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 EUV). Es gewinnt seine Bedeutung vor dem Hintergrund der stark föderalisierten und kooperativen

Organisationsstruktur der Europäischen Union, die in vielen Bereichen sowohl im Umfang der Kompetenzen als auch in der Organisationsstruktur und den Verfahren zwar staatsanalog, aber nicht bundesstaatlich geprägt ist. Die Mitgliedstaaten haben nur jeweils begrenzte Hoheitsrechte übertragen. Generalermächtigungen und die Kompetenz, sich weitere Kompetenzen zu verschaffen, widersprechen diesem Prinzip und würden die verfassungsrechtliche Integrationsverantwortung der Mitgliedstaaten untergraben (vgl. BVerfGE 123, 267 (352 f.)). Dies gilt nicht nur, wenn sich eigenmächtige Kompetenzerweiterungen auf Sachbereiche erstrecken, die zur verfassungsrechtlichen Identität der Mitgliedstaaten rechnen oder besonders vom demokratisch diskursiven Prozess in den Mitgliedstaaten abhängen (vgl. BVerfGE 123, 267 (357 f.)), allerdings wiegen hier Kompetenzüberschreitungen besonders schwer.“⁴⁸

Ohne dass es damit vorliegend auf die Beantwortung der Frage ankäme, ob vorliegend mit dem kommissionsseitig konstruierten rechtlichen Innovationsprinzip auch gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung verstoßen werden würde, kann als gesichert gelten, dass gleichwohl eine rechtswidrige Rechtsfortbildung vorliegt. Denn die vorgenommene Gesamtschau allgemeiner politischer Grundsätze und Zielsetzungen bzw. einzelner Individualberechtigungen⁴⁹ ergibt nicht mehr als den Allgemeinplatz, dass die europäische Forschungslandschaft ebenso wie die Rechte und Interessen der in ihr tätigen Wissen-

⁴⁸ BVerfGE 126, 286 ff., Rn. 62 ff. bei Juris.

⁴⁹ Hierzu sogleich mehr.

schaftler von erheblichem politischem und ökonomischem Interesse ist. Aus dieser banalen Erkenntnis kann jedoch kein tragfähiges Rechtsprinzip abgeleitet werden, das geeignet wäre, im Wege der Abwägung die Grundsätze oder die Anwendung des primärrechtlich verankerten Vorsorgeprinzips einzuschränken. Anderenfalls würden eben gerade „ohne ausreichende Rückbindung an gesetzliche Aussagen neue Regelungen (ge)schaff(en)“.

Ergänzend ist insoweit darauf hinzuweisen, dass die kommissionsseitig genannten Rechte und Interessen der Forscher und „der“ Forschung selbstverständlich von erheblichem Gewicht sind und in den genannten Normen ihren unmittelbaren Ausdruck finden. Die Gesamtschau dieser Normen ergibt aber eben nicht mehr als die Summe der Teile und ist im Übrigen im Kontext der prozeduralen Ausgestaltung des Vorsorgeprinzips ohne Belang.

b. Zur Bedeutung des Grundrechtsschutzes

Auch die weiteren vom ESPC bemühten Argumentationsversuche fangen nicht. Das Gremium verweist insoweit auf ausgewählte Grundrechte, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (GRCh)⁵⁰ statuiert werden. Sodann werden die Wirkweisen der Grundrechte – als subjektive Rechte einerseits und als „objektive Wertentscheidungen“ andererseits – beschrieben und die Anforderungen an die Rechtfertigungsmöglichkeiten staatlicher Eingriffe näher erör-

⁵⁰ ABl. Nr. C 364 v. 18.12.2000, S. 1 ff.

tert. Bei den entsprechenden Ausführungen handelt es sich aber um nicht mehr als allgemeine Grundprinzipien der Grundrechtslehre, die zudem – historisch bedingt – extreme Parallelen zum deutschen Grundrechtsverständnis aufweisen:

Als Präsident des die GRCh ausarbeitenden Konvents⁵¹ fungierte bekanntlich der ehemalige Bundespräsident Roman Herzog, der in die Arbeit ganz maßgeblich seine Erfahrungen als deutscher Staatsrechtslehrer und ehemaliger Präsident des Bundesverfassungsgerichts einfließen ließ. Der Grundansatz der GRCh und die Sicht der Grundfreiheiten als materielle Diskriminierungsverbote sind daher parallel zum Grundgesetz gestaltet.⁵² Daher können sich aus Grundrechten der GRCh ebenso wie aus den Grundrechten des Grundgesetzes prinzipiell keine Leistungsansprüche ableiten lassen. Darüber hinaus sind – wie übrigens auch die Rechtsprechung des EGMR zur EMRK anerkennt – aus menschenrechtlichen Garantien nur in wenigen Einzelfällen (wie z.B. beim Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit) staatliche Schutzpflichten ableitbar.

⁵¹

https://www.europarl.europa.eu/charter/composition_en.htm (02.09.2020).

⁵² Siehe statt vieler nur: Kingreen, Die Struktur der Grundfreiheiten des Europäischen Gemeinschaftsrechts, 1999, S. 75 ff.; Frenz, Grundfreiheiten und Grundrechte, in: EuR 2002, 603 (616); Niedobitek, Entwicklung und allgemeine Grundsätze, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, 2010, § 159, Rn. 65; Hilf, Die Schranken der EU-Grundrechte, in: Merten/Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, 2010, § 164, Rn. 34.

In der Gesamtschau zeigt sich damit, dass die Grundrechte der GRCh den berechtigten Personen (Forschern, Unternehmern etc.) selbstverständlich Abwehrrechte gegen Verletzungen durch die Organe der Union⁵³ einräumen, dass sich diesen Berechtigungen aber keinerlei darüber hinausreichende Befugnisse oder Aufgaben herleiten lassen. Art. 51 Abs. 2 GRCh bekräftigt diese Selbstverständlichkeit nochmals speziell mit Blick auf die besondere Sensibilität des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung: „Diese Charta begründet weder neue Zuständigkeiten noch neue Aufgaben für die Gemeinschaft und für die Union, noch ändert sie die in den Verträgen festgelegten Zuständigkeiten und Aufgabe.“

Vor allem aber ist gerade mit Blick auf die Freiheit der Wissenschaft anzumerken, dass dieses Grundrecht zwar sowohl nach dem Verständnis des Grundgesetzes, als auch nach den Grundlegungen der Charta zu den fundamentalen menschenrechtlichen Verbürgungen zählt, dass aber ebenso - soweit ersichtlich: unwidersprochen - anerkannt ist, dass die Wissenschaftsfreiheit nicht grenzenlos ist, sondern selbstverständlich mit allen anderen konfligierenden bzw. kollidierenden Rechten und Interessen in Einklang gebracht werden muss. Unabhängig von der im jeweiligen Einzelfall anhand wissenschaftlicher Kriterien zur ermittelnden Hochrangigkeit der Forschung kann daher als gesichert gelten, dass die Forschungsfreiheit weder unter Geltung des Grundgesetzes, noch im

⁵³ Art. 51 Abs. 1 GRCh.

Anwendungsbereich der Charta „absolut“ oder im Verhältnis zu anderen Grundrechten oder Interessen von Verfassungsrang vorrangig gilt. Das Bundesverfassungsgericht hat diese allgemein anerkannten Prinzipien übrigens auch speziell für gentechnische Forschungsarbeiten bestätigt:

„Die Wissenschaftsfreiheit kann, wie andere vorbehaltlos gewährleistete Grundrechte, aufgrund von kollidierendem Verfassungsrecht beschränkt werden (...). Ein Konflikt zwischen verfassungsrechtlich geschützten Grundrechten ist unter Rückgriff auf weitere einschlägige verfassungsrechtliche Bestimmungen und Prinzipien sowie auf den Grundsatz der praktischen Konkordanz durch Verfassungenauslegung zu lösen (...).

Der Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, der Berufs- und Eigentumsfreiheit möglicher Betroffener und der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 2 Abs. 2 Satz 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1, Art. 20a GG) sind wichtige Werte von Verfassungsrang, die nicht nur eine Beschränkung der Berufsfreiheit und des Eigentums (...), sondern auch der Wissenschaftsfreiheit rechtfertigen.“⁵⁴

Der Gewährleistung der somit zweifellos rechtlich gebotenen Güterabwägung dient sodann das Vorsorgeprinzip. Die Anwendung des Vorsorgeprinzips ist somit gerade der Garant dafür, dass die rechtlich unverzichtbare Güterabwägung zwischen der Forschungs-

⁵⁴ BVerfGE 128, 1 ff., Rn. 147 f. bei Juris.

freiheit auf der einen Seite und der staatlichen Schutzpflicht zugunsten des menschlichen Lebens beziehungsweise der körperlichen Unversehrtheit sowie den Belangen des Umweltschutzes auf der anderen Seite stattfindet. Hierdurch wird zugleich sichergestellt, dass Innovationen in den rechtlich gebotenen Bahnen sichergestellt bzw. verwirklicht werden können.⁵⁵

3. Zwischenergebnis

Somit besteht keine wie auch immer geartete Möglichkeit, das Innovationsprinzip im Wege der beschriebenen Zusammenschau einzelner Vertragsbestimmungen mit Grundrechten der GRCh zu einem Rechtsprinzip aufzuwerten oder sonst wie mit rechtlichem Gehalt zu versehen. Dieses Ergebnis ist derart eindeutig, dass vorliegend zusätzliche Ausführungen zu weiteren dogmatischen und methodischen Unzulänglichkeiten unterbleiben sollen.

IV. Zur rechtswissenschaftlichen Innovationsforschung

Hingegen lohnt sich ergänzend ein abschließender Blick auf die Erkenntnisse rechtswissenschaftlicher

⁵⁵ In diese Richtung auch: Eidgenössische Ethikkommission für die Biotechnologie im Ausserhumanbereich EKAH (Hrsg.), Benötigt das Vorsorgeprinzip eine Ergänzung? Ethische Überlegungen zum „Innovationsprinzip“, November 2019.

Innovationsforschung.⁵⁶ Während innovationswissenschaftliche Untersuchungen das Recht regelmäßig allenfalls beiläufig als bloßen Faktor erwähnen⁵⁷, widmet sich rechtswissenschaftliche Innovationsforschung maßgeblich zwei Teilaspekten. Dabei steht zunächst „der Einfluss des Rechts auf außerrechtliche Innovationen – etwa technologische oder soziale Neuerungen – im Zentrum der Analyse. Solche rechtsexternen Neuerungen sind zum Teil mit Neuerungen im Recht verkoppelt. Es gibt aber auch fortwährend eigenständige Neuerungen im Recht (rechtsinterne Neuerungen).“⁵⁸ Der ehemalige Bundesverfassungsrichter Wolfgang Hoffmann-Riem als wohl führender Vertreter rechtswissenschaftlicher Innovationsforschung konzediert für die vorliegend interessierende Fragestellung vor allem zweierlei: Zum einen weist bereits das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip ein innovationsfreundliches Element auf, da letztlich „Entwicklungen, die Chancen eröffnen“, evaluiert werden.⁵⁹ Zum anderen attestiert Hoffmann-Riem nach eingehender Darstellung der einfachrechtlichen Rahmenbedingungen⁶⁰ dem Gesetzgeber des GenTG „eine Vielzahl von

⁵⁶ Hierzu etwa die im Nomos-Verlag erschienenen „Schriften zur rechtswissenschaftlichen Innovationsforschung“.

⁵⁷ Hoffmann-Riem, Innovation und Recht – Recht und Innovation. Recht im Ensemble seiner Kontexte, 2016, S. 235.

⁵⁸ Hoffmann-Riem, Innovation und Recht – Recht und Innovation. Recht im Ensemble seiner Kontexte, 2016, S. 3.

⁵⁹ Hoffmann-Riem, Innovation und Recht – Recht und Innovation. Recht im Ensemble seiner Kontexte, 2016, S. 18 f.

⁶⁰ Hoffmann-Riem, Innovation und Recht – Recht und Innovation. Recht im Ensemble seiner Kontexte, 2016, S. 455 ff.

Vorkehrungen zur Sicherung nicht nur der Ermöglichung von Innovationen, sondern auch von Innovationsverantwortung".⁶¹ Hinsichtlich der aktuellen Regulierung der grünen Gentechnik kommt Hoffmann-Riem zu einem eindeutigen Fazit:

„Die vom Gesetzgeber vorgesehenen Vorkehrungen ergeben in ihrer Gesamtheit ein hochkomplexes Gebilde. Dass es leicht dem Vorwurf der Überregulierung ausgesetzt ist, kann daher nicht überraschen. Ob ein solcher Vorwurf sachlich berechtigt ist, hängt aber auch davon ab, woran sich Überregulierung bemisst.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Gesetzgeber sich weitgehend am Typ regulierter Selbstregulierung orientiert, also Freiraum für Eigenverantwortung belassen, aber doch den hohen Risikopotentialen durch regulative Vorgaben begegnen will. Diese aber enthalten eine Vielzahl unterschiedlicher Aspekte und ermöglichen z.T. weite Entscheidungsräume. Ziel des Umgangs mit diesen Vorgaben soll offenbar nicht allein die Vermeidung von Rechtsfehlern sein, sondern auch die „Sachrichtigkeit“ in dem oben beschriebenen (...) Sinne, verstanden als Angemessenheit der Problemlösung in dem rechtlich vorgegebenen Korridor rechtlich vertretbarer Entscheidungen.

Die Justierung des Verhältnisses von Innovationsoffenheit und Innovationsverantwortung in einem derart umstrittenen und mit vielen Prognoseunsicherheiten

⁶¹ Hoffmann-Riem, Innovation und Recht - Recht und Innovation. Recht im Ensemble seiner Kontexte, 2016, S. 472.

versehenen Feld ist schwierig. Es ist leichter, den Vorwurf der Überregulierung zu erheben als ein weniger intensives Regelungsdesign zu entwerfen, das die Regelungsziele im Spannungsfeld gesellschaftlicher Eigenverantwortung und hoheitlicher Gewährleistungsverantwortung besser oder ebenso gut erreichen hilft.“⁶²

Diese Ergebnisse stützen den vorstehend bereits erarbeiteten Befund zusätzlich. Wenngleich Innovation den Gegenstand rechtswissenschaftlicher Forschung darstellt, lässt sich ein tragfähiges rechtliches Innovationsprinzip nicht identifizieren. Die nicht zuletzt politisch determinierte Frage der gebotenen Innovationsförderung lässt sich mit Blick auf die grüne Gentechnik dahingehend beantworten, dass das GenTG schon jetzt ein lernendes und damit Innovationen ermöglichendes System implementiert hat.

V. Auswirkungen auf das Vorsorgeprinzip?

In Bezug auf die Frage nach dem Verhältnis des Innovationsprinzips zum Vorsorgeprinzip fällt auf, dass die vielfältigen Diskussionen zum Innovationsprinzip durch zahlreiche Divergenzen im Detail, fundamentale Fehlverständnisse und Blindstellen geprägt sind. So bleibt die konkrete Operationalisierung des Innovationsprinzips ebenso unklar wie die Fundierung des Prinzipienbegriffs selbst. Begrifflichkeiten wie Risiko, Gefahr, Vorsorge oder Chance werden oftmals

⁶² Hoffmann-Riem, Innovation und Recht - Recht und Innovation. Recht im Ensemble seiner Kontexte, 2016, S. 473.

weder einheitlich, noch korrekt verwendet. So weisen Befürworter des Innovationsprinzips beispielsweise darauf hin, dass bei Bestehen einer realen Gefahr Vorsorgeerwägungen Priorität haben sollten.⁶³ Das Vorliegen einer Gefahr löst jedoch die Mechanismen der Gefahrenabwehr aus - das Vorsorgeprinzip spielt in dieser Situation gerade keine Rolle mehr. Unklar bleibt auch, ob das Innovationsprinzip das Vorsorgeprinzip ergänzen oder - je nach Fallgestaltung - gänzlich verdrängen bzw. unanwendbar machen soll.⁶⁴

Einer näheren Auseinandersetzung mit diesen dogmatischen und methodischen Unzulänglichkeiten bedarf es freilich vorliegend nicht. Denn rechtlich bedeutsame Wirkungen können dem Innovationsprinzip aufgrund der vorstehend ausführlich beschriebenen rechtlichen Rahmenbedingungen gerade nicht beigemessen werden. Die Relevanz des Innovationsprinzips ist damit ausschließlich politischer Natur - im politischen Diskurs spielen dogmatische und methodische Mängel jedoch zunächst einmal ebenso wenig eine Rolle wie die Frage der rechtlichen Verortung.

Für die strikt rechtliche Betrachtung bleibt es bei der Feststellung, dass dem Innovationsprinzip keine

⁶³ So der damalige Vorstandsvorsitzende der BASF; siehe die Nachweise bei von Gleich/Petschow, Aktuelle Diskussion um die Einführung eines Innovationsprinzips und das Verhältnis zum Vorsorgeprinzip, Kurzstudie im Auftrag des NABU - Naturschutzbund Deutschland e.V., 6.10.2017, S. 9.

⁶⁴ Vgl. von Gleich/Petschow, Aktuelle Diskussion um die Einführung eines Innovationsprinzips und das Verhältnis zum Vorsorgeprinzip, Kurzstudie im Auftrag des NABU - Naturschutzbund Deutschland e.V., 6.10.2017, S. 33.

wie auch immer geartete rechtliche Relevanz beigemessen werden kann, sodass rechtliche Effekte auf das primärrechtlich verankerte Vorsorgeprinzip als Kernsatz des europäischen Umweltrechts ausgeschlossen werden können. Richtigerweise sollte in der Konsequenz künftig nicht von „dem“, sondern von „einem“ Informationsprinzip die Rede sein, weil durch diese Wortwahl die fehlende Methodik und Dogmatik ebenso zum Ausdruck gebracht werden kann wie der ausschließlich politische Charakter.

Die vom ESPC formulierte Aussage, dass das Vorsorgeprinzip und andere vertragsbasierte Prinzipien „mit dem Innovationsprinzip in Einklang gebracht werden müssen“⁶⁵ geht daher von gänzlich falschen Prämissen aus. Das Innovationsprinzip als politischer Programmsatz muss mit geltendem Recht in Einklang gebracht werden – nicht umgekehrt. Hier zeigt sich, wie bereits ausgeführt, dass das Vorsorgeprinzip kraft primär- und sekundärrechtlicher Statuierung uneingeschränkt anwendbar ist.

D. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

Das Kohärenzprinzip nach Art. 7 AEUV fordert keine absolute Stimmigkeit des Unionshandelns. Vielmehr sollen die Einzelteile lediglich in einem sinnbil-

⁶⁵ ESPC (Hrsg.), Towards an Innovation Principle Endorsed by Better Regulation, https://wayback.archive-it.org/12090/20191129102319/https://ec.europa.eu/epsc/publications/strategic-notes/towards-innovation-principle-endorsed-better-regulation_en (23.08.2020).

denden Zusammenhang stehen, ohne dass sich das Kohärenzgebot zu einer Rechtspflicht absoluter Widerspruchsfreiheit und Folgerichtigkeit verdichten würde.

Angesichts der unterschiedlichen Erfahrungsschätze und Gefährdungspotentiale, aber auch im Lichte des zu gewährleistenden Grundrechtsschutzes und der zu verwirklichenden Politiken darf der Unionsgesetzgeber konventionelle Verfahren und neue Gentechniken differenziert behandeln. Zusätzlich gestützt wird dieser Befund durch die Verordnung (EU) 2015/2283.

Das richterrechtliche, an die Mitgliedstaaten gerichtete Kohärenzprinzip erfasst die vorliegend interessierenden Konstellationen ebenfalls nicht. Denn die europarechtlich vornehmlich durch Richtlinie 2001/18/EG determinierte und durch den EuGH explizit bestätigte Differenzierung zwischen konventionellen und neuen Methoden ist nicht dazu angetan, eine rechtlich relevante Beschränkung der Marktfreiheiten in Gestalt einer ausschließlich mitgliedstaatlich veranlassten Diskriminierung zu begründen.

Das Innovationsprinzip ist ausschließlich politischer Natur. Ungeachtet des Umstandes, dass die konkrete Operationalisierung des Innovationsprinzips ebenso unklar bleibt wie die Fundierung des Prinzipienbegriffs selbst, handelt es sich unter keinem denkbaren Gesichtspunkt um eine rechtlich begründbare oder herzuleitende Konstruktion.

Die Bemühungen des European Political Strategy Centre (ESPC) zur Schöpfung einer rechtlichen Fundierung sind methodisch und dogmatisch grob fehlerhaft. Eine rechtliche Verankerung im Wege der teleologischen und systematischen Interpretation der Unionsverträge scheitert bereits daran, dass auf diesem Wege kein neues Recht geschaffen werden kann. Dieser Befund ist sowohl auf allgemeine Grundsätze der Gesetzesinterpretation, als auch auf die ultra vires-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu stützen.

Auch die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankerten Garantien stellen keine taugliche Basis für eine rechtliche Verankerung des Innovationsprinzips dar. Denn die Forschern und Marktteilnehmern unzweifelhaft zustehenden Berechtigungen sind im Wege überkommener Methodik anzuwenden und daher nicht geeignet, auf einer Metaebene ein neues Rechtsprinzip zu begründen.

Die Wissenschaftsfreiheit wird weder unter Geltung des Grundgesetzes, noch auf der Ebene der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vorbehaltlos garantiert. Das Bundesverfassungsgericht betont vielmehr zu Recht, dass der Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, der Berufs- und Eigentumsfreiheit möglicher Betroffener und der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 2 Abs. 2 Satz 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 14 Abs. 1, Art. 20a GG) wichtige Werte von Verfassungsrang darstellen, die Beschränkungen der Wissenschaftsfreiheit zwangslos rechtfertigen. Das Vorsorgeprinzip garantiert insoweit die verfassungs-

rechtlich gebotene Güterabwägung zwischen den Rechten und Interessen der Beteiligten.

Die Erkenntnisse rechtswissenschaftlicher Innovationsforschung zeigen, dass bereits das geltende Gentechnikrecht innovationsoffen gestaltet und der Vorwurf einer Überregulierung nicht haltbar ist: Zum einen weist bereits das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip ein innovationsfreundliches Element auf, da letztlich „Entwicklungen, die Chancen eröffnen“, evaluiert werden. Zum anderen hat der Gesetzgeber des GenTG „eine Vielzahl von Vorkehrungen zur Sicherung nicht nur der Ermöglichung von Innovationen, sondern auch von Innovationsverantwortung“ implementiert.