

Der Anbau genetisch veränderter Pflanzen in der EU unter Berücksichtigung der neuen Opt-out Regelung

von Rechtsreferendarin Jana Meß

I. Einleitung

II. Bisherige Rechtslage in der EU

III. Die Neuregelung

IV. Vorteile und Risiken der Neuregelung

V. Die geplante Umsetzung in Deutschland

VI. Zusammenfassung und Ausblick

I. Einleitung

Seit einiger Zeit ist es möglich, die genetische Zusammensetzung lebender Pflanzen und Organismen mithilfe biotechnologischer Verfahren zu verändern, so dass diese bestimmte Eigenschaften erhalten. Dies kann bei einer Pflanze um Beispiel die Widerstandsfähigkeit gegen Krankheiten, Insekten oder Dürre sein oder bei Lebensmitteln eine bessere Qualität oder ein besserer Nährwert. Diese Organismen nennt man "genetisch veränderte Organismen" (GVO), Lebens- und Futtermittel, die solche GVO enthalten, "GV-Lebens- oder Futtermittel".¹ Das Verfahren zur Herstellung solcher GVO wird auch als "Grüne Gentechnik" bezeichnet.

2013 wurde nur die GV-Maissorte MON 810 in 5 Mitgliedstaaten der EU auf einer Fläche von insgesamt 150.000 ha gewerblich angebaut.² Die GV-Stärkekartoffel "Amflora" ist in der EU inzwischen nicht mehr zugelassen. Für die Verwendung in Lebens- bzw. Futtermitteln sind in der EU derzeit 58 GVO zugelassen.

Ziel dieses Beitrags ist es, zunächst die bisherige Rechtslage hinsichtlich der Zulassung von GVO in der Europäischen Union zu beleuchten. Sodann soll auf die kürzlich erfolgte Neuregelung in Form einer Opt-Out Regelung für die Mitgliedstaaten und deren Vorteile und Risiken eingegangen werden. Weiterhin soll die geplante Umsetzung dieser Regelung in Deutschland untersucht werden. Der Beitrag schließt mit einer Zusammenfassung und einem Ausblick.

II. Bisherige Rechtslage in der EU

Die EU verfolgt in Bezug auf GVO ein Konzept der Vorsorge und der Wahlfreiheit.

Ein GVO kann erst nach Erteilung einer Zulassung in den Verkehr gebracht werden und wird auch nach dem Inverkehrbringen weiter überwacht, solange die Zulassung gültig ist. Die

¹ Europäische Kommission, Factsheet, Fragen und Antworten zur GVO-Politik der EU vom 22.04.2015, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4778_de.htm.

² Factsheet siehe Fn 1.

maßgeblichen Anforderungen für die Zulassung genetisch veränderter Organismen sind in der Freisetzungsrichtlinie (RL- 2001/18 EG- Zulassung zum Anbau) und der Verordnung (EG) Nr 1829/2003 (Zulassung als Lebens- und Futtermittel) geregelt. Hiernach ist die Zulassung nur möglich, wenn keine negativen Auswirkungen auf Mensch, Tier und Umwelt zu erwarten sind und sich das genetisch veränderte Produkt hinsichtlich der Bewertung seiner Sicherheit nicht wesentlich von konventionellen Vergleichsprodukten unterscheidet. Zunächst ist ein Zulassungsantrag bei den national zuständigen Behörden zu stellen. Nach Prüfung durch die nationalen Behörden wird der Antrag an die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) weitergeleitet. Nach Prüfung und Ergänzung des Antrags um Vorschläge zur Kennzeichnung zum Monitoring sowie zum Nachweisverfahren leitet die EFSA den Antrag an die EU-Kommission weiter. Diese gibt sodann dem Ständigen Ausschuss für die Lebensmittelkette Gelegenheit zur Stellungnahme. Sodann leitet die Kommission ihren Entscheidungsvorschlag an den Ministerrat weiter und informiert das EU-Parlament. Der Ministerrat entscheidet über den Beschlussvorschlag der Kommission mit qualifizierter Mehrheit. Erst danach kann die EU- Kommission den von ihr vorgeschlagenen Rechtsakt in Kraft setzen.

Zudem soll sichergestellt sein, dass Landwirte, Konsumenten und Lebensmittelhersteller zwischen Produkten mit und ohne Gentechnik wählen können. Die Verordnung über die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung gentechnisch veränderter Organismen (VO EG Nr 1830/2003) sieht deshalb entsprechende Kennzeichnungspflichten sowie die Pflicht zur Errichtung von entsprechenden Dokumentations- und Informationssystemen durch Hersteller und Händler vor.³

Nach der bisherigen Rechtslage konnten Mitgliedstaaten gemäß der in Art 23 der Freisetzungsrichtlinie enthaltenden Schutzklausel die Verwendung von GVO in ihrem Hoheitsgebiet nur vorübergehend beschränken oder untersagen, wenn ihnen neue Belege dafür vorlagen, dass der betreffende Organismus ein Risiko für die menschliche Gesundheit oder für die Umwelt darstellte. Keiner der Mitgliedstaaten, die eine solche Schutzklausel gewählt haben, hat nach Auffassung der Kommission jemals neue Belege erbringen können.⁴

III. Die Neuregelung

Im Januar 2015 beschloss das Europäische Parlament nach jahrelangem Streit die Einführung eines Opt-Out Mechanismus im Hinblick auf die Zulassung zum Anbau von GVO. Ein solcher Vorschlag, lag bereits 2010 vor, wurde aber von bislang von mehrere Mitgliedsstaaten, darunter Deutschland, blockiert.

Durch die Richtlinie (EU) 2015/412 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2015 zur Änderung der Richtlinie 2001/18/EG zu der den Mitgliedstaaten eingeräumten Möglichkeit, den Anbau von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) in ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen wurde der Art 26 b der RL 2001/18 EG dahingehend geändert, dass er nunmehr ein Opt-Out Verfahren, die Inhalte von Maßnahmen, die legitimen Gründe und bestimmte Anforderungen an die Maßnahmen regelt. Die Neuregelung unterscheidet sich von der bisherigen Rechtslage vor allem darin, dass ein

³ Transparenz Gentechnik, Grundsätze: Sicherheit und Wahlfreiheit, <http://www.transgen.de/recht/gesetze/639.doku.html>, zuletzt abgerufen am 10.08.2015.

⁴ Factsheet siehe Fn 1.

Anbauverbot nun auch auf andere Gründe als Gefahren für Gesundheit und Umwelt gestützt werden kann.

Auch nach der Neuregelung ist eine Zulassung durch die EFSA weiterhin Voraussetzung dafür, dass ein GVO angebaut werden darf.

Bezüglich der Opt-Out Möglichkeit, sieht die Richtlinie ein Verfahren vor, dass zweistufig ausgestaltet sein kann, aber nicht notwendigerweise sein muss. Einerseits kann ein Mitgliedstaat während des Zulassungsverfahrens darum ersuchen, dass der Antragssteller den Antrag anpasst, sodass der Antrag nicht für das Hoheitsgebiet des betroffenen Mitgliedstaats gilt. Andererseits kann der Mitgliedsstaat nach Erteilung der Zulassung den Anbau der Kultur aus bestimmten Gründen verbieten oder beschränken. Die erste Stufe, das Abänderungsersuchen, ist hierbei nur fakultativ.

Nach dem Wortlaut der Richtlinie kann die Anbaubeschränkung oder -untersagung die Form eines Anbauverbots für eine Gruppe von Saatgut oder ein spezifisch bestimmtes Saatgut annehmen oder sich auf die Festlegung von Anbaumodalitäten beschränken. Sie kann nur bestimmte Gebiete umfassen oder sich auf das gesamte Staatsgebiet erstrecken.

Als mögliche Gründe für Anbaubeschränkungen und Verbote werden in Art. 26b II der Richtlinie umweltpolitische Ziele, Stadt- und Raumordnung, Bodennutzung, sozioökonomische Auswirkungen, Verhinderung des Vorhandenseins von GVO in anderen Erzeugnissen unbeschadet des Artikels 26a, agrarpolitische Ziele oder die öffentliche Ordnung genannt. Da die Gründe nur beispielsweise genannt sind, ist das Hinzutreten weiterer Gründe möglich. Sie müssen allerdings zwingend sein. Die Gründe können zusammen oder, bis auf den Grund der öffentlichen Ordnung, auch einzeln genannt werden. Die ergriffenen Maßnahmen müssen verhältnismäßig sein. Besondere Bedeutung kommt hierbei der Erforderlichkeitsprüfung zu, die voraussetzt, dass keine effektiven milderer Mittel zur Verfügung stehen.

Die von den Mitgliedstaaten vorgetragenen Gründe dürfen jedoch nicht im Widerspruch zu der von der Kommission vorgenommenen Überprüfung stehen.

IV. Vorteile und Risiken der Neuregelung

Die Regierungsvertreter der Mitgliedstaaten befürworten den gefundenen Kompromiss, da er dem Subsidiaritätsprinzip Rechnung trage und den Mitgliedstaaten das Recht zur Selbstbestimmung lasse.⁵ Zudem sei Rechtssicherheit dadurch geschaffen worden, dass es nun erstmals eine klare rechtliche Regelung für diejenigen Mitgliedstaaten gebe, die den Anbau von GVO in ihrem Staatsgebiet verhindern wollten. Zugleich sei es positiv zu bewerten, dass bei Umweltproblemen und gesundheitlichen Bedenken die ESMA das letzte Wort behalte. Eine Verbesserung gegenüber den vorangegangenen Vorschlägen liege außerdem darin, dass die Mitgliedsstaaten nicht gezwungen seien, direkt mit den Unternehmen zu verhandeln.

⁵Daniela Weingärtner, EU nimmt Abschied vom Zwang zur Einheitlichkeit, Badische Zeitung vom 13.06.2014, <http://www.badische-zeitung.de/wirtschaft-3/eu-nimmt-abschied-vom-zwang-zur-einheitlichkeit--86173105.html>, zuletzt abgerufen am 10.08.2015.

Brüsseler Agrarverbände machen demgegenüber geltend, es seien Störungen auf dem EU-Binnenmarkt für Futtermittel sowie Nachteile für die Landwirtschaft in den Mitgliedstaaten, die von der Opt-Out-Lösung Gebrauch machen zu erwarten. Befürchtet werden außerdem Arbeitsplatzverluste und erheblich geringere Investitionen in Opt-Out-Ländern.

Umweltverbände bemängeln den Vorschlag als unzureichend, solange die Risikoanalyse ausschließlich bei der EFSA liege und die EU-Kommission auch weiterhin GVO ohne Zustimmung der Mitgliedstaaten zulassen könne.⁶ Befürchtet wird außerdem, dass, wenn die EU erst einmal anfange, Genpflanzen in größerem Stil zu erlauben, der Anreiz für Konzerne steige, immer neue Produkte auf den Markt zu bringen. Je alltäglicher diese Produkte würden, desto schwieriger werde es für die gentechnikfreien Staaten, diese aus ihrem Hoheitsgebiet herauszuhalten.⁷ Zudem müsse nach Zulassung der GVO durch die EU jedes Land für sich ein nationales Anbauverbot beschließen und sich mit den Herstellern einigen. Zweifelten die Hersteller die von der Regierung angegebenen Gründe an, drohten langwierige Verfahren vor Schiedsgerichten mit unvorhersehbarem Ausgang. Zudem steige das Risiko von Verunreinigungen, wenn die Landwirte in einigen EU-Mitgliedstaaten mit dem Anbau von GVO begännen. Über den Pollenflug oder über den Güterhandel könnten GVO auch in gentechnikfreie Mitgliedstaaten gelangen, da es zwischen den Mitgliedstaaten des EU-Binnenmarktes kaum Warenkontrollen gäbe. Zudem müssten Viehzüchter nicht gegenüber dem Verbraucher angeben, wenn sie ihre Tiere mit genetisch verändertem billigeren Soja oder Mais gemästet hätten. Weiterhin werde die EU-Landwirtschaft ihren Ruf, nahezu gentechnikfrei zu sein, verlieren und der Verbraucher den Überblick verlieren, welchen Produkten aus welchen Ländern er noch vertrauen könne.

V. Die geplante Umsetzung in Deutschland

Zuständig für die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs zur Umsetzung der Richtlinie ist in Deutschland das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) unter Bundeslandwirtschaftsminister Christian Schmidt. Nachdem der ursprüngliche Entwurf die Zuständigkeit aus Gründen der Rechtssicherheit allein bei den Ländern sah, legte das BMEL am 04.06.2015 einen weiteren Gesetzesentwurf vor, nach dem auch der Bund Anbauverbote erlassen kann, wenn die Voraussetzungen hierfür vorliegen.⁸ Demgegenüber haben die Bundesländer am Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein am 10.07.2015 einen Gesetzesentwurf in den Bundesrat eingebracht, der eine rechtssichere bundeseinheitliche Regelung ermöglichen soll.⁹

⁶ agrarheute, Gentechnik: Mitgliedstaaten können Zulassung verhindern, 23.04.2015, <http://www.agrarheute.com/gentechnik-mitgliedstaaten-koennen-zulassung-verhindern>. zuletzt abgerufen am 10.08.2015.

⁷ Claus Hecking, Beschlüsse der EU; Genmais in Nachbars Garten, Spiegel Online vom 12.06.2014, <http://www.spiegel.de/wissenschaft/technik/gentechnik-eu-beschluesse-zu-verbot-von-genpflanzen-in-kritik-a-974824.html>, zuletzt abgerufen am 10.08.2015.

⁸ Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Anbauverbot von Gentechnikpflanzen in Deutschland, https://www.bmel.de/DE/Landwirtschaft/Pflanzenbau/Gentechnik/_Texte/NatRegelungAnbauverbote.html, zuletzt abgerufen am 10.08.2015.

⁹ Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden Württemberg, Minister aus 5 Ländern legen Gesetzesentwurf vor vom 30.06.2015, <https://mlr.baden-wuerttemberg.de/de/unserservice/presse-und-oeffentlichkeitsarbeit/pressemitteilung/pid/minister-aus-fuenf-laendern-legen-gesetzesentwurf-vor-umsetzung-von-eu-anbauverbot-genpflanzen-bundes/>, zuletzt abgerufen am 10.08.2015.

Bei der Umsetzung der Richtlinie in deutsches Recht sind die Vorgaben und Wertungen des Grundgesetzes, des EU-Primärrechts und des Völkerrechts zu beachten.

1. Grundgesetz

Grundgesetzlich sind vor allem die Grundrechte und Schutzpflichten, das Bestimmtheitsgebot sowie die grundgesetzliche Zuständigkeitsordnung zu beachten.

Als verletzte Grundrechte kommen im Falle eines Anbauverbotes die Eigentumsfreiheit (Art 14) und die Berufsfreiheit (Art 12), der Landwirte, die GVO's verwenden wollen sowie die Berufsfreiheit der betroffenen GVO-Hersteller in Betracht.¹⁰ Dieser Eingriff kann jedoch im Hinblick auf die mit der Verwendung von GVO's verbundenen biologischen und ökonomischen Risiken für konventionell und ökologisch wirtschaftende Landwirte mit deren kollidierenden Grundrechten gerechtfertigt werden. Zudem kommt eine Rechtfertigung durch Art 20a GG in Betracht, der die objektive Schutzpflicht statuiert, in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten und zu schützen.¹¹ Soweit das Gentechnikverbot auf andere als umweltpolitische Gründe gestützt wird kommt eine Rechtfertigung jedenfalls mit Blick auf den dem Gesetzgeber im Bereich des Gentechnikrechts zugestandenden weiten Entscheidungsspielraum in Betracht.¹²

Der Bestimmtheitsgrundsatz ist im Hinblick auf die in der Richtlinie vorgesehenen Gründe gewahrt. Soweit das Umsetzungsgesetz weitere Gründe im Sinne der Öffnungsklausel vorsehen sollte, müssten diese jedoch durch das Gesetz selbst konkretisiert werden.

Die Frage der Zuständigkeit ist die zentrale Streitfrage bei der Umsetzung der Richtlinie. Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Art. 74 I Nr. 26, 2. Alt. GG (Untersuchung und künstliche Veränderung von Erbinformationen) in Verbindung mit Art. 72 Absatz 2 GG. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Kompetenztitel in seinem Urteil vom 24.11.2010 (1 BvF 2/05) dahingehend ausgelegt, dass dieser weit zu verstehen sei, auch die Gentechnik in Bezug auf Tiere und Pflanzen abdecke und eine umfassende Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers zur Regelung des Rechts der Gentechnik begründe.¹³

Eine bundesgesetzliche Regelung ist auch im Sinne des Artikels 72 Absatz 2 GG zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich. Das BMEL trägt als Argumente für eine hauptsächliche Zuständigkeit der Länder vor, dass diese sachnäher hinsichtlich der konkreten Gegebenheiten vor Ort entscheiden können und dass ein GVO-Verbot umso eher verhältnismäßig sei, je stärker es regionalen Bezug aufweise.¹⁴ Hiergegen wird jedoch vorgetragen, dass sich regionale Besonderheiten auch in einer bundeseinheitlichen Regelung mit informatorischer Unterstützung durch die Länder

¹⁰ Prof. Dr. Dr. Gerd Winter, Nationale Anbaubeschränkungen und -verbote für gentechnisch veränderte Pflanzen und ihre Vereinbarkeit mit Verfassungs-, Unions- und Völkerrecht, Bremen Mai 2015 (nachfolgend Winter), S. 26.

¹¹ vgl. BVerfGE 118, 79 (110).

¹² Winter, S 27.

¹³ Winter, S.28.

¹⁴ siehe Fn. 8, zuletzt abgerufen am 10.08.2015.

berücksichtigen ließen.¹⁵ Zudem seien bestimmte Verbotgründe, wie zum Beispiel der Schutz vor Umweltrisiken wegen der Fachkompetenz der für die nationalen und unionsrechtlichen Zulassungsverfahren zuständigen Behörden, nur auf Bundesebene sinnvoll zu regeln.¹⁶ Das Gentechnikgesetz treffe bereits seit 1990 in Umsetzung europarechtlicher Vorschriften bundeseinheitliche Regelungen über den Umgang mit GVO. Nur eine Regelung durch den Bund, in der insbesondere die Anforderungen an Anbaubeschränkungen und -verbote festgelegt würden, könne zu einer einheitlichen Situation in den rechtlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten in Deutschland führen.¹⁷

2. EU-Primärrecht

In unionsrechtlicher Hinsicht sind vor allem Art 34/ 36 AEUV und Art 3, 37 AEUV in Verbindung mit Art 51 I Grundrechte-Charta zu beachten.

Hinsichtlich der Warenverkehrsfreiheit (Art 34 AEUV) ist zu beachten, dass ein Berufen auf diese nicht möglich ist, wenn primärrechtlich eine abschließende Regelung vorliegt. Obwohl mit einer Richtlinie keine Vollharmonisierung erreicht werden kann, wird vertreten, dass das Berufen auf Art 34 AEUV vorliegend dennoch nicht möglich ist, da die Richtlinie eine erschöpfende Strukturierung von pluralen Lösungen vorgebe.¹⁸

Die Warenverkehrsfreiheit untersagt mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie Maßnahmen gleicher Wirkung. Hierunter kann auch ein Anbauverbot fallen. Allerdings kommt eine Rechtfertigung des Eingriffs durch Art 36 AEUV und sonstige begründbare öffentliche Interessen in Betracht. Zur Überprüfung stünden hierbei aber nur die "sonstigen Gründe im Sinne der Richtlinie, nicht jedoch die Rechtfertigungsgründe, die bereits durch die Richtlinie ausgeformt sind."¹⁹

3. Völkerrecht

Völkerrechtlich sind vor allem das Abkommen über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen (SPS-Abkommen), das Abkommen über technische Handelsbarrieren (TBT-Abkommen) und das General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) zu beachten.

Das Abkommen über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen erfasst gesundheitspolizeiliche oder pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen, sofern diese sich mittelbar oder unmittelbar auf den internationalen Handel auswirken können. Die Anwendbarkeit des SPS-Abkommens kommt von vornherein nur in Betracht, wenn sich die Regelung allein auf umweltpolitische Gründe oder den Gesundheitsschutz stützt und ist insoweit umstritten.²⁰ Vom WTO-Panel als zuständiges Streitbeilegungsgremium wird der Anwendungsbereich des SPS-Abkommens

¹⁵ Rechtsanwalt Dr. Achim Willand Rechtsanwalt Dr. Georg Buchholz, Spielräume für ein rechtssicheres Verbot des Anbaus von gentechnisch veränderten Organismen (GVO), Berlin Juni 2015 (nachfolgend Willand Buchholz), S.89.

¹⁶ Willand Buchholz S. 88.

¹⁷ Bundesrat Drucks. 317/15 Gesetzesantrag der Länder esantragderLänderRheinland-Pfalz,Baden-Württemberg,Niedersachsen,Nordrhein-Westfalen,Schleswig-Holstein vom 02.07.2015.

¹⁸ Winter S. 28

¹⁹ Winter S.30.

²⁰ Willand Buchholz, S 138.

weit ausgelegt, sodass auch eine Anwendung auf GVO-Anbauverbote in Betracht kommt.²¹ Bei Vorliegen einer SPS-Maßnahme wäre dann weiter zu prüfen, ob diese die Anforderungen des SPS-Abkommens an die wissenschaftliche Fundierung der Risikobewertung, der Erforderlichkeit und Konsistenz der Maßnahme erfüllen.

Das TBT-Abkommen ist nur anwendbar, wenn keine SPS-Maßnahme vorliegt. Zudem stellen Anbauverbote keine technische Vorschrift im Sinne des TBT-Abkommens dar, weil diese sich auf den Anbau von GVO beziehen und keine Merkmalsfestlegung für den Handel vorschreiben²².

Ein Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot des Art 3 Abs 4 GATT liegt nicht vor, da sich gentechnisch veränderte und konventionelle Pflanzen wesentlich unterscheiden und somit nicht gleichartig sind. Auch eine Ungleichbehandlung zwischen gentechnisch verändertem Saatgut aus dem Inland- und Ausland ist nicht anzunehmen, da diese innerhalb eines Mitgliedstaates gleich behandelt werden.²³

IV. Zusammenfassung und Ausblick

Festzuhalten ist, dass durch die Möglichkeit des Opt-Out die Gefahr einer Vielzahl von unterschiedlichen Regelungen durch die Mitgliedstaaten, die Auswirkungen auf den EU-Binnenmarkt haben kann, geschaffen wird. Da ein Konsens auf andere Weise jedoch nicht erzielt werden konnte und auf diese Weise die Entscheidungsfreiheit der Mitgliedstaaten respektiert wird, ist die Änderung der Richtlinie insgesamt dennoch positiv zu bewerten. Abzulehnen sind jedoch die Pläne einer vorrangigen Umsetzung auf Länderebene, da die Richtlinie nach Ihrem Wortlaut ein sich auf das gesamte Bundesgebiet erstreckendes Verbot ausdrücklich zulässt und nur so eine konsistente und rechtssichere Regelung geschaffen werden kann.

²¹ Willand Buchholz S. 148.

²² Winter S. 42

²³ Winter S 43.