

Berlin
Hartmut Gaßner
Dr. Klaus-Martin Groth
Wolfgang Siederer
Katrin Jänicke
Angela Zimmermann
Rainer Kühne
Caroline von Bechtolsheim
Dr. Achim Willand
Franziska Hansmann
Dr. Jochen Fischer
Katja Gnittke
Dr. Frank Wenzel
Dr. Nicole Pippke
Dr. Maren Wittzack
Kathleen Heilfort
Dr. Gerrit Aschmann
Dr. Georg Buchholz
Jens Kröcher
Dr. Holger Thärichen
Dr. Sebastian Schattenfroh
Dr. Jörg Beckmann
Dr. Joachim Wrase
Isabelle-Konstanze Charlier, M.E.S.
Dr. Markus Behnisch
Michael Schöneich
Martin Schäffer, LL.M.
Dr. Peter Neusüß

Köln
Dr. Ralf Gruneberg
Ulrich Cronauge

Stärkung gentechnikfreier Regionen

Rechtsgutachten

im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen

Rechtsanwalt Dr. Achim Willand
Rechtsanwalt Dr. Georg Buchholz

Berlin, 13.08.2009

Vorwort der Auftraggeberin

Die übergroße Mehrheit der Bevölkerung in Deutschland lehnt den Einsatz von Gentechnik in der Landwirtschaft ab. Es verwundert daher nicht, dass sich vor Ort viele Menschen für die Einrichtung gentechnikfreier Regionen einsetzen. Dem großen Engagement solcher Initiativen sowie dem öffentlichen Druck von Umwelt-, Verbraucherverbänden und Grünen ist es zu verdanken, dass der Anbau der gentechnisch veränderten Maissorte MON810 für das Jahr 2009 in Deutschland verboten wurde. Zuvor war der Anbau von Genmais in Deutschland drei Jahre lang erlaubt – nachdem der Saatgutverkauf 2005 vom damaligen Landwirtschaftsminister Horst Seehofer (CSU) zugelassen worden war.

Das Genmaisverbot ist für die Landwirte, Imker und Verbraucher in den gentechnikfreien Regionen jedoch nur ein Etappensieg. Es ist nicht sicher, ob das Anbauverbot für MON810 erhalten bleibt. Dies hängt von den jeweiligen politischen Konstellationen und dem Willen künftiger Regierungen in Deutschland ab. CDU und FDP haben bereits angekündigt, gegen das Verbot von MON810 vorgehen zu wollen. Entscheidend ist auch, ob die EU-Kommission in den kommenden Jahren weitere Anbauzulassungen für neue gentechnisch veränderte Nutzpflanzen erteilen wird.

Die bisherigen Erfahrungen mit dem Genmais-Anbau und auch mit Freisetzungsexperimenten in Deutschland verdeutlichen, dass es grundsätzlich nötig ist, gentechnikfreie Regionen zu stärken – unter anderem weil sich Verunreinigungen nicht vermeiden lassen. So stellten Imker in ihrem Honig MON810-Maispollen fest, mussten aber vor Gericht erfahren, dass ihr verunreinigter Honig nicht mehr verkehrsfähig ist. Um eine Verunreinigung zu vermeiden, so die lapidare Empfehlung des Gerichts, müssten Imker mit ihren Bienen in eine Gegend umsiedeln, in der keine gentechnisch veränderten Pflanzen wachsen.

Eine klare und stabile rechtliche Stellung gentechnikfreier Regionen ist aus Sicht der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen also in jedem Falle angezeigt.

Der Ruf nach einer Stärkung gentechnikfreier Regionen ist auch in Brüssel bereits angekommen. So verhielt sich der EU-Umweltministerrat im Dezember 2008 ausdrücklich positiv zu den Möglichkeiten, dass EU-Länder den Anbau gentechnisch veränderter Organismen (GVO) in bestimmten Gebieten und freiwilligen gentechnikfreien Regionen beschränken. Im Juni 2009 schließlich diskutierten die EU-Umweltminister darüber, das EU-Recht eventuell so zu verändern, dass nationale Verbote nicht nur wie bisher auf der Basis neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse verhängt werden können, sondern auch auf

Basis sozio-ökonomischer Kriterien, z.B. zu hohe Kosten für die Vermeidung von Verunreinigungen im Falle eines GVO-Anbaus. Allerdings sind die Erklärungen der EU-Minister bisher lediglich Willensäußerungen. Das Initiativrecht zur Änderung des EU-Rechts liegt bei der EU-Kommission – und diese zeigt wenig Bereitschaft, zumindest in absehbarer Zeit eine EU-rechtlich verbindliche Lösung für gentechnikfreie Regionen vorzulegen.

Es gilt also auszuloten, welche Möglichkeiten auf nationaler Ebene bestehen, um gentechnikfreie Regionen zu stärken. Bei einer Debatte über einen von der Fraktion Bündnis90/Die Grünen in den Bundestag eingebrachten Antrag zur Unterstützung gentechnikfreier Regionen wurde den Antragstellern unter anderem von Seiten der CDU/CSU-Fraktion entgegengehalten, dass die Einrichtung verbindlicher gentechnikfreier Regionen nach geltendem EU-Recht nicht zulässig sei.

Da die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen an dieser Bewertung erhebliche Zweifel hat und die rechtliche Stärkung gentechnikfreier Regionen als wichtiges politisches Ziel ansieht, hat sie mit diesem Rechtsgutachten prüfen lassen, ob freiwillige gentechnikfreie Regionen im Rahmen des geltenden EU-Rechts stärker als bisher von Bund, Ländern und Kommunen unterstützt werden können – und zwar und nicht nur bei einem kommerziellen Anbau, sondern auch bei Freisetzungsexperimenten.

Das Ergebnis lautet: Ja. **Schon im Rahmen des geltenden EU-Rechts kann mehr Rechtssicherheit für gentechnikfreie Regionen geschaffen werden, unter anderem durch eine entsprechende Änderung des Gentechnik-Gesetzes.**

Berlin, den 13.08.2009

Renate Künast MdB

Fraktionsvorsitzende Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag

I. Ergebnisse des Gutachtens

Gentechnikfreie Regionen beruhen bisher auf privatrechtlichen Vereinbarungen, häufig sogar nur unverbindlichen Absprachen. Damit versichern sich gentechnikfrei wirtschaftende Betriebe und Eigentümer gegenseitig, keine gentechnisch veränderten Organismen (GVO) anzubauen. Solche freiwilligen Vereinbarungen stehen Privatpersonen uneingeschränkt offen. Das Gutachten zeigt, mit welchen Maßnahmen die öffentliche Hand, von der Kommune über Naturschutzbehörden bis zum Bundesgesetzgeber, gentechnikfreie Regionen weiter stärken kann:

- 1. Das geltende europäische und nationale Recht hindert die öffentliche Hand nicht, sich als Grundstückseigentümer und bei eigener landwirtschaftlicher Betätigung an freiwilligen gentechnikfreien Regionen zu beteiligen und diese zu unterstützen.**
- 2. Nach geltendem europäischen und nationalen Naturschutzrecht sind die Naturschutzbehörden ermächtigt, den Anbau von GVO bei der Festsetzung eines Schutzgebietes oder durch Änderung der Festsetzung zu verbieten oder zu beschränken.**
- 3. Im Rahmen des geltenden europäischen Rechts kann der Bund durch eine Änderung des Gentechnikgesetzes verbindliche gentechnikfreie Gebiete ermöglichen, in denen der Anbau von GVO zum Schutz der gentechnikfreien Produktion verboten ist. Dazu wird ein entsprechender Regelungsvorschlag unterbreitet, mit dem die auf freiwilliger Basis gegründeten gentechnikfreien Regionen eine Möglichkeit erhalten, ihre interne Verabredung – wenn notwendig und gewollt - weiter abzusichern.**

Zu 1.: Unterstützung gentechnikfreier Regionen durch Kommunen und andere Einrichtungen der öffentlichen Hand

Einrichtungen der öffentlichen Hand können schon auf Basis des geltenden Rechts den Anbau von GVO ausschließen oder beschränken, indem sie

- den Anbau von GVO durch eigene landwirtschaftliche Betriebe ausschließen oder beschränken,
- den Anbau von GVO auf eigenen, verpachteten Grundstücken im Pachtvertrag ausschließen oder beschränken und
- als Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebes oder als Grundstückseigentümer freiwilligen Vereinbarungen über gentechnikfreie Regionen beitreten.

Voraussetzung ist, dass die Maßnahmen im Rahmen der wirtschaftlichen Betätigung der öffentlichen Einrichtung erfolgen. Es muss sich um eine fiskalische Hilfstätigkeit handeln, bei der die öffentlichen Hand wie jeder andere Wirtschaftsteilnehmer am Markt teilnimmt.

Für die Bewirtschaftung von Grundstücken gelten dieselben allgemeinen Grundsätze wie im Vergaberecht. Danach ist bei der Verpachtung von Grundstücken ein Ausschluss des GVO-Anbaus zulässig. Es muss lediglich allen Interessenten, die die Anforderungen an die gentechnikfreie Bewirtschaftung erfüllen, Chancengleichheit eingeräumt werden.

Im Bereich der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben unterliegen Kommunen und andere Einrichtungen der öffentlichen Hand dagegen strengeren Anforderungen, die sich aus dem jeweiligen Fachrecht ergeben. Insoweit müssen Kommunen die auf europäischer und nationaler Ebene getroffenen Grundentscheidungen respektieren. Sie dürfen generell keine hoheitlichen Befugnisse ausüben, um den Anbau von GVO durch Dritte einzuschränken. So wäre es beispielsweise unzulässig, wenn das Bundessortenamt die Sortenprüfung für gentechnisch verändertes Saatgut verweigern würde. Auch die Möglichkeit, sich als Gemeinde oder Landkreis zur gentechnikfreien Zone zu erklären, unterliegt rechtlichen Grenzen (dazu V.2. des Gutachtens). Das schließt indes Maßnahmen nicht aus, durch die gentechnikfreie Betriebe unterstützt werden.

Zu 2.: Naturschutzrechtliche Beschränkungen

Schon nach geltendem europäischem und nationalem Recht ist es zulässig, den Anbau von GVO in naturschutzrechtlich geschützten Gebieten zum Schutz der Eigenart von Natur und Landschaft zu verbieten oder zu beschränken.

Die gemeinschaftsweite Zulassung von GVO steht dem nicht entgegen. Sie regelt die Anforderungen an das Inverkehrbringen abschließend auf Gemeinschaftsebene, nicht aber die Gebiete, in denen der Anbau beschränkt werden darf. Naturschutzrechtliche Anforderungen dürfen zwar die im Rahmen der Zulassung erfolgte Bewertung von Risiken für die Umwelt nicht unterlaufen. Soweit sie auf einer Risikobewertung beruhen, die von derjenigen der europaweiten Zulassung abweicht, sind sie nur im Rahmen der Schutzklauseln zulässig, wonach Mitgliedstaaten bei neuen Erkenntnissen über Risiken vorläufige Schutzmaßnahmen erlassen dürfen.

Das schließt jedoch Maßnahmen zum über eine Risikoabwehr hinaus gehenden Schutz und zur Pflege der Eigenart von Natur und Landschaft in bestimmten Schutzgebieten nicht aus. **Die Festlegung naturschutzrechtlicher Anforderungen in solchen Gebieten ist nach der Kompetenzordnung des EG-Vertrages und der Auslegung des einfachen EG-Rechts den Mitgliedstaaten überlassen.**

Die Zulässigkeit von naturschutzrechtlichen Anbauverboten oder -beschränkungen hängt von der im Einzelfall getroffenen Schutzzielbestimmung ab. Typisierend kann unterschieden werden zwischen engeren Schutzzonen, die dem Schutz der Eigenart der Natur und der Abwehr oder Beschränkung wirtschaftlicher Nutzungsansprüche dienen (meist Naturschutzgebiete, Nationalparke und Kernzonen von Biosphärenreservaten) und weiteren Schutzzonen, in denen ein überdurchschnittlicher, mit konkurrierenden Ansprüchen insbesondere der Landwirtschaft abgestimmter, aber abgeschwächter Naturschutz angestrebt wird (meist Landschaftsschutzgebiete, Naturparke und Pflege- und Entwicklungszonen von Biosphärenreservaten).

In engeren Schutzzonen (Naturschutzgebieten, Nationalparks und Kernzonen von Biosphärenreservaten) kann der Anbau von GVO in der Regel generell verboten werden, soweit die Schutzgebietsfestsetzung im Einzelfall dem Schutz der Eigenart der Natur dient und landwirtschaftliche Nutzungen nicht nur im Hinblick auf einen etwaigen GVO-Anbau, sondern auch in Bezug auf den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und/oder (synthetischen) Düngern beschränkt werden.

In weiteren Schutzzonen (Landschaftsschutzgebieten, Naturparks und Pflege- und Entwicklungszonen von Biosphärenreservaten) ist ein GVO-Anbauverbot möglich, muss jedoch einer sorgfältigen Verhältnismäßigkeitsprüfung unter Beachtung des jeweiligen Regelungszwecks unterzogen werden.

Zulässig ist ein GVO-Anbauverbot in weiteren Schutzzonen, soweit es dem Umgebungsschutz der räumlich darin liegenden engeren Schutzzonen dient (Pufferzonen). Derartige Anbauverbote sollten beschränkt werden auf GVO mit entsprechendem Verbreitungspotenzial (z. B. Insekten- oder Windbestäuber).

In weiteren Schutzzonen, die der Erhaltung einer nachhaltigen und extensiven Landwirtschaft und der Erhaltung des so geprägten Erholungswertes der Landschaft dienen, kann ein GVO-Verbot gerechtfertigt sein, wenn hinreichende Anhaltspunkte bestehen, dass ein GVO-Anbau zu einer Verdrängung der für die Erhaltung des Landschaftsbildes wünschenswerten Strukturen (z. B. Öko-Betriebe) führen könnte.

Zu 3: Kompetenz des Bundes, verbindliche gentechnikfreie Gebiete zur Ordnung der Koexistenz durch Änderung des Gentechnikgesetzes zu ermöglichen

Der Bundesgesetzgeber kann durch Änderung des Gentechnikgesetzes die Festsetzung verbindlicher gentechnikfreier Gebiete zum Schutz benachbarter Betriebe vor Verunreinigungen durch GVO ermöglichen (Koexistenz).

Auch hier steht die gemeinschaftsweite Zulassung von GVO dem nicht entgegen. Sie regelt nur das Inverkehrbringen und die Bewertung von Risiken für die menschliche Gesundheit und die Umwelt abschließend. Für die Regelung von wirtschaftlichen Nutzungskonflikten, die in Folge eines benachbarten Anbaus von GVO zu konventionellen oder biologischen Kulturen entstehen können, sind nach geltendem EG-Recht allein die Mitgliedstaaten zuständig.

Eine nationalen Regelung über die verbindliche Einrichtung gentechnikfreier Gebiete, in denen der Anbau von GVO zum Schutz vor GVO-Verunreinigungen verboten ist, unterliegt primär den verfassungs- und europarechtlichen Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. **Danach muss die Regelung zur Erreichung des Koexistenziels geeignet, erforderlich und angemessen sein.**

Die Festsetzung eines gentechnikfreien Gebietes muss dem Koexistenzziel dienen, also auf einen Grad der Abwesenheit von GVO gerichtet sein, der von den Betroffenen aus nachvollziehbaren wirtschaftlichen Gründen angestrebt wird (*zulässige Zielbestimmung*). Voraussetzung ist ferner, dass dieses Ziel durch Maßnahmen auf betrieblicher Ebene (z. B. Abstandsregelungen der GenTPflEV) nicht ausreichend und mit gleicher Sicherheit erreicht werden kann (*Eignung und Erforderlichkeit*). Schließlich muss das berechnete Interesse an der gentechnikfreien Erzeugung mit dem Interesse am Anbau von GVO abgewogen werden. Bei dieser Abwägung müssen die innerhalb des Gebietes von einem GVO-Anbau oder Anbauverbot Betroffenen und der Grad ihrer Betroffenheit angemessen berücksichtigt werden (*Angemessenheit*).

Gentechnikfreie Gebiete können mit dem Ziel festgelegt werden, jegliche Verunreinigung von GVO unterhalb der Nachweisgrenze zu vermeiden. Das zulässige Schutzniveau von Koexistenzmaßnahmen ist insbesondere nicht durch die gemeinschaftsrechtlichen Kennzeichnungsschwellen (Anteil von maximal 0,9 %) beschränkt. In einer freiheitlichen Marktordnung bleibt es den Marktteilnehmern überlassen, die Qualitätsanforderungen an Erzeugnisse zu bestimmen.

Gebietsbezogene Anbauverbote zum Schutz der Gentechnikfreiheit sind *erforderlich*, wenn die trotz betrieblicher Maßnahmen möglichen Verunreinigungen ein rechtliches oder tatsächliches (wirtschaftliches) Vermarktungsrisiko darstellen. Das ist insbesondere der Fall bei:

- Erzeugung gentechnikfreien Saatguts,
- Erzeugung von Produkten für die Lebensmittelwirtschaft, insbesondere – aber nicht nur - bei beabsichtigter Kennzeichnung „ohne Gentechnik“,
- Imkereiprodukten aufgrund des Flugradius der Bienen,
- Anbau von GVO mit beschränkter Zulassung im Hinblick auf Erzeugnisse, auf die sich die Zulassung nicht erstreckt und die deshalb bei geringsten Verunreinigungen nicht verkehrsfähig sind, insbesondere Speisemais und Honig beim Mais MON810.

Gebietsbezogene Anbauverbote können sich auf den Anbau sämtlicher GVO erstrecken. Betroffene wie Bio-Landwirte und Imker können durch GVO verschiedenster Kulturen betroffen sein. Die Gebietsfestsetzung dient auch dazu, Kosten und Risiken der Ermittlung, welche Arten von GVO in welchem Umfang jeweils zugelassen sind und konkret angebaut werden sollen, zu vermeiden. Sie soll ferner

Vertrauensschutz in die Gentechnikfreiheit des Gebietes und der darin erzeugten Produkte auch für die Zukunft schaffen. Es sollte jedoch ermöglicht werden, die Festsetzung im Einzelfall zu beschränken, wenn nur bestimmte Erzeugnisarten (z. B. Saatgut) geschützt werden sollen oder bestimmte zum Anbau vorgesehene GVO wegen ihrer beschränkten Auskreuzungsmöglichkeit (z. B. Kartoffeln bei effektiver Durchwuchskontrolle) oder wegen hinreichender Schutzmaßnahmen (z. B. Versuchs-anbau unter Entfernung der Blütenstände) kein Verunreinigungsrisiko darstellen.

Zur Ermittlung der Angemessenheit eines gebietsbezogenen Anbauverbotes ist abzuwägen, wie viele Personen und Flächen in welchem Ausmaß von Verunreinigungen durch einen GVO-Anbau bzw. von einem GVO-Anbauverbot betroffen sein können. Diese Abwägung erfordert eine mit Rechtsmitteln angreifbare Entscheidung, die auf einer umfassenden Ermittlung des relevanten Sachverhalts beruht. Der Sachverhaltsermittlung kann ein begründeter Antrag auf die Festsetzung gentechnikfreier Gebiete dienlich sein, in jedem Fall muss Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden.

Synergien zwischen Koexistenzzielen und Zielen des Natur- und Landschaftsschutzes ergeben sich vor allem im Bereich der biologischen Landwirtschaft. Deshalb sollten die Belange des Natur- und Landwirtschaftsschutzes auch im Rahmen der Entscheidung über die Festsetzung gentechnikfreier Gebiete zu Koexistenzzwecken berücksichtigt werden.

Nach unserem Regelungsvorschlag kann eine zuständige Behörde (z.B. die Gemeinde) zum Zweck der Koexistenz auf Antrag der Betroffenen oder von Amts wegen gentechnikfreie Gebiete unbefristet oder für eine bestimmte Zeit festlegen. Das Anbauverbot soll auf Freisetzung und Anbau von GVO beschränkt sein, sich aber möglichst auf Freisetzung und Anbau aller GVO erstrecken, wobei Ausnahmen möglich sind. Die Festlegung der räumlichen sowie etwaiger zeitlicher und sachlicher Grenzen des Freisetzungs- und Anbauverbots erfolgt nach Abfrage und Abwägung der gegenläufigen Interessen. Sie wird öffentlich bekannt gemacht. Für nachträgliche Änderungen, insbesondere eine Verlängerung befristeter oder Aufhebung unbefristeter Gebietsfestsetzungen sind Regelungen enthalten.

Eine zusammenfassende rechtliche Begründung dieser Ergebnisse findet sich im Schlussteil des Gutachtens unter VI.