



Zusammenfassung der Studie „Gentechnikrecht & Naturschutzrecht“

Der Umgang mit der Agro-Gentechnik ist eine zentrale Zukunftsfrage des Naturschutzes, da transgene Lebewesen direkt und indirekt die biologische Vielfalt und damit ein elementares Schutzgut des klassischen Natur- und Artenschutzes beeinflussen. Gleichzeitig sind die Rechtsgrundlagen komplex und umstritten. Betroffene Imker und Landwirte, Umweltverbände und Naturschutzbehörden sehen sich vor Gericht häufig einem höchst restriktiven Umgang mit ihren Klagen gegenüber. Die vorliegende Studie (Leitung: Felix Ekardt, Prof. für europäisches Recht, Bremen) ordnet die vielfältigen gerichtlichen Auseinandersetzungen rund um die Gentechnik und zeigt die praktischen und rechtlichen Probleme sowie Lösungsansätze auf.

Die Ergebnisse im Einzelnen:

1. Wie wird der Naturschutz bei der Zulassung von GVO in Europa berücksichtigt?

Die Zulassung von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) zum Inverkehrbringen ist stark europarechtlich geprägt, wobei Naturschutzbelange in der Behördenpraxis nicht ausreichend Berücksichtigung finden. Dies behindert auch spätere behördliche Interventionsmöglichkeiten, wenn sich der GVO erst einmal im Verkehr befindet. Besonders problematisch ist die Behördenpraxis bei der Zulassung von Saatgut. Der Antragsteller entscheidet eigenständig – je nachdem, bei welcher Behörde er nach der Richtlinie 2001/18 oder der Verordnung 1829/2003 seinen Antrag einreicht – über das Regelungsregime, dem er sich unterwirft.

Bereits im Rahmen der Risikoprüfung bei der Zulassung zum Inverkehrbringen könnte und sollte jedoch stärker und präziser geprüft werden, inwieweit der GVO direkte und indirekte Auswirkungen auf den Naturhaushalt haben kann. Das Naturschutzrecht selbst ist hier nicht unmittelbar anwendbar, da es sich stets auf konkrete Gebiete und Arten bezieht.

2. Welche Rechte haben die Landesbehörden?

Beim Versuchsanbau im Rahmen einer so genannten Freisetzung noch nicht kommerziell genehmigter GVO ist das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) federführend. Im Rahmen der Genehmigungsentscheidung ist den Landesbehörden Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Betrifft die Freisetzung ein Natura-2000-Gebiet, kommt es zu einer FFH-Prüfung (die die möglichen Risiken für die Schutzziele des Gebiets prüft), die Teil der Genehmigungsvoraussetzungen ist. Sie ist gemeinsam mit dem Bundesamt für Naturschutz (BfN) und den örtlichen Naturschutzbehörden durchzuführen. Nach der Entscheidung über die Freisetzung stehen den Landesbehörden die Befugnisse der §§ 25 und 26 des Gentechnikgesetzes (GenTG) zur Verfügung, wonach der Anbau auch (vorläufig) untersagt werden kann, wenn zum Beispiel ein Rücknahme- oder Widerrufsgrund bezüglich der Freisetzungsgenehmigung vorliegt. Jedoch entscheidet in einem solchen Fall letztlich wieder das BVL endgültig über den Bestand der Genehmigung. Doch auch beim und nach dem Inverkehrbringen von GVO stehen den Landesbehörden verschiedene naturschutz- und gentechnikrechtliche Befugnisse zu, auf den Anbau von GVO Einfluss zu nehmen. Insbesondere können sie bei bestimmten Gefährdungen für geschützte Gebiete den Anbau naturschutzrechtlich gänzlich untersagen und gentechnikrechtlich prüfen, inwieweit die Inverkehrbringensgenehmigung die besonderen Schutzanforderungen des Gebietes berücksichtigt.

Bei bereits zum Inverkehrbringen zugelassenen GVO hat die Landesbehörde nur sehr begrenzte Möglichkeiten, für den Anbau noch weitere naturschutzfachliche Prüfungen durchzuführen. Den Landesbehörden steht jedoch nach § 26 Abs. 5 GenTG die Möglichkeit zu, ein Inverkehrbringen zu untersagen, wenn die erforderliche Genehmigung nicht vorliegt oder die Genehmigungsbehörde ein Ruhen der Genehmigung angeordnet hat.

3. Wie wirkt das Naturschutzrecht beim kommerziellen Anbau von GVO?

Ist die Entscheidung über die Genehmigung zum Inverkehrbringen einmal ergangen, haben die Bundesbehörden immer noch gewisse Handlungsspielräume, die sich aus den Befugnissen nach §§ 19 und 20 GenTG ergeben, allerdings mit gemeinschaftsrechtlicher Einschränkung.

Aus Sicht der Landesbehörden ist demgegenüber zu unterscheiden, ob ein Natura-2000-Gebiet oder ein sonstiges Schutzgebiet betroffen ist. Ein Einschreiten ist grundsätzlich möglich, wenn eine naturschutzrechtliche Regelung verletzt wird, also zum Beispiel die Normen über die FFH-Prüfung oder die Schutzgebietsverordnung. Nach § 34a Nr. 2 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) verbleibt die FFH-Prüfung im Falle des kommerziellen Anbaus eines genehmigten GVO bei den Naturschutzbehörden. Hierbei obliegt dem BVL eine Informationspflicht hinsichtlich solcher Informationen im Standortregister, die auf einen Anbau in der Nähe oder in einem FFH-Gebiet hinweisen. Auch wenn die Länder den § 34a BNatSchG noch nicht umgesetzt haben, ist hier eine FFH-Prüfung erforderlich, die die Risiken des GVO für die Schutzziele abschätzt. Im Verhältnis zur Inverkehrbringensgenehmigung sind

naturschutzrechtliche Einschränkungen und. Auflagen für den Anbau so lange möglich, wie die Genehmigung betroffene Lebensräume und Arten nicht abprüft

Da für andere Schutzgebiete das FFH-Regime nicht gilt, ist allein der Wortlaut der Schutzgebietsverordnung maßgeblich. Enthält die Verordnung ein Verbot für Pestizidanwendungen im Schutzgebiet, **kann nach aktueller Rechtsprechung der Einsatz von Bt-Mais (insb. die Sorte MON 810) verboten werden, da dieser als Pestizid zu betrachten ist.** Auch herbizidresistente Pflanzen dürfen bei Einsatz ihres Komplementärpestizids nicht angebaut werden. Ein Anbauverbot kann auch auf ein in den meisten Schutzverordnungen verankertes Tötungsverbot gestützt werden.

Zudem haben sowohl die Landesnaturschutzbehörden, als auch der Landesgesetzgeber die Befugnis zur Ausweisung gentechnikfreier Gebiete. Auch hier besteht Handlungsbedarf.

4. Welche rechtlichen Möglichkeiten haben Gemeinden, Individuen und Naturschutzverbände?

Eine Mobilisierung der Gemeinden zu Klagen gegen die Freisetzung von GVO birgt nach der vorgenommenen Untersuchung geringe Erfolgschancen. Auch im Bereich des Individualschutzes scheinen hier dem gerichtlichen Weg der Konfliktlösung für eine unmittelbare oder mittelbare Durchsetzung von Naturschutzbelangen relativ enge Grenzen gesetzt. Drittklagen benachbarter Betroffener scheitern meistens an der Klagebefugnis, am schmalen Prüfungsumfang oder – damit einhergehend – an den Anforderungen für die Beweisführung.

Drittkläger können sich weder auf die Verfahrensvorschriften für die Vorgänge innerhalb der Behörden (z.B. Benehmensregeln) noch auf das Koexistenzschutzziel bei Freisetzungen berufen!

Ansprüche auf Einschreiten sind nur sehr begrenzt denkbar, der Kläger wird in erster Linie auf Haftungs- und Ausgleichsansprüche verwiesen werden.

All dies impliziert in erster Linie politischen Handlungsbedarf. Insbesondere eine Weiterentwicklung der Anpassung des deutschen Verwaltungsrechts an gemeinschaftsrechtliche und völkerrechtliche Entwicklungstendenzen und Vorgaben erscheint unumgänglich. Hier ist auf eine Öffnung der Klagemöglichkeiten und eine Erweiterung des Prüfungsumfangs für Drittkläger hinzuwirken.

Weiterhin wäre es wünschenswert, eine höchstrichterliche Klärung der „Ausweisungsfrage“ herbeizuführen, da von ihr letztlich für den wohl im Moment überwiegenden Teil der Natura-2000-Gebiete abhängt, ob ein Verbandsmitwirkungsrecht überhaupt bestehen kann.

5. Welche Rolle spielen die Imker?

Die aktuelle Rechtsprechung in Bezug auf die Belange der Imkerei ist höchst uneinheitlich und unbefriedigend. Unumgänglich ist eine legislative Definition der guten fachlichen Praxis bezüglich der Imkerei, um zu verhindern, dass hier eine schleichende, flächendeckende Kontamination abseits des Null-Prozent-Regimes der Verordnung 1829/2003 stattfindet.

Außerdem ist im wirtschaftlichen Interesse der Imker endlich eine verlässliche Klärung der Rechtslage nötig, die die bisher unterrepräsentierten Belange der Imker ausreichend berücksichtigt.

Der Gesetzgeber darf sich nicht länger seiner Verantwortung entziehen, dem höchst konflikträchtigen Nebeneinander von Imkerei und Agro-Gentechnik einen ausgewogenen, gut durchdachten und langfristig befriedenden Rechtsrahmen zu geben.

6. Besonderheit: Der GVO ist ein Pestizid

Da gerichtlich festgestellt wurde, dass der Anbau von Bt-Mais der Sorte MON 810 als Pestizidanwendung zu betrachten ist, kann dagegen prinzipiell sowohl im Rahmen einer Freisetzung als auch beim kommerziellen Anbau gerichtlich vorgegangen werden.

Allerdings ist der Klageweg beschränkt auf Fälle, bei denen sich die Anbaufläche in oder in unmittelbarer Nähe eines Natura-2000-Schutzgebietes befindet oder auf andere Schutzgebiete, deren Schutzgebietsverordnungen den Einsatz von Pestiziden explizit verbieten, bzw. ein generelles Tötungsverbot enthalten.

7. Wie kann das Verbandsklagerecht gestärkt werden?

In politischer Hinsicht kann das Bemühen um eine Ausweitung der Beteiligungs- und Klagemöglichkeiten auf verschiedenen Ebenen stattfinden: Es sollte versucht werden, die Umsetzung der schon jetzt enthaltenen Vorgaben der Aarhus-Konvention an die Verbandsbeteiligungs- und Verbandsklagerechte weiter voranzutreiben. Deutschland sollte aber auch zur Teilnahme an den Aarhus-Änderungen aufgefordert werden, um den Umsetzungsdruck zu erhöhen.

Es kann ferner versucht werden, politische Aufmerksamkeit für die „negativen“ Folgen im Bereich der Verbandsmitwirkung von § 34a BNatSchG zu gewinnen, die den europa- bzw. völkerrechtlichen Trend hin zu einer Ausweitung der Verbandsbeteiligungs- und Verbandsklagerechte konterkarieren.

Zusätzlich ist es denkbar, für ein „weites“ Verständnis der Mitwirkungsrechte zu werben, also dass die Beteiligungsmöglichkeit bei Natura-2000-Gebieten schon auf Ebene der FFH-Vorprüfung (oder noch besser des Screenings) angesiedelt wird. Da es sich beim Naturschutzrecht originär um Bundesrahmenrecht handelte, wird sich hier auch nach der Föderalismusreform bis auf weiteres schwerpunktmäßig der Bund gesetzgeberisch betätigen müssen, da die Norm des § 34a BNatSchG hier eine wohl

abschließende Vorgabe enthält. Bezüglich anderen Schutzgebieten wäre auch eine landesrechtliche Ausweitung der Beteiligungsmöglichkeiten denkbar.

Aus diesen Ergebnissen ergeben sich folgende Forderungen des NABU:

- Bereits bei der europäischen Genehmigung muss präziser als bisher geprüft werden, inwieweit GVO direkte und indirekte Auswirkungen auf den Naturhaushalt haben können.
- Zukünftig müssen verbindliche Leitlinien für die Durchführung der FFH-Prüfung bei Anbau oder Freisetzung von GVO festgesetzt werden.
- Bei Schutzgebieten, die nicht dem Natura-2000-Regime unterstehen, ist keine mit der FFH-Prüfung vergleichbare besondere Verträglichkeitsprüfung vorgesehen. Eine entsprechende Aufwertung bezüglich der Überprüfung der Vorgaben der Schutzgebietsverordnungen wäre aber auch hier angezeigt.
- Die Landesnaturschutzbehörden und der Landesgesetzgeber haben die Befugnis zur Ausweisung gentechnikfreier Gebiete. Hier besteht Handlungsbedarf.
- Im wirtschaftlichen Interesse der Imker ist endlich eine verlässliche Klärung der Rechtslage nötig, die die bisher unterrepräsentierten Belange der Imker ausreichend berücksichtigt
- Das restriktive deutsche Verwaltungsrecht muss an gemeinschaftsrechtliche und völkerrechtliche Vorgaben angepasst und weiterentwickelt werden. Die Klagemöglichkeiten und der Prüfungsumfang für Drittkläger müssen deutlich erweitert werden. Die gute fachliche Praxis (GentPflVO) muss die Imkerei rechtlich absichern, um zu verhindern, dass hier eine schleichende flächendeckende Kontamination abseits des Null-Prozent-Regimes der VO 1829/2003 stattfindet. Der Gesetzgeber darf sich nicht länger seiner Verantwortung entziehen, dem höchst konfliktträchtigen Nebeneinander der Imkerei und der Agro-Gentechnik einen ausgewogenen, gut durchdachten und langfristig befriedenden Rechtsrahmen zu geben.
- Bei alledem ist die in Almaty erfolgte Änderung der völkerrechtlichen Aarhus-Konvention die wohl wichtigste Entwicklung im gentechnikrechtlichen Drittschutz seit langem. Sie lässt erwarten, dass in Zukunft der Prüfungsumfang für gentechnikrechtliche Verbandsklagen (und vielleicht auch für Individualklagen) deutlich zunehmen wird – dass also Klagen gegen gentechnikrechtliche Tätigkeiten in Zukunft deutlich größere Erfolgsaussichten haben als bislang.

Ansprechpartnerin:

Dr. Steffi Ober

Referentin für Agrogentechnik

NABU Bundesgeschäftsstelle

Steffi.Ober@NABU.de

030 284.984.1612