



## Wortprotokoll der 53. Sitzung

### **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit**

Berlin, den 17. Juni 2015, 11:00 Uhr  
10117 Berlin, Adele-Schreiber-Krieger-Straße 1 /  
Schiffbauerdamm  
Marie-Elisabeth-Lüders-Haus  
3.101 (Anhörungsaal)

Vorsitz: Bärbel Höhn, MdB

## Tagesordnung

**Tagesordnungspunkt** **Seite 3**

**Öffentliches Fachgespräch zum Thema "Opt-out"**

dazu:

Präsidentin des Bundesamtes für Naturschutz (BfN),  
Prof. Dr. Beate Jessel

**Selbstbefassung 18(16)SB-88**



### Mitglieder des Ausschusses

	<b>Ordentliche Mitglieder</b>	<b>Stellvertretende Mitglieder</b>
CDU/CSU	Auernhammer, Artur Dött, Marie-Luise Gebhart, Dr. Thomas Göppel, Josef Grundmann, Oliver Haase, Christian Jörrißen, Sylvia Kanitz, Steffen Magwas, Yvonne Marschall, Matern von Möring, Karsten Müller (Braunschweig), Carsten Petzold, Ulrich Schulze, Dr. Klaus-Peter Vogel (Kleinsaara), Volkmar Wegner, Kai Weisgerber, Dr. Anja	Bareißen, Thomas Benning, Sybille Gundelach, Dr. Herlind Gutting, Olav Helfrich, Mark Jung, Andreas Kruse, Rüdiger Lagosky, Uwe Lerchenfeld, Graf Philipp Liebing, Ingbert Luczak, Dr. Jan-Marco Nüßlein, Dr. Georg Obner, Florian Pols, Eckhard Wittke, Oliver Woltmann, Barbara Zimmer, Dr. Matthias
SPD	Bülow, Marco Groß, Michael Hampel, Ulrich Lotze, Hiltrud Miersch, Dr. Matthias Mindrup, Klaus Nissen, Ulli Pilger, Detlev Schwabe, Frank Thews, Michael Träger, Carsten	Bartol, Sören Becker, Dirk Burkert, Martin Daldrup, Bernhard Esken, Saskia Held, Marcus Lemme, Steffen-Claudio Röspel, René Scheer, Dr. Nina Tausend, Claudia Vogt, Ute
DIE LINKE.	Bluhm, Heidrun Lenkert, Ralph Menz, Birgit Zdebel, Hubertus	Bulling-Schröter, Eva Lay, Caren Tackmann, Dr. Kirsten Zimmermann, Pia
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Kotting-Uhl, Sylvia Kühn (Tübingen), Christian Lemke, Steffi Meiwald, Peter	Baerbock, Annalena Höhn, Bärbel Paus, Lisa Verlinden, Dr. Julia



## Tagesordnungspunkt

### Öffentliches Fachgespräch zum Thema "Opt-out"

dazu:

Präsidentin des Bundesamtes für Naturschutz (BfN), Prof. Dr. Beate Jessel  
Stellungnahme Ausschussdrucksache 18(16)230  
(Anlage)

#### Selbstbefassung 18(16)SB-88

**Vorsitzende:** Ich begrüße Sie zur 53. Sitzung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit. Heute haben wir hier ein öffentliches Fachgespräch zum Thema „Opt-Out“. Wir begrüßen dazu die Präsidentin des Bundesamtes für Naturschutz (BfN), Frau Prof. Dr. Beate Jessel. Schön, dass Sie da sind. Wir begrüßen natürlich auch die Gäste, die oben auf der Tribüne sitzen. Ich will noch einen Hinweis geben: Fotografieren und Filmmitschnitte sind nicht erlaubt, es sei denn, dass Sie dazu eine gesonderte Genehmigung haben. Aber ansonsten ist die Sitzung öffentlich. Ich begrüße natürlich auch noch einmal die Staatssekretärin aus dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit und soweit andere Abgeordnete aus anderen Ausschüssen noch da sein sollten, begrüße ich diese natürlich auch sehr herzlich.

Die Sitzung wird live im Internet übertragen und ist danach auch in der Mediathek abrufbar. Wir wollen ein Wortprotokoll von dieser Sitzung erstellen. Ich sehe keinen Widerspruch, also verfahren wir so. Ich habe eben noch mit Frau Prof. Jessel gesprochen und Sie sagte: Das Thema ist so komplex, dass Sie darum bittet, sechs Minuten für Ihr Eingangsstatement zu bekommen. Das schaffen wir auch, denke ich. Wir wollen auf jeden Fall zwei Runden für die Abgeordneten machen. Weil das aber so ist, dass wir auf jeden Fall diese zwei Runden mit jeweils zwei Minuten für die Abgeordneten und jeweils drei Minuten für Antwortmöglichkeiten schaffen wollen, gebe ich sofort Frau Prof. Jessel das Wort, so dass wir in der Zeit bleiben können. Bitteschön.

**Prof. Dr. Beate Jessel (BfN):** Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Sehr geehrte Damen und Herren Abgeord-

nete, ich bin um eine Einschätzung zu den Möglichkeiten aufgrund der sogenannten „Opt-Out“-Richtlinie der Europäischen Union – den Anbau gentechnisch veränderter Pflanzen in Deutschland flächendeckend zu untersagen – gebeten worden.

Ich möchte dazu betonen, dass aus naturschutzfachlicher Sicht bundesweite und d. h. auch bundesweit einheitlich ausgestaltete GVO-Anbauverbote [gentechnisch veränderte Organismen] die einzige Möglichkeit sind, ein hohes und einheitliches Schutzniveau sicherzustellen.

Ein gewichtiger Grund für Anbauverbote ist der Schutz der Biodiversität, das kann ein wichtiger umweltpolitischer Grund sein. Insektenresistente Pflanzen, wie z. B. der Bt-Mais MON 810, produzieren ein Insektengift, das nicht nur den Agrarschädling Maiszünsler beeinträchtigt, sondern auch andere Schmetterlingsarten. Die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit, die EFSA, stellt hierzu zwar fest, dass prinzipiell auch ein Risiko für Nichtzielarten vorliegt, sie empfiehlt aber als Management-Maßnahme lediglich die Einhaltung eines Mindestabstandes von 30 Metern zu geschützten Gebieten. Aus fachlicher Sicht ist hier ein weitreichenderes, aber gleichwohl bundesweit auf einheitlichen Abstandswerten beruhendes Risikomanagement zu empfehlen.

Ins Feld führen lassen sich weitere Gesichtspunkte des Natur- und Umweltschutzes: Zum Beispiel das im nationalen Aktionsplan zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln festgelegte Ziel der Pestizidreduktion. Wir wissen mittlerweile auch, dass der Anbau von Herbizid-resistenten Pflanzen demgegenüber langfristig zu einer Erhöhung des Pestizideinsatzes führt. Das zeigen auch internationale Studien. Ein Gesichtspunkt ist die Ausbreitung und unkontrollierte Auskreuzung von GVO, die einer Förderung des Ökolandbaus entgegenstehen können.

Das sind alles Aspekte, die zusätzlich eine agrarpolitische und sozioökonomische Dimension haben. Das sind aber auch alle Gründe, die die „Opt-Out“-Richtlinie anführt. Auch Effektivität und Praktikabilität sind wichtige Gründe, die für eine bundesweite Lösung zum „Opt-Out“ sprechen. Denn der Kontrollaufwand würde extrem steigen, wenn einzelne Bundesländer großflächig den GVO-Anbau zulassen, andere jedoch nicht. Durch



Pollenflug, durch Transportverluste und Verschütungen von keimfähigem Material werden GVO auch über Ländergrenzen hinweg verbreitet und können sich dauerhaft ansiedeln.

Das Bundesamt für Naturschutz hat sich auch in rechtlicher Hinsicht mit der Richtlinie befasst. Wir haben dazu zwei Gutachten bei Prof. Dr. Gerd Winter von der Universität Bremen und bei der Kanzlei Gaßner, Groth, Siederer & Coll. aus Berlin eingeholt. Im Ergebnis sind wir der Auffassung, dass bundesweiten Anbauverbote weder Verfassungsrecht, noch europarechtliche oder völkerrechtliche Bestimmungen entgegenstehen. Die geänderte EU-Richtlinie zum „Opt-Out“ erlaubt es in ihrem Artikel 26b den Mitgliedsstaaten, ich zitiere kurz, Maßnahmen zu „erlassen, um in seinem gesamten Hoheitsgebiet“ – gesamtes Hoheitsgebiet ist der Wortlaut der EU Richtlinie – den Anbau eines GVO zu untersagen. Der Unionsgesetzgeber wollte damit zwar nicht das Europäische GVO-Zulassungssystem insgesamt aufgeben, aber er wollte den Mitgliedsstaaten doch ausdrücklich mehr Flexibilität bei der Entscheidung gewähren, ob sie den Anbau von GVO in ihrem Hoheitsgebiet zulassen oder nicht. Und damit wird den Mitgliedsstaaten bei der Nutzung des „Opt-Out“ ein weiterer Spielraum zugestanden, der nicht durch einengende Prüfanforderungen konterkariert werden darf. Sinn des „Opt-Out“-Konzeptes ist jedenfalls die Ermöglichung und nicht die Verhinderung einer Pluralisierung der Anbauregelung durch die Europäischen Mitgliedsstaaten.

Eingehen möchte ich am Schluss noch auf einen Punkt, der uns sehr wichtig ist und der auch sehr kontrovers diskutiert wird. Das ist das sogenannte Widerspruchsverbot zwischen einem „Opt-Out“ und der im Zulassungsverfahren bereits erfolgten Umweltverträglichkeitsprüfung. Inwieweit dieses dem Erlass von Anbauverbote aus Gründen der Risikoversorge entgegensteht – das ist nach unserer Auffassung regelmäßig nicht der Fall.

Denn erstens schließt die „Opt-Out“-Richtlinie Risiken, die in einer Umweltverträglichkeitsprüfung gar nicht untersucht worden sind, zur Begründung eines „Opt-Out“ keinesfalls aus. Solche Faktoren können ergänzend herangezogen werden. Und zweitens ist es so, dass eine abweichende Behandlung eines in einer Umweltverträglichkeitsprüfung festgestellten Risikos noch keinen Widerspruch zu

dieser Prüfung bedeutet. Es ist nämlich so, und das ist essenziell, dass man unterscheiden muss zwischen dem „risk-assessment“ – das ist die wissenschaftliche Risikofeststellung, die auf Tatsachen beruht – und dem „risk-management“ – das ist die darauf aufbauende, steuernde und wertende Entscheidung, wie mit diesem Risiko umzugehen ist. Dazu gehört eben auch die Entscheidung, wie mit einem Rest- oder Basisrisiko umgegangen werden soll. Hier können hinsichtlich GVO Unsicherheiten bezüglich der Datenlage, der Interpretation der Daten, der Relevanz der Ergebnisse und der Wahrscheinlichkeit des Schadeneintritts mit berücksichtigt werden.

Nun, meine Damen und Herren, worauf ich damit hinaus will, ist die Rolle der Wissenschaft, sei es eine biologisch-naturwissenschaftliche Disziplin oder sei es die juristische Disziplin. Die Rolle der Wissenschaft kann nur darin bestehen, Risiken und Zusammenhänge in möglichst objektiver Form zu erforschen und darzulegen, Tatsachenfeststellungen zu treffen und, wenn möglich, Lösungen anzubieten. Die „Opt-Out“-Richtlinie bietet dazu einen großen Gestaltungsspielraum und um diesen Spielraum zu nutzen bedarf es letztlich einer Abwägung, einer bewussten Entscheidung welches Schutzniveau gewollt ist, und welche Risiken sollen oder können in Kauf genommen werden. Und damit bedarf es letztlich einer bewussten und wertenden Entscheidung der Politik. Damit bin ich doch noch fast 20 Sekunden vorher fertig geworden, Frau Höhn, die Sie nun für Fragen zur Verfügung haben. Dankeschön.

**Vorsitzende:** Herzlichen Dank. Wir steigen auch sofort in die Fragerunde ein. In der ersten Runde habe ich die Wortmeldung von Herrn Dr. Schulze.

**Abg. Dr. Klaus-Peter Schulze (CDU/CSU):** Herzlichen Dank, Frau Prof. Jessel. Das war sehr schnell. Ich hoffe, dass Sie in Ihren Vorlesungen nicht so schnell vorgehen. Da hätten die Studenten sicherlich ein paar Probleme, Ihnen zu folgen.

Ich würde die Diskussion mit folgender Frage beginnen wollen: Wenn ich also diese Rechtsgutachten mit meinem mangelnden juristischen Verständnis lese, dann geht es doch letztendlich darum, dass wir zum Schluss eine Entscheidung beim Anbauverbot treffen, die wissenschaftlich basiert



ist und die, ich sage mal, auch vor Gerichten standhalten kann. Denn diejenigen, die anbauen wollen, können vor Gericht klagen.

Wie groß wird der personelle und materielle Aufwand eingeschätzt, um solche sicheren Gutachten anzufertigen? Sie haben schon ein paar Gutachten gemacht, vielleicht kann man das daraus ableiten. Danke.

**Vorsitzende:** Frau Jessel, wir haben das System, dass nun direkt geantwortet wird.

**Prof. Dr. Beate Jessel (BfN):** Ach so, ich bin es schon so gewohnt, bei Ihnen mitschreiben zu müssen.

**Vorsitzende:** Wir haben das jetzt geändert.

**Prof. Dr. Beate Jessel (BfN):** Das ist gar nicht verkehrt! Entschuldigung für das Tempo, mit dem ich vorgetragen habe. Das ist wirklich eine sehr komplexe Materie.

Ich habe versucht, Ihnen deutlich zu machen: Beim „Opt-Out“ gibt es bestimmte fachliche Erwägungen und Gründe, die ich versucht habe anzureißen, die eben für eine bundesweite und bundesweit einheitliche Lösung sprechen. Und es gibt dann natürlich die rechtlichen Erwägungen. Und bei diesen rechtlichen Erwägungen spielen unionsrechtliche, völkerrechtliche und andere Gesichtspunkte mit hinein, die hier jeweils eben zu beachten sind, die aber letztlich diesen weiten Entscheidungsspielraum – den ich versucht habe darzulegen – auf tun.

Damit möchte ich noch einmal auf das rekurren, was ich am Schluss meines Statements gesagt habe. Herr Schulze, es ist in der Tat so, dass die Risikobewertung im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung, und auch wie sie von der EFSA getroffen wird, auf Tatsachen beruht. Das ist eine wissenschaftsbasierte Entscheidung und Folgenabschätzung. Und auch unsere Rechtsgutachten sagen, dass davon die sogenannte Risikomanagemententscheidung zu unterscheiden ist. Das ist die bewusste Entscheidung, wie man mit den dargelegten Risiken letztlich umgehen will, wie man sie auch unter Einschätzung des Vorsorgeprinzips und unter Anrechnung von Prognoseunsicherheiten wertet.

Zu Ihrer Frage nach dem personellen und materiellen Aufwand muss ich sagen: Wenn man sich jetzt überlegt, dass die Diskussion wesentlich dahin geht, ob eine Regelung auf der Bundesebene durch den Bundesgesetzgeber oder durch die Bundesländer zielführender und rechtssicherer ist, da gibt es unterschiedliche Erwägungen, die eine Rolle spielen: Rechtliche Erwägungen, aber auch Praktikabilitäts Erwägungen, wie z. B. ein einheitliches Schutzniveau, und andere Gesichtspunkte. Und hier muss man unter Gesichtspunkten der Effizienz und der Praktikabilität und damit auch des Ressourcenaufwandes sagen, dass natürlich 16 einzelne Länderregelungen einen sehr hohen Regelungsaufwand, eine sehr hohe Regulationsdiversität und auch einen sehr hohen Kontrollaufwand bedeuten würden. Was bedeutet es, wenn etwa an Landesgrenzen unterschiedliche Maßgaben zu unterschiedlichen Abständen zusammentreffen? Auf Bundesebene erfolgt hingegen ja schon die Zulassung nach § 16 Gentechnikgesetz durch ein eingespieltes Zusammenspiel der Bundesbehörden auf Bundesebene. Mit Blick auf Ihre Frage, was es für Ressourcen in Anspruch nimmt, bedeutet eine bundesweite Lösung sicher einen deutlich geringeren Ressourceneinsatz und eine größere Effizienz, sowohl im Verfahren als auch was die dahinter liegenden Kontrollen, Praktikabilität und so weiter betrifft.

**Vorsitzende:** Danke, Abgeordneter Miersch.

Abg. **Dr. Matthias Miersch (SPD):** Vielen Dank, Frau Prof. Jessel. Zunächst vielen Dank noch einmal, dass Sie in Ihrem Vortrag auch sehr deutlich gemacht haben, dass es wissenschaftliche Erwägungen gibt und auch darüber hinaus gehende politische Grundsatzentscheidungen. Wenn beispielsweise um umweltpolitische Gründe gerungen wird, welche die Richtlinie ausdrücklich als einen Erwägungsgrund aufführt, dann ist das sicherlich auch eine Frage, die das Verhältnis zwischen Wissenschaft und politischen Grundsatzentscheidungen betrifft. Ich will an der Stelle auch ausdrücklich auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Grünen Gentechnik hinweisen, die dem Gesetzgeber ausdrücklich einen breiten Entscheidungs- und Prognosespielraum vor dem Hintergrund des Vorsorgeprinzips einräumt. Vor diesem Hintergrund, glaube ich, ist es mehr als



sinnvoll, das, was Sie angesprochen haben, zu versuchen: auf Bundesebene eine „Opt-Out“-Lösung zu erreichen. Wenngleich ich durchaus nicht ausschließen möchte, dass es auch länderspezifische Argumente geben könnte und deswegen geht meine Frage in die Richtung: Sie haben den § 16 Gentechnikgesetz schon angesprochen. Inwieweit könnte man ein System etablieren, bei dem sich die einzelnen Bundesländer, bevor es zur „Opt-Out“-Entscheidung kommt, einbringen können? Gibt es dort schon ein behördliches Zusammenspiel oder müsste man das neu etablieren, sodass die Bundesländer beispielsweise vor Erlass einer entsprechenden Verordnung auf die Bundesebene einwirken können? Nach meiner Einschätzung gibt es sowieso eine Beteiligungspflicht. Da würde ich gerne noch einmal mit Ihnen ein bisschen überlegen wollen.

Wir haben augenblicklich einen Vorschlag des Bundeslandwirtschaftsministers Christian Schmidt, der mehr oder weniger eine Expertenkommission vorschlägt. Nun bekomme ich immer einen „roten Hals“, wenn ich über Expertenkommissionen rede, weil ich häufig den Eindruck habe, dass damit Politik ausgeschaltet werden soll und wir so tun, als ob alles Wissenschaftliche gut und richtig ist und Politik irgendwie immer mehr oder weniger nicht sorgfältig abwägt. Aber können Sie sich vorstellen, dass man im Rahmen dieses Prozesses bestimmte Behörden, wie Ihre Institution, durch eine Anhörung des BfN mit einbezieht, bevor es zu einer „Opt-Out“-Klausel kommt? Und könnten Sie sich weitere Bundesbehörden vorstellen, vor allen Dingen auf der Landwirtschaftsebene, die dann ebenfalls einbezogen werden können und die Wissenschaft abdecken?

**Vorsitzende:** Frau Jessel.

**Prof. Dr. Beate Jessel (BfN):** Wenn ich es richtig sehe, Herr Miersch, waren das jetzt eine ganze Reihe von Fragen, die Sie in eine gepackt haben.

Zunächst zur Rolle der Länder: Das „Opt-out“ gliedert sich in zwei Phasen. Die Phase 1 beinhaltet, dass hier eine Aufforderung an den Antragsteller ergehen kann, sein Anbaugelände geografisch einzugrenzen. Wenn der Antragsteller dies befürwortet oder sich damit einverstanden erklärt, dann wird es so vorgenommen. Sonst können in Phase 2 dann die Länder oder der Bund oder wer auch immer mit

entsprechenden Verboten oder Beschränkungen tätig werden.

Die Phase 1 ist auf jeden Fall ein sinnvoller kooperativer Ansatz, weil er auf Konsens, auf Konsenslösungen setzt. Und mit Blick auf Ihre Frage nach der Rolle der Länder kann ich mir schon vorstellen, dass hier auch entsprechende Anfragen und Initiativen der Länder mit zum Tragen kommen sollten.

Wenn es aber dann hart auf hart kommt, wenn es in Phase 2 darum geht, ein Regelungsermessen, ein Verordnungsermessen mit entsprechend harten Regelungen aufzustellen, muss ich sagen, dass ich nicht viel davon halte, auch wenn man von einer Parallelität von Bund und Ländern ausgeht. Denn das würde genau dazu führen, dass man letztlich unterschiedliche Schutzniveaus hätte, wenn man ein Nebeneinander einer Bundesregelung und unterschiedlichen Länderregelungen hätte. Und man muss sich auch vergegenwärtigen, dass bei unterschiedlichen Landesregelungen dafür auch unterschiedliche Begründungen, was die zwingenden Gründe betrifft, ins Feld geführt werden können. Und wir sehen es als ein ganz wesentliches Erfordernis für ein „Opt-out“, wenn man das bundesweit durchsetzen will, dass man auch eine bundesweit konsistente Begründung dafür hat. Denn einzelne Länderbegründungen wären zwar rechtstechnisch machbar, könnten aber in der Praxis vor Gericht dann unter Umständen sehr leicht gegeneinander ausgespielt und ausgehebelt werden. Man muss hier also auch in vielem wieder unterscheiden zwischen dem, was im Prinzip zwar rechtstechnisch machbar ist, aber wie es sich dann eben in der Tat auch in der Praxis, im *Procedere* darstellt.

Was diesen „Anbau-Ausschuss“ betrifft: Ich muss sagen, ich teile in gewisser Weise Ihre Skepsis, was neue Gremien betrifft. Zumal dieser „Anbau-Ausschuss“ auch sehr umfassend mit etwa 20 Mitgliedern zusammengesetzt sein soll. Es sollen die Ländervertreter hinein, es sollen die beteiligten Bundesressorts hinein, und daher dürfte es schwierig sein, hier überhaupt einmal einen Konsens in entsprechenden Entscheidungsgängen zu erzielen. Und es kommt dann noch hinzu, dass der derzeitige Gesetzentwurf des BMEL [Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft] vorsieht, dass der „Anbau-Ausschuss“ zwar eine Empfehlung



ausspricht, ob eher nationale oder eher länderspezifische, regionale Anbauverbote und Beschränkungen zielführend sind, aber dass diese Empfehlung eben auch nur einen empfehlenden Charakter hat. Der Ordnungsgeber ist daran also nicht gebunden. Und neue Gremien brauchen auch wieder eine Zeit, ehe sie „in Gang“ kommen. Zudem wäre es letzten Endes ein neues Gremium, das aber letztlich das Problem hätte, zu einer Entscheidungsfindung zu kommen und keine echten Entscheidungsbefugnisse hätte.

**Vorsitzende:** Also wir hatten vereinbart, dass jeder Abgeordnete immer eine Frage und diese auch nur an eine Person stellt. Das ist ein neues Verfahren, auch für den Abgeordneten Ebner. Unser Formular ist da sozusagen noch ein bisschen veraltet. Also nur eine Frage an eine Person, ja?

So, jetzt gehen wir aber zur Abgeordneten Menz. Bitte, Frau Menz.

Abg. **Birgit Menz** (DIE LINKE.): Danke, Frau Vorsitzende und auch danke an Frau Prof. Dr. Jessel. Die Linke befürchtet durch „Opt-out“ einen gentechnischen Flickenteppich in Europa und dass sich das Zulassungsverfahren beschleunigt. Nun will Bundesminister Christian Schmidt diese strittige und kontraproduktive EU-Regelung des Artikels 26b in Deutschland umsetzen, und danach wären die Länder zuständig. Einen solchen Flickenteppich möchten wir nicht. Stattdessen brauchen wir möglichst große, gentechnisch freie Anbauflächen. Nur so können wir die gentechnikfreie Land- und Lebensmittelwirtschaft wirklich schützen.

Wir finden das Vorgehen bürokratisch teuer und halten es für ein Sicherheitsrisiko für viele Betriebe. Es reicht auch nicht, dass nun nach § 16 Absatz 6 Gentechnikgesetz neben den Ländern auch der Bund Anbauverbote aussprechen kann. Die Einrichtung eines „Anbau-Ausschusses“ halten wir ebenfalls für nicht zielführend. Die Gründe für ein Anbauverbot von durch Gentechnik veränderten Organismen sind stichhaltig, insbesondere sozioökonomische Auswirkungen und agrarpolitische Ziele bieten sich aus unserer Sicht sehr dafür an, bundeseinheitlich vorzugehen. Es gibt auch umweltpolitische Gründe, für die ein nationales Verbot spricht, z. B. die von der Bundesregierung erlassene nationale Biodiversitätsstrategie. Hierbei verpflichtet sie sich dazu, den weiteren Rückgang

der Artenvielfalt zu stoppen. Gentechnikpflanzen werden den Rückgang der Artenvielfalt aber befördern, und zumindest bei den Herbizid-resistenten gentechnischen veränderten Pflanzen dürfte das der Fall sein.

**Vorsitzende:** Frau Menz, Sie müssen aber auch zu Ihrer Frage kommen, weil die Zeit...

Abg. **Birgit Menz** (DIE LINKE.): Ja. Die Frage ist: Falls es zu Anbauverboten durch die Bundesländer kommen sollte, welche Auswirkungen befürchten Sie aus Sicht des Bundesamtes für Naturschutz für die Biodiversität und die Agrarlandschaft?

**Vorsitzende:** Danke. Bitte, Frau Jessel.

**Prof. Dr. Beate Jessel** (BfN): Zunächst ist es in der Tat so – ich habe versucht, das in meinem Eingangsstatement auch zu umreißen –, dass die „Opt-out“-Änderungsrichtlinie der Europäischen Union bestimmte „zwingende Gründe“ zulässt, um ein Anbauverbot zu begründen. Sowohl – wenn man umweltpolitische Gründe ins Feld führt – der Schutz der Biodiversität, der in verschiedenen Strategien, Gesetzen und Verordnungen festgelegt ist, ist ein solcher umweltpolitischer Grund, als auch – wenn man agrarpolitische Gründe ins Feld führt – die Reduzierung des Pestizideinsatzes wäre ein solcher Grund. Oder auch sozioökonomische Gründe – als sozioökonomischer Grund lässt sich anführen die Förderung etwa einer kleinbäuerlichen Landwirtschaft oder des ökologischen Landbaus. Es dürften auch so umweltpolitische, sozioökonomische und agrarpolitische Gründe die Hauptbegründungskategorien sein für „zwingende Gründe“, die infrage kommen. Unter all diesen Prämissen, wenn man sie betrachtet, ist eine bundeseinheitliche und bundesweite Regelung am zielführendsten.

Um auf die Gründe für die Biodiversität einzugehen: Hierbei spielt insbesondere der Schutz von solchen Arten eine Rolle, die keine negativen Effekte auf die landwirtschaftliche Produktion ausüben, sogenannte Nichtzielorganismen. Auch diese sind schutzwürdig. Der Anbau einiger GVO-Pflanzen, der Bt-Pflanzen, stellt ein Risiko für sogenannte Nichtzielarten dar. Bt-Pflanzen, das wissen Sie wahrscheinlich, enthalten ein Gen aus dem Bakterium „Bacillus thuringiensis“, das dazu führt,



dass sie in allen Pflanzenteilen und über die gesamte Wachstumsperiode ein Insektengift produzieren. Ich habe es vorher erwähnt: Die EFSA-Risikobewertung hat bereits festgestellt, dass manche dieser Bt-Toxine Schmetterlinge schädigen können. Deshalb fordert die EFSA besagten Mindestabstand von 30 Metern zu geschützten Lebensräumen. Einige Bundesländer bei uns erachten diese Maßnahme als nicht ausreichend und haben die Abstände daher erweitert. Um es beispielhaft anzuführen: Brandenburg geht von einem Abstand von 800 Metern zu Schutzgebieten aus, Bayern und Sachsen haben sich auf 1 000 Meter verständigt und in Baden-Württemberg sind es sogar 3 000 Meter. Das einheitliche Ziel eines Schutzes der biologischen Vielfalt, der Biodiversität, wird demnach in unterschiedlichen Bundesländern jetzt schon mit unterschiedlichen Mitteln zu erreichen versucht. Das ist aber vom biologischen Standpunkt aus nicht sinnvoll, denn Gefährdungs- und Verbreitungspotenziale ändern sich nicht an Landesgrenzen. Es wäre auch unter dem Prinzip der Überwachung solcher Koexistenz-Maßnahmen – oder wie geht das, wenn dann an Landesgrenzen unterschiedliche Abstandsregelungen zusammenstoßen – letzten Endes sehr schwierig zu überwachen, zu kontrollieren und einzuhalten. Deswegen würden auch solche Erwägungen letztlich für eine bundeseinheitliche Regelung sprechen.

Um es auf einen Nenner zu bringen: Bundeseinheitliche Ziele – der Schutz der Biodiversität ist ein bundeseinheitliches Ziel – erfordern letztlich auch bundeseinheitliche Maßnahmen.

**Vorsitzende:** Danke. Kollege Ebner aus dem Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft, den wir herzlich begrüßen. Bitte.

Abg. **Harald Ebner** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Danke, Frau Vorsitzende. Die Kommission bestätigte, was das ganze Prozedere angeht, letzte Woche unsere grundsätzlichen Bedenken an „Opt-out“ und WTO-Konformität und eben auch unsere Auffassung, dass die rechtssicherste Variante tatsächlich die wäre, gleich bei der Zulassung auf der EU-Ebene Nägel mit Köpfen zu machen. Jetzt kommt es aber darauf an, das Beste daraus zu machen, also auf der Bundesebene wirklich niet- und nagelfest zu arbeiten, bei allen auch sogar selbstkritischen

Äußerungen und Bewertungen der EU-Kommission, was die Rechtssicherheit, auch der europäischen Regelung angeht.

Jetzt gibt es verschiedene Gutachten, u. a. vom BMEL das vTI-Gutachten – das war lange nicht der Öffentlichkeit bekannt –, welches dann aussagt, dass es eben keine wissenschaftlichen Verfahren gibt, um die komplex vernetzten Auswirkungen auf Ökosysteme auch wirklich zu bewerten. Das macht es natürlich auch für Sie nicht einfacher, das sehen wir auch. Deshalb wird es auch schwierig, überhaupt zu beurteilen, welche Auswirkungen aus naturschutzfachlicher Sicht entstünden, wenn „Opt-out“ bundesweit unterschiedlich geregelt würde in den Bundesländern. Sie hatten gerade schon...

**Vorsitzende:** Herr Abgeordneter, Sie müssen aber auch zur Frage kommen, sonst ist die Zeit vorbei.

Abg. **Harald Ebner** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): ... die Abstandsregelungen angesprochen. Jetzt meine Frage: Reicht denn auch im Hinblick auf die in § 26 des Gesetzentwurfes – der so durch die Reihen geistert – geregelte Aufweichung der Nulltoleranz beim Saatgut? Reicht denn die Datengrundlage beim BfN aus, um hier zu einer ökologischen Bewertung über die Abstandsfragen zu kommen? Gibt es da eine Übersicht bundesweit, Naturdenkmale usw., um die natürlichen, genetischen Ressourcen dann auch schützen zu können? Was braucht es dafür an Ressourcen oder auch an Koexistenz-Regelungen zu den nicht optierenden Mitgliedsstaaten?

**Vorsitzende:** Frau Prof. Jessel bitte.

**Prof. Dr. Beate Jessel** (BfN): Die Frage der Abstandsregelungen ist natürlich eine sehr komplexe, weil sie natürlich auch je nach GVO unterschiedlich zu behandeln ist. Wir wissen, dass Maispollen oder Rapspollen unterschiedlich verdriftet werden. Hier bestehen auch noch weitere Forschungsbedarfe. Dazu haben wir momentan beim BfN Vorhaben zu laufen, die sich mit sogenannten Expositionsmodellen befassen. Wo wir sicher noch große Kenntnisdefizite haben – auch hierzu haben wir momentan bei uns im Amt eigenständig ein Promotionsvorhaben angestoßen –, das ist die Ausbreitung von Bt-Toxinen über den Wasserpfad, über





aquatische Ökosysteme. Da gibt es noch sehr große Kenntnisdefizite.

Um auf das Thema „Opt-out“ und auch die verschiedenen Rechtsgutachten zu sprechen zu kommen: Es ist so, dass die von uns beauftragten Gutachten zu dem Schluss kommen, dass es nicht nur einen sehr breiten Entscheidungsspielraum gibt – noch einmal, ich rekuriere noch einmal auf diese Entscheidung zwischen Risikobewertung und der aufbauenden Risikomanagemententscheidung –, sondern dass diese Risikomanagemententscheidung verschiedene Ebenen beinhaltet. Sie beinhaltet die Ebene, welches Schutzniveau wollen wir, welche bekannten Risiken nehmen wir in Kauf, welche bekannten Risiko-Hypothesen, die es zwar gibt, die aber so noch nicht letzten Endes bestätigt oder widerlegt werden konnten. Wie stellen wir die ein in unsere Entscheidung? Und es geht sogar so weit, dass gesagt wird, diese Risikomanagemententscheidung beinhaltet auch die Entscheidung, wie mit dem sogenannten Basisrisiko hinsichtlich GVO umzugehen ist. Unter Basisrisiko ist zu verstehen, dass man ja weiß: Auswirkungen eines GVOs auf Ökosysteme sind Auswirkungen auf sehr komplexe Systeme, die naturgemäß großen Prognoseunsicherheiten hierbei unterliegen, bei deren Eintreten es aber zu Auswirkungen kommt, die so unter Umständen möglicherweise nicht mehr umkehrbar sind. Und es steht eben dann auch im Ermessen der politischen Entscheidung, wie man letztlich dieses Basisrisiko dann bewertet, um mit GVO umzugehen. Das mit Blick auf Ihre Frage zu den Abstandsregelungen – wir sind hier mit unserem Wissen und unserem Kenntnisstand sicher noch nicht am Ende.

**Vorsitzende:** Danke, das war die erste Runde. Ich werde in der zweiten und letzten Runde alle diejenigen Abgeordneten noch einmal zu Wort kommen lassen, deren Wortmeldungen mir hier vorliegen. Ich gehe jetzt von der CDU über die SPD, den Linken zu den Grünen. Ich habe jetzt erst einmal die Wortmeldung von Herrn Dr. Schulze. Bitte.

Abg. **Dr. Klaus-Peter Schulze** (CDU/CSU): Also wenn wir solche großen Abstände haben, wie Sie sie beschrieben haben, Frau Professor, wäre es natürlich schön, wenn wir beim Pestizid- und Herbizideinsatz ähnliche Abstände hätten. Aber darüber will ich nicht weiter meine Frage aufbauen.

Sie haben viele Argumente dafür genannt, dass eine bundeseinheitliche Regelung besser wäre. Aber wenn ich die Gutachten richtig verstanden habe, ist die sicherste Methode eine Schutzgebietsausweisung bzw. bestimmte Schutzkategorien zu haben, damit ich dann das Anbauverbot juristisch relativ sicher durchbekomme. Da aber die Schutzgebietsausweisung – mit Ausnahme von Natura 2000 und Vogelschutzrichtlinie – Sache der Länder in Deutschland ist, wäre es dann nicht unter dem Gesichtspunkt wieder günstiger, das auf Ebene der Länder zu regeln?

**Vorsitzende:** Frau Prof. Jessel.

**Prof. Dr. Beate Jessel** (BfN): Ich kann auf diese Frage auch wieder nur das antworten, was ich vorher schon angeführt habe, Herr Dr. Schulze. Unterschiedliche Länderregelungen, und da ist das Beispiel „Schutzgebiete“ auch wieder ein sehr gutes, würden letztlich zu sehr unterschiedlichen Schutzniveaus führen. Es ist die Frage, was ist mit Blick auf GVO und dem Anbau von GVO politisch gewollt? Denn wir haben in Deutschland auch durchaus Gebiete, die jetzt von ihrer naturräumlichen Eignung gar nicht so viele Schutzgebiete umfassen, wo großflächig intensive Landwirtschaft betrieben wird. Das ist auch so und das muss auch so sein. Auch der ökologische Landbau und die Förderung des ökologischen Landbaus können handhabbare sozioökonomische und agrarpolitische Gründe sein, den Anbau von GVO zu untersagen. Auch hier haben wir gebietspezifisch natürlich Bereiche, in denen der ökologische Anbau noch nicht so verbreitet ist und von daher wäre es schon die zielführendste Lösung, wenn man eine bundeseinheitliche, generelle Typisierung hätte, also ein bundeseinheitlich ansetzendes Verbot. Was durchaus denkbar wäre, ist, dass dann weitere, länderspezifische Verbotstatbestände als Anknüpfungstatbestände – und die können sich dann an unterschiedlichen, regionalen Erwägungen festmachen – darauf aufsetzen. Das können Schutzgebiete sein, das können aber auch die anderen Gründe wie „Förderung des ökologischen Landbaus“ oder „Reduktion des Pestizideinsatzes“ sein. Aber durch eine bundeseinheitliche Regelung wäre erst einmal auf einer generellen Ebene ein einheitliches Schutzniveau sichergestellt.



Wenn man eine Parallelität zwischen Bund und Ländern in Kauf nimmt – das wäre unseres Erachtens aber nur die zweitbeste Lösung –, dann sollte das auf jeden Fall so ausgestaltet werden, dass erst einmal der Bund eine Regelungskompetenz hat, um sozusagen ein Basisniveau vorzugeben und dann unterschiedliche regionalspezifische Gegebenheiten als Anknüpfungstatbestände für die Länder genutzt werden können. Wenn man es so nicht macht, dann ist das wie gesagt eine politische Entscheidung, aber dann wird es mit ziemlich großer Sicherheit zu einer großen Diversifizierung in den verschiedenen Regelungen und zu einer rechtlichen Zersplitterung kommen.

**Vorsitzende:** Kollege von Marschall, bitte.

Abg. **Matern von Marschall** (CDU/CSU): Vielen Dank. Frau Vorsitzende. Wenn, Frau Prof. Jessel, an sich klar ist, dass die Folgen des Einsatzes von GVO-Saatgut noch gar nicht wirklich absehbar sind – dazu laufen ja sehr viele Forschungen, ich habe mich auch mit den Kollegen von Ihnen, von der Leibniz-Gesellschaft, dazu ausgetauscht, etwa in der Analogie der Frage zur Wirkung von Neophyten –, dann muss man vielleicht ohnehin das EFSA-Zulassungsverfahren kritisch betrachten.

Was mich aber doch noch mit Blick auf die Differenzierung zwischen national und regional beschäftigt, ist der mögliche Klageweg, den ein antragstellendes Unternehmen beschreitet. Das ist der eigentlich entscheidende Punkt: Wenn wir im Schritt 1 den Konsens haben, dann ist ja alles gut. Aber wenn wir in Schritt 2 das Klageverfahren haben, dann sehen wir uns vor allen Dingen, denke ich, mit der Frage des Binnenmarktes konfrontiert. Das ist der entscheidende Punkt: Man sagt, ein Produkt ist zugelassen, also muss es dann eigentlich auch überall verbreitet werden dürfen. Das heißt, da stellt sich für mich schon die Frage, ob nicht möglicherweise spezifische regionale Argumentationen zielführender sind. Ich würde mich vielleicht eher freuen, es könnte national einfacher sein. Aber ich könnte mir vorstellen, dass eine spezifische Argumentation – ich denke an meine südbadische Heimat, die ist klein strukturiert und da hat man wirklich objektiv sehr viel stärkere Koexistenz-Probleme, als vielleicht in Mecklenburg –, vor diesem Hintergrund in einem Klageverfahren ge-

gen ein Anbau beantragendes Unternehmen erfolgreich sein könnte. Also ist nicht vielleicht doch die regionale Argumentation einfacher?

**Vorsitzende:** Frau Jessel.

**Prof. Dr. Beate Jessel** (BfN): Also, damit sind auch die Bezüge zu GATT [General Agreement on Tariffs and Trade] und zum Thema Warenverkehrsfreiheit angesprochen. Es ist so, Herr von Marschall: An die Begründung der Anbauverbote stellt die Richtlinie bestimmte Anforderungen. Aber unsere beiden Gutachter, oder Gutachten, haben jeweils unabhängig voneinander dargelegt, dass die nationalen Rechtsakte zum „Opt-Out“ zu ihrer Umsetzung nicht mehr gesondert auf die Vereinbarkeit mit der Europäischen Warenverkehrsfreiheit zu prüfen sind, wenn eben diese besagten zwingenden Verbotgründe, auf die ich schon eingegangen bin, vorliegen. Der Hintergrund ist, dass alle Voraussetzungen des Sachbereiches „Opt-Out“ bereits im Richtlinien text umfassend behandelt sind. Also wir sehen darin nicht das Problem.

**Vorsitzende:** Kollege Göppel.

Abg. **Josef Göppel** (CDU/CSU): Ich knüpfe an die Frage des Kollegen von Marschall an. Es gibt inzwischen Äußerungen von Juristen, die den Gentechnikfirmen nahe stehen, die sagen hinsichtlich des Erfolges von Klagen: Wenn die Deutschen das auf Länderebene festlegen, dann argumentieren wir, dass „regional“ ja noch viel kleiner ist, also runtergezogen bis auf Regionsebenen, in bestimmten Fragen sogar auf die Landkreisebene. Was also ist „regional“? Bietet eine Festlegung auf die administrativen Ländergrenzen eine Rechtssicherheit bei Prozessen?

**Vorsitzende:** Bitte.

**Prof. Dr. Beate Jessel** (BfN): Herr Göppel, wir sind eindeutig der Auffassung, dass eine Festlegung unterhalb der Bundesebene – ob man auf Länderebene oder, Sie sprechen es an, auf noch stärkere Ausdifferenzierung bis auf Regionen oder gar Landkreise, und irgendwann sind wir dann bei Gemeinden, heruntergeht – eben überwiegend Nachteile hat. Ich sage noch einmal: Je stärker man heruntergeht, eine umso stärkere Zersplitterung der



Rechtslage ist dann zu befürchten. Wir hätten dann unter Umständen ganz unterschiedliche Regelungen. Wir hätten auch unterschiedliche Schutzniveaus, die aufgrund unterschiedlicher Regelungshintergründe und unterschiedlicher herangezogener Begründungen hier eben herangezogen werden.

Deswegen sagen wir als BfN, man sollte soweit wie möglich auf eine konsistente Begründung und Einheitlichkeit, auch auf der Bundesebene, hinarbeiten. Nicht nur, damit wir bundesweit ein einheitliches Schutzniveau haben, sondern damit eben solche unterschiedlichen Begründungen dann, wenn die Sache vor Gericht geht, nicht gegeneinander ausgespielt werden können.

Ich muss nochmals betonen: Rein rechtstechnisch ist ein „Opt-Out“ auf unterschiedlichen Ebenen umsetzbar und machbar. Sie können das auf Bundesebene, sie können es auf Länderebene und wahrscheinlich auch auf darunterliegender kommunaler Ebene letzten Endes umsetzen – rein rechtstechnisch. Aber in der Praxis, von der Praktikabilität her, muss man sich überlegen, was das wieder an Folgen in Bezug auf die Regulationsdiversifizierung, aber eben auch in Bezug auf die Rechtssicherheit, hat. Und da sagen wir letztlich auch noch einmal: Durch das Ausspielen unterschiedlicher Gründe gegeneinander sehen wir von der Praktikabilität her sogar bei solchen Einzelregelungen eine geringere Rechtssicherheit gegeben. Und da traue ich mich auch, den Rechtsgutachten der anderen Ressorts in dieser Hinsicht zu widersprechen. Es gibt also den Unterschied zwischen dem, was rein rechtstechnisch machbar ist, und dem, wie es sich dann in der Praxis gestalten dürfte.

Ich möchte noch einmal auf das Thema „Kontrolle und Praktikabilität“ hinweisen. Wie sind unterschiedliche Regelungen dann letzten Endes zu kontrollieren? Die Eingangsfrage von Herrn Dr. Schulze, welcher Aufwand, welcher administrative Aufwand, entsteht dann summa summarum?

Und ich möchte noch einmal auf das Argument und das Thema „Koexistenz“ hinweisen. Denn es stellen sich unter Umständen nicht innerdeutsche, sondern sogar innerregionale Fragen der Koexistenz, wenn GVO an Ländern, an Landkreisen oder Regionsgrenzen mit konventioneller oder biologischer Landwirtschaft zusammentreffen. Je kleinteiliger das wird, desto schwieriger wird die Frage,

wie denn das dann in der Praxis zusammengehen und umsetzbar sein soll.

**Vorsitzende:** Herr Abgeordneter Dr. Miersch.

Abg. **Dr. Matthias Miersch** (SPD): Ich will nur ganz kurz anmerken, dass ich glaube, dass wir diese rechtliche Auseinandersetzung auf Ebene der Europäischen Union führen müssen – Stichwort „Binnenmarkt“, das Argument von Herrn von Marschall –, inwieweit die Richtlinie gegen den Binnenmarkt, gegen WTO-Recht, gegen GATT-Recht verstößt. Aber jetzt sind wir bei der Umsetzungsfrage und da ist der Adressat Nummer eins erst einmal der Mitgliedsstaat. Aber in den Richtlinien wird eben auch von Teilen gesprochen und deswegen meine Frage noch einmal, Frau Prof. Jessel, die Frage nach wissenschaftlicher Expertise: Da haben wir diesen „Anbaurat“, und da wird von Wissenschaftlern gesprochen. Ich glaube, wir haben auf Bundesebene viele Institutionen, die man eigentlich nur nutzen müsste, um eine Einschätzung abzufordern. Das BfN ist eine Bundesbehörde, die mir einfällt. Welche, könnten Sie sich vorstellen, würde man vielleicht aus dem Agrarbereich noch einbeziehen müssen bzw. wen würden Sie anstelle der Bundesregierung dann vor einer Entscheidung betrauen wollen?

**Prof. Dr. Beate Jessel** (BfN): Herr Miersch, jetzt stellen Sie mir ganz schwierige, ressortübergreifende Fragen...

Abg. **Dr. Matthias Miersch** (SPD): Dafür sind Sie ja hier...

**Prof. Dr. Beate Jessel** (BfN): Ich kann nur sagen, dass für eine bundeseinheitliche Regelung ja auch spricht, dass, wenn ich noch einmal differenziere, diese beiden Schritte, die ich versucht habe herauszuarbeiten, sowohl die wissenschaftliche Risikobewertung als auch die Entscheidung über das Risikomanagement, bisher in der Zuständigkeit der Bundesbehörden verankert sind. Sie wissen genauso gut wie ich, dass wir hier einen Wechsel und ein Zusammenspiel zwischen dem BfN, dem BVL [Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit] und auch dem JKI [Julius Kühn-Institut – Bundesforschungsinstitut für Kulturpflanzen] und anderen haben. Wenn Sie mich nach



meinen Wünschen fragen, dann würde ich natürlich sagen, dass ein Einvernehmen bei den Zulassungsverfahren eine bessere Option wäre, weil das auch gewährleistet, dass die Stellungnahmen, die aus der Umweltsicht, aus der naturschutzfachlichen Sicht formuliert werden, und die die ökologischen Gründe anführen, dann eben auch besser und konsistenter zum Tragen kommen können. Auf jeden Fall denke ich, dass man auch ein bundeseinheitliches Interesse an einem bundeseinheitlichen Risikomanagement haben sollte, und dass man sagen kann, dass auf der Ebene der Bundesbehörden schon genügend Sachkompetenz versammelt ist, um mit dieser Frage auch adäquat gemeinsam umzugehen.

**Vorsitzende:** Herr Abgeordneter Miersch, in der heutigen Sitzung sind Sie sehr kreativ. Die letzte Frage, die Sie gestellt haben, war eigentlich an zwei, also auch an die Bundesregierung, gerichtet. Eigentlich entscheidet die Bundesregierung, welche nachgeordneten Behörden sie einbezieht... Ich habe aber gesehen, dass noch ein Abgeordneter eine Frage an die Staatssekretärin stellt und insofern wird diese dann vielleicht dazu auch noch etwas sagen können. Gut, jetzt kommen wir zur Kollegin Menz. Bitte.

Abg. **Birgit Menz** (DIE LINKE.): Mich würde noch einmal die ganze Frage der Nachhaltigkeit interessieren. Ich meine, wir sind im wissenschaftlichen Bereich ja noch nicht soweit, dass wir wirklich alle Risiken abschätzen können, die auf uns zukommen. Und wenn ich das auf Landesebene herunterbreche und jedes Land selbst entscheiden kann, dann sehe ich da große Probleme. Dann interessiert mich auch folgende Frage: Wie kann man das alles zurückholen, wenn es auf Länderebene aufgeteilt ist und jedes Land sein eigenes Recht für sich auf dem Gebiet „gebastelt“ hat? Wie kann der Bund das dann wieder zurückholen? Ich denke an solche Bereiche wie das Atomrecht, weil ich versuche, solche Dinge auch immer im Zusammenhang zu sehen.

**Vorsitzende:** Bitte.

**Prof. Dr. Beate Jessel** (BfN): Frau Menz, das, was Sie gerade ansprechen, ist genau das, was ich vorher im Rahmen dieser Risikomanagemententschei-

dung erwähnt habe. Dort tut sich dieser weitreichende Spielraum, den unsere Gutachter definiert und dargelegt haben, mit den Themen „Restrisiko“ und „Basisrisiko“ auf. Das Basisrisiko beinhaltet ja genau dieses generelle Eingestehen oder Überlegen, dass man sagt, es gibt große Prognoseunsicherheiten generell auf komplexe Systeme: Unsicherheiten über eintretende Auswirkungen, die aber, wenn sie denn eintreten sollten, dann nicht mehr umkehrbar sind! Und dieses Basisrisiko, das kann als Teil dieser Managemententscheidung mit eingestellt und berücksichtigt werden, wenn man sagt: Wir wollen dieses Basisrisiko so nicht akzeptieren, das muss ausgeschlossen werden. Dann ist das ebenfalls eine Begründung, um etwaige Anbauverbote hier entsprechend zu begründen.

Zur Frage der Nachhaltigkeit kann ich noch kurz beispielhaft anführen: Diese hat nicht nur eine räumliche, sondern auch eine zeitliche Dimension. Das Thema „zeitliche Betrachtungsschiene“ spielt also in der Tat eine Rolle. Zum einen ist das Thema „Verbreitung von GVO“ auch entlang von Transportwegen ein großes Problem, weil man z. B. auch in der Schweiz und anderswo nachgewiesen hat, dass Herbizid-resistenter Raps, der sich entlang von Transportwegen ausgebreitet hat, weil die Populationen sind von sich aus nicht schon per se permanent und beständig. Aber dadurch, dass entlang der Transportwege immer mal wieder etwas nachkommt, bilden sich dann semipermanente Populationen heraus, die dann letzten Endes auch beständig sind. So viel zur Frage der Nachhaltigkeit.

In diesem Kontext lässt sich das Thema „Saatgut-Kontamination“ anführen. Das hat nicht nur eine räumliche Dimension, weil viele Landwirte dasselbe Saatgut auf unterschiedlichen Flächen ausbringen. Es hat auch eine zeitliche Dimension, da Saatgut, und eben auch konterminiertes Saatgut, auch noch nach vielen Jahren angewendet werden kann. Um einen konkreten Fall zu zitieren: Wir hatten in den USA vor bereits 14 Jahren, also 2001, den Fall, dass es zu einer unbemerkten Vermischung von konventionellem Saatgut mit einer nicht zugelassenen, gentechnisch veränderten Reissorte kam. Das war die Reissorte LL601. Und fünf Jahre später – also wieder zeitliche Nachhaltigkeit – wurde dann dieser GV-Reis auf Reisbauflächen in den USA und in Reisexporten nach Europa gefunden und nachgewiesen. Das hatte seinerzeit zur Folge, dass die Europäische Union für die



Dauer, die diese „Krise“ andauerte, ihre Reimporte aus den USA deutlich reduziert hat, von 280 000 auf 50 000 Tonnen. Es trat ein beträchtlicher Gesamtschaden ein, was Lagerungskosten und Kosten für Rückholaktionen betraf, nicht nur auf Ebene der Europäischen Union, sondern auch in den USA. Da – habe ich mir sagen lassen – belief sich der Gesamtschaden durch dieses Ereignis seinerzeit auf über zwei Milliarden US-Dollar. Die Firma Bayer, die Hersteller für diesen transgenen Reis war, hat damals die Verantwortung dafür abgelehnt. Ich führe dieses Beispiel deshalb an, weil dieses Thema „Saatgutkontamination“ ein gutes Beispiel für Nachhaltigkeit in dem Sinne ist, dass eben solche Auswirkungen sich häufig dann erst mit einer erheblich zeitlichen Verzögerung zeigen, und sich dann aber auch räumlich, was die Kontamination von Saatgut betrifft, in ihrem Ausmaß nicht mehr kontrollierbar unter Umständen darstellen.

**Vorsitzende:** So, ich habe hier noch die beiden Abgeordneten Ebner und Meiwald. Ich würde erst einmal Herrn Meiwald nehmen und danach nochmal Herrn Ebner.

Abg. **Peter Meiwald** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich möchte mich zunächst einmal bei Frau Jessel für diese profunden Auskünfte bedanken, meine Frage aber jetzt an Frau Staatssekretärin Schwarzelühr-Sutter richten:

Wir haben nun einiges gehört, auch zu den doch gehörigen Zweifeln an einer sehr zügigen oder auch konsistenten Umsetzung. Wenn ich von unterschiedlichen Rechtsauffassungen in den einzelnen Ressorts höre; wenn ich davon höre, dass eigentlich noch ein enormer Forschungsbedarf vorhanden ist, um überhaupt zu einer vernünftigen Risikoabschätzung zu kommen; wenn ich über die Medien wahrnehme, dass auch die Gefahr droht, dass die ganze EU-Richtlinie möglicherweise gar nicht WTO-konform ist und deswegen hinterher die EU einfach die Verantwortung an uns abgibt und dann unsere gesetzlichen Regelungen wieder einkassiert werden, dann frage ich mich, wie im Moment aus Ihrer Sicht oder aus Sicht des Ministeriums der Stand der Ressortabstimmung aussieht? Wann dürfen wir mit einem Kabinettsbeschluss und einer Regelung rechnen?

**Vorsitzende:** Das sind doch schöne Fragen, oder... Bitteschön, Frau Staatssekretärin.

PSSt **Rita Schwarzelühr-Sutter** (BMUB): Herr Meiwald, ich schätze es, dass Sie auch die Bundesregierung immer in solchen Anhörungen miteinbeziehen... Ich kann Ihnen sagen, dass das BMUB eine bundesweit einheitliche Lösung anstrebt, auch möglichst unbürokratisch. Das heißt, wir sind für die Zulassungen der Anbaubeschränkungen und Anbauverbote zuständig. Gestützt sind wir auch dadurch, dass es sowohl einen Umweltministerkonferenz-Beschluss, als auch einen Agrarministerkonferenz-Beschluss und einen Bundesratsbeschluss gibt. Ich glaube – auch nach den Ausführungen von Frau Prof. Jessel –, dass eine größere Rechtssicherheit in diesem Vorgehen und diesen Antworten liegt. Das hat sich jetzt in der Anhörung doch gezeigt. Insofern haben wir mit den zwei Gutachten, gestützt durch die Aussagen vom BfN, doch noch einmal Rückenwind für die Ressortabstimmung. Wir haben gerade angefangen mit der Ressortabstimmung über den neuen Entwurf. Das ist der Stand.

**Vorsitzende:** Können Sie vielleicht noch einmal etwas zu der Frage von Herrn Dr. Miersch sagen? Wen würden Sie denn von den nachgeordneten Behörden miteinbeziehen? Das war seine Frage.

PSSt **Rita Schwarzelühr-Sutter** (BMUB): Für uns ist erst einmal das BfN der Ansprechpartner. Federführend wird das BMEL, das Landwirtschaftsministerium, sein. Insoweit ist da aber erkennbar, dass wir auf unsere untergeordneten und nachgeordneten Behörden setzen, aber natürlich ist auch das Thünen-Institut durchaus ein Institut oder ein beratendes Gremium, auf das wir zurückgreifen.

**Vorsitzende:** Gut, dann Herr Ebner.

Abg. **Harald Ebner** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Danke, Frau Vorsitzende. Ich möchte bei dem einhaken, was die Kollegin von der Linken beim Thema „Was kann man zurückholen“ gesagt hatte. Gerade das Zurückholen ist das Brisante bei diesem Thema. Bei GVO ist genau dieses „aus der Natur“ sehr schwierig. Ich möchte auch deshalb noch einmal Frau Prof. Jessel an der Stelle fragen und auch noch einmal thematisch nicht in die Niede-



rungen, aber sozusagen auf die Ebene der fachlichen Arbeit des Bundesamtes für Naturschutz zurückkommen, und noch einmal genau diese Begründungsmöglichkeiten ansprechen, die genannt wurden: umweltpolitische, agrarpolitische, sozioökonomische und ethische Begründungen. Das wäre jetzt für mich doch noch einmal spannend. Sie haben schon einiges ausgeführt, auch am Beispiel „Bacillus thuringiensis“. Welche dieser dargelegten Begründungsmöglichkeiten, wenn Sie ein „Top 3“, also so ein Ranking, aufstellen müssten, halten Sie am ehesten für geeignet, ein bundesweites Anbauverbot zu begründen, gerade im Hinblick auf Bt-Pflanzen und Herbizid-tolerante Pflanzen?

Vielleicht können Sie auch noch etwas zu den Agrarstrukturen oder agrarstrukturellen Voraussetzungen sagen? Was mich da besonders interessiert ist die Frage: Ist Vielfalt in der Landwirtschaft auch eine, ich sage einmal, Vielfalt in der Biodiversität? Ist das ein Zusammenhang, den man herstellen kann und deshalb auch hierfür eine rechtssichere Begründung anführen kann? Und auch da muss ich noch einmal fragen: Sind unsere Bundesbehörden inklusive dem Bundesamt für Naturschutz in der Lage, das zu beurteilen? Reicht die Datengrundlage dafür aus?

**Vorsitzende:** Frau Prof. Jessel.

**Prof. Dr. Beate Jessel (BfN):** Herr Ebner, zu den Gründen: Sie wissen, denke ich, genauso wie ich, dass die Richtlinie eine ganze Reihe, einen ganzen Katalog, von sogenannten zwingenden Gründen aufführt, die für Anbauverbote und Beschränkungen zum Tragen kommen können. Und aus dem Wortlaut der Richtlinie ergibt sich, dass alle diese aufgeführten zwingenden Gründe einzeln oder kumulativ ein solches Anbauverbot oder Beschränkungen rechtfertigen können. Es gibt nur einen Grund, das ist die sogenannte „öffentliche Ordnung“, der nicht alleine angeführt werden kann. Es ist auch so, dass die Richtlinie diese Gründe im Übrigen auch nicht abschließend aufzählt, sondern nur Beispiele aufführt. Dadurch können darüber hinaus auch sonstige Gründe zum Tragen kommen. Sie selber haben das Stichwort „ethische Erwägungen“, hierbei mit in Betracht gezogen, genannt, das wäre ein solcher sonstiger Grund.

Zentral ist bei den Überlegungen – diese Diskussion habe ich schon erwähnt –, dass für eine rechtssichere Begründung entscheidend ist, inwieweit Anbaubeschränkungen hierbei im Widerspruch zu einer im Zulassungsverfahren bereits durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfung stehen, und dass wir hier eindeutig der Auffassung sind, dass die Mitgliedsstaaten hier eine eigenständige Risikomanagemententscheidung treffen können. Sie können zusätzliche Erwägungen miteinbeziehen, und sie haben einen breiten Entscheidungsspielraum und ein Entscheidungsermessen, wie sie mit dieser Managemententscheidung umgehen. Und wenn man das wiederum in Rechnung stellt, dann – Sie haben mich gefragt, welche Gründe erachten Sie hier als am ehesten tragfähig – komme ich aus dieser Argumentation heraus auf die umweltpolitischen Gründe. Ich habe konkret das Beispiel „Schutz der Biodiversität“ ausgeführt, das auch Sie gerade noch einmal angesprochen haben und das auch ein anerkanntes umweltpolitisches Ziel ist. Das ist eine Begründung, die sehr stark zum Tragen kommen kann. Ich habe das Beispiel „Bt-Pflanzen“ dazu angeführt, aber auch die agrarpolitischen Gründe, das agrarpolitische Ziel der Pestizidreduktion. Wenn man diesen nationalen Aktionsplan zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln zur Anwendung kommen lassen will, der diese Reduzierung des Pestizideinsatzes vorsieht, dann ist auch dieser ein tragfähiges und zwingendes Ziel, genauso wie die Förderung des ökologischen Landbaus und der kleinbäuerlichen Landwirtschaft. Das wäre ein sozioökonomischer Grund.

Ich halte aus diesem Zielkatalog, den die Richtlinie vorgibt, vorrangig die umweltpolitischen Gründe, und dann noch in zweiter Priorität die agrarpolitischen und die sozioökonomischen Gründe für am tragfähigsten. Aber es kann, wie gesagt, zu einer Kumulation kommen. Nichtsdestotrotz: Auswirkungen von GVO auf die Umwelt sind immer sehr komplexe Auswirkungen. Es sind Auswirkungen auf komplexe Systeme, die mit Unsicherheiten behaftet sind.

Was die tatsächlichen Eintrittswahrscheinlichkeiten, aber auch die tatsächlichen Ausbreitungspfade betrifft: Ich habe schon erwähnt, dass wir hier noch Kenntnisdefizite haben, sowohl was Expositionsmodelle betrifft, als auch, beispielhaft erwähnt, bei



den Ausbreitungspfaden über aquatische Ökosysteme und über Gewässer. Hier haben wir sicher noch erhebliche Forschungsbedarfe und daher auch Erkenntnisdefizite. Und deswegen plädiere ich dafür, dieses Rest- bzw. Basisrisiko, welche diese Erkenntnisdefizite und deren Wertung auch ausdrücken, mit in Entscheidungen und auch in Ihre Entscheidung einzustellen.

**Vorsitzende:** Herzlichen Dank. Ich glaube, die vielen Fragen zu diesem Komplex haben deutlich gemacht, dass es durchaus Sinn ergeben hat, hier ein paar Minuten zu überziehen, damit alle Abgeordneten ihre Fragen stellen konnten. Wir bedanken uns bei Frau Prof. Jessel für die guten Antworten auf diese Fragen. Ich glaube, die können wir in unsere Entscheidungen gut einbeziehen. Wir beenden damit die 53. Sitzung und freuen uns, dass Sie alle da waren.

Schluss der Sitzung: 11:55 Uhr

Bärbel Höhn, MdB  
**Vorsitzende**

## Öffentliches Fachgespräch im Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages am 17.06.2015 zum Thema „Opt-out“-Richtlinie (EU) 2015/412

Prof. Dr. Beate Jessel, Präsidentin des BfN

Stellungnahme

### 1. Einleitung

Die Zulassungsverfahren für das Inverkehrbringen und die Verwendung von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) sind unionsrechtlich harmonisiert durch die Richtlinie 2001/18/EG<sup>1</sup> und durch die Verordnung (EG) Nr. 1829/2003<sup>2</sup> über genetisch veränderte Lebens- und Futtermittel.

Sind GMO (z.B. insektenresistente oder herbizidtolerante Raps- und Maissorten) nach diesen europarechtlichen Verfahren zugelassen, galt bisher, dass der einzelne Mitgliedstaat nur wenige Möglichkeiten hatte, um von der Zulassung abzuweichen. Nationale Beschränkungen des Verkaufs oder der Verwendung waren nur im Rahmen enger Ausnahmetatbestände zulässig.

Mit der am 02.04.2015 in Kraft getretenen Richtlinie (EU) 2015/412<sup>3</sup> zur Änderung der Richtlinie 2001/18/EG wird den Mitgliedstaaten nunmehr ermöglicht, den Anbau von GMO in ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen („Opt-out“). Die Beschränkungsoption ergibt sich aus dem neu eingefügten Art. 26b und kann in zwei Phasen ausgeübt werden:

- Phase 1: Der Mitgliedstaat kann den Antragsteller einer GMO-Zulassung über die Kommission auffordern lassen, seinen Antrag geografisch freiwillig so zu beschränken, dass das Staatsgebiet des Mitgliedstaates bei einer positiven Zulassungsentscheidung ganz oder teilweise aus dem Geltungsbereich der Zulassung herausfällt.
- Phase 2: Falls das antragstellende Unternehmen dem nicht nachkommt und stattdessen seinen Antrag bestätigt, kann der Mitgliedstaat von sich aus und trotz der grundsätzlich EU-weit gültigen Zulassung, den Anbau in seinem Hoheitsgebiet untersagen, wenn er sich auf eine Begründung nach Maßgabe der Richtlinie stützt.

<sup>1</sup> Richtlinie 2001/18/EG über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt und zur Aufhebung der Richtlinie 90/220/EWG (ABl. EU Nr. L 106 v. 17.4.2001).

<sup>2</sup> Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 vom 22.09.2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel (ABl. EU Nr. L 268/1 v. 18.10.2003).

<sup>3</sup> Richtlinie (EU) 2015/412 v.11.03.2015 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 (ABl. EU Nr. L 68 v.13.03.2015, S. 1 ff.).



## 2. Opt-out-Maßnahmen aufgrund der Richtlinie (EU) 2015/412

Die Richtlinie erlaubt es dem einzelnen Mitgliedstaat ausdrücklich Maßnahmen zu erlassen, um in seinem gesamten Hoheitsgebiet oder in Teilen davon den Anbau eines GVO oder einer Gruppe von nach Kulturpflanzen oder Merkmalen festgelegten GVO nach dessen/deren Zulassung zu beschränken oder zu untersagen (Art. 26b Abs. 3 S. 1 der geänderten RL 2001/18).

Wie sich aus dem eindeutigen Wortlaut ergibt, ermöglicht die Richtlinie grundsätzlich den vollständigen Ausschluss der Verwendung gentechnisch veränderter Pflanzen auf dem gesamten Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats. Sie beinhaltet und bezweckt gerade die Option auf den vollständigen Ausstieg aus der Verwendung von GVO, wenn dies von einem Mitgliedstaat gewollt und mit Gründen unterlegt ist.

Diesem grundlegenden Zweck ist bei der Auslegung Rechnung zu tragen. Entsprechend dem europarechtlichen Grundsatz vom *effet utile*<sup>4</sup> soll die nationale Umsetzung von EU-Richtlinien dem Willen des Richtliniengebers bestmöglich zur praktischen Wirksamkeit verhelfen und muss ebenso die gegebenen Gestaltungsspielräume voll ausnutzen können.

## 3. Anforderungen an Opt-out-Maßnahmen aus Richtlinie (EU) 2015/412

Art. 26b Abs. 3 der RL 2001/18 n.F. stellt eine Reihe von besonderen Anforderungen auf, die erfüllt sein müssen, um GVO-Anbauverbote oder andere Opt-out-Maßnahmen rechtfertigen zu können. Die zentralen Aspekte sind die Vereinbarkeit mit Unionsrecht, die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen, das Vorliegen zwingender Gründe im Sinne der Richtlinie und das Verbot des Widerspruchs zu einer bei Zulassung des GVO durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfung.

### 3.1 Unionsrecht

Die Richtlinie wirkt gegenüber den europäischen Verträgen ähnlich wie eine Harmonisierungsmaßnahme, indem sie das Opt-out erschöpfend behandelt. Nationale Rechtsakte zu ihrer Umsetzung sind daher nicht mehr gesondert auf die Vereinbarkeit mit dem EU-Primärrecht, insbesondere mit der Warenverkehrsfreiheit zu prüfen. Maßstab für die Zulässigkeit von GVO-Anbauverboten ist vielmehr in erster Linie die Richtlinie selbst.<sup>5</sup>

Sie enthält bereits den Rechtfertigungsrahmen für Opt-out-Maßnahmen, ohne dass noch auf das allgemeine System von Gewährleistungen und Eingriffsschranken des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zurückgegriffen werden müsste. Maßgeblich ist hierbei, dass alle Voraussetzungen eines bestimmten Sachbereichs wie bei einer klassischen Harmonisierungsmaßnahme bereits im Richtlinien text umfassend behandelt sind, obwohl es sich faktisch um die teilweise Rücknahme einer Harmonisierung handelt.

Die Richtlinie gibt im Bereich der GVO-Zulassung Gestaltungsfreiheit an die Mitgliedstaaten zurück. Die Rechtsprechung des EuGH hat in vergleichbaren Fällen deutlich

---

<sup>4</sup> Winter, G. (2015): Nationale Anbaubeschränkungen und -verbote für gentechnisch veränderte Pflanzen und ihre Vereinbarkeit mit Verfassungs-, Unions- und Völkerrecht, S. 5. abrufbar unter [http://www.bfn.de/0320\\_veroe.html](http://www.bfn.de/0320_veroe.html)

<sup>5</sup> Willand, A., Buchholz, G., Meyer-Schwickerath, M. (2015): Rechtsfragen einer nationalen Umsetzung der Opt-out-Änderungsrichtlinie, S. 8-10 und S. 101ff. ; Winter a.a.O., S. 28 ff.

gemacht, dass insoweit die Vereinbarkeit mit Primärrecht nicht mehr, oder nur noch eingeschränkt auf offensichtliche Fehler zu prüfen ist.<sup>6</sup>

Bei Vorliegen von Gründen nach Art. 26b Abs. 3 S. 1 Buchst. a) bis g) RL 2001/18 n.F. und der übrigen Voraussetzungen der Richtlinie ist eine weitere Rechtfertigung, insbesondere mit Blick auf mittelbare Beeinträchtigungen der Warenverkehrsfreiheit (Art. 34 AEUV) nicht mehr zu fordern.

### **3.2 Verhältnismäßigkeit**

Anbauverbote auf Grundlage der Richtlinie können unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erlassen werden. Das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip sowie den Rechts- und Verwaltungsgrundsätzen der Union und wird in Art. 26b Abs. 3 S. 1 RL 2001/18 n.F. ausdrücklich erwähnt.

Bei der Umsetzung von Anbauverboten durch Rechtsverordnung ist durch die Gerichte nur eine abgeschwächte, normbezogene Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmen.<sup>7</sup> Der Normgeber hat bei der Konzeption abstrakt-genereller Vorschriften eine größere Freiheit zu generalisierenden oder typisierenden Erwägungen, als es bei Handeln durch Verwaltungsakt der Fall ist. Ohnehin hat der Gesetzgeber bei allen Elementen der Verhältnismäßigkeitsprüfung – Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit – einen weiten Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum. Dies hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Gentechnik-Urteil<sup>8</sup> hervorgehoben und dazu auf die breiten gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Debatten um den Einsatz von Gentechnik verwiesen.

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gibt dem mildereren Mittel im Übrigen nur dann den Vorrang, wenn es auch gleich geeignet ist, das legitime Regelungsziel zu erreichen. Generelle Anbauverbote können nicht ohne Weiteres mit gleicher Wirksamkeit durch kleinteilige Maßnahmen ersetzt werden, die die wirtschaftlichen Grundrechte von Landwirten, die gentechnisch veränderte Pflanzen nutzen wollen, oder GVO-Saatguthändlern womöglich weniger beeinträchtigen. Vermeintlich mildere Koexistenzmaßnahmen können technisch undurchführbar oder mit außerordentlich hohen Kosten verbunden sein, die die gleiche Eignung schon ausschließen.

### **3.3 Zwingende Gründe**

GVO-Anbauverbote können nach der Opt-out-Richtlinie auf zwingende Gründe gestützt werden, die in Art. 26b Abs. 3 S. 1 RL 2001/18 n.F. beispielhaft genannt sind. Alle dort aufgeführten Gründe sind grundsätzlich zur Rechtfertigung von Opt-out-Maßnahmen geeignet.

Die Richtlinie zählt die Begründungsmöglichkeiten nicht abschließend auf, sodass darüber hinaus oder daneben sonstige Gründe in Betracht kommen. Die Gründe können mit Ausnahme des Grundes der „öffentlichen Ordnung“ einzeln oder kumulativ herangezogen werden.

---

<sup>6</sup> Hierzu die Nachweise bei Willand/Buchholz/Meyer-Schwickerath a.a.O., S. 103 ff.

<sup>7</sup> Winter a.a.O., S. 12.

<sup>8</sup> BVerfG, Urt. v. 24.11.2010, 1 BvF 2/05 Rn. 122 ff.

Eine wesentliche praktische Bedeutung für die Umsetzung des Opt-out wird insbesondere den folgenden Verbotsgründen zukommen:

- umweltpolitische Ziele,
- sozioökonomische Auswirkungen sowie
- agrarpolitische Ziele.

Die möglichen Gründe für ein Opt-out sind für jeden Einzelfall, jeweils mit Bezug zu dem konkreten Zulassungsverfahren und dem konkreten GVO oder der Gruppe von GVO, zu prüfen.

### **3.4 Kein Widerspruch zur Umweltverträglichkeitsprüfung**

Auch Gründe der Risikovorsorge kommen zur tragfähigen Begründung von Anbauverboten in Betracht. Das sog. Widerspruchsverbot in Art. 26b Abs. 3 S. 2 RL 2001/18 n.F. verbietet es nicht generell, GVO-Anbauverbote überhaupt auf Gründe der Risikovorsorge zu stützen. Danach dürfen die Gründe, auf die Opt-out-Maßnahmen gestützt werden, auf keinen Fall im Widerspruch zu der gemäß dieser Richtlinie oder der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) stehen.

Dadurch werden jedenfalls keine Risiken zu Begründung von Anbauverboten ausgeschlossen, die in der UVP gar nicht untersucht werden. Faktoren, die nicht Gegenstand der UVP sind, können ohne Einschränkung ergänzend herangezogen werden. Weiter bedeutet eine lediglich abweichende Behandlung eines in der UVP festgestellten Risikos keinen Widerspruch zu dieser Prüfung. Denn hier ist zu unterscheiden zwischen dem *risk assessment*, also der wissenschaftlichen Risikofeststellung und dem *risk management*, der steuernden Entscheidung über die Behandlung von Risiken.

Die Risikoprüfung ist vom Risikomanagement zu trennen. Die Risikobewertung beruht auf naturwissenschaftlichen Erkenntnissen über Umweltrisiken (Tatsachengrundlagen) und zeigt, in welchen Bereichen Unsicherheiten bezüglich der Datenlage, der Interpretation der Daten, der Relevanz der Ergebnisse oder der Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines schädlichen Ereignisses liegen. Das darauf beruhende, aber davon zu unterscheidende Risikomanagement beinhaltet die Entscheidung, welches Schutzniveau angestrebt werden soll, welche Risiken in Kauf genommen werden sollen, welche Bedeutung unter Anwendung des Vorsorgeprinzips konkreten Risikohypothesen beigemessen werden soll und wie mit dem Basisrisiko umgegangen werden soll, das darauf beruht, dass die Auswirkungen eines Anbaus von GVO aufgrund des begrenzten Wissensstandes und der Komplexität möglicher Auswirkungsszenarien letztlich nicht sicher prognostiziert werden können, aber möglicherweise unumkehrbar sind<sup>9</sup>. Die Mitgliedstaaten haben das Recht, Anbauverbote auf eine eigenständige Risikomanagemententscheidung zu stützen<sup>10</sup>, die sich von der der Unionsorgane im Zulassungsverfahren unterscheiden kann und sie können dabei selbst das von ihnen angestrebte Schutzniveau bestimmen.

Die Unterscheidung zwischen Risikobewertung und Risikomanagement ist eines der wesentlichen Ergebnisse der rechtlichen Untersuchungen zur Opt-out-Richtlinie.

---

<sup>9</sup> Willand/Buchholz/Meyer-Schwickerath a.a.O., S. 6

<sup>10</sup> Winter, a.a.O., S. 16; Willand/Buchholz/Meyer-Schwickerath a.a.O., S. 33 ff.

## **4. Welthandelsrecht**

Welthandelsrechtliche Regelungen stehen dem Erlass von nationalen GVO-Anbauverböten nicht entgegen.

### **4.1 GATT**

Nationale GVO-Anbauverböte verstoßen nicht gegen das allgemeine Gleichbehandlungsgebot nach GATT.<sup>11</sup> Nach Art. III Abs. 4 GATT dürfen eingeföhrte Waren hinsichtlich aller Vorschriften z.B. über den Verkauf oder die Verwendung im Inland keine weniger günstige Behandlung erfahren als gleichartige Waren inländischen Ursprungs. Eine solche indirekte Ungleichbehandlung von möglicherweise aus den EU-Mitgliedstaaten angebotene GVO-Saatgut gegenüber gentechnikfreien Konkurrenzprodukten aus dem Inland scheidet aus.

GVO-Pflanzen und nicht gentechnisch veränderte Pflanzen unterscheiden sich physiologisch und in der Verbraucheranschauung so massiv, dass keine „gleichartigen Waren“ im Sinne von Art. III Abs. 4 GATT vorliegen. Selbst wenn man von einer Gleichartigkeit ausginge, wäre eine Rechtfertigung nach Art XX GATT zum Schutz erschöpflicher Naturressourcen zu begründen.

### **4.2 SPS-Abkommen**

Das SPS-Abkommen<sup>12</sup> ist auf GVO-Anbauverböte, nicht anzuwenden. Das gilt auch für Verböte, die mit Argumenten des Umweltschutzes begründet werden.

Das Abkommen regelt lediglich gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen der Vertragsstaaten, die dazu bestimmt sind, die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen vor Gefahren durch Krankheiten oder Schädlinge zu schützen. Die mit der Verwendung von gentechnisch veränderten Organismen einhergehenden Risiken und die mit GVO-Verböten verfolgten Ziele lassen sich nach richtiger, allerdings umstrittener Auffassung thematisch nicht mehr unter den eigentlichen Schutzzweck des SPS-Abkommens fassen.

Auch die daraus resultierenden Anforderungen können deshalb sinnvollerweise keine Anwendung finden.

Im Übrigen dürfte das auf nationaler und EU-Ebene praktizierte Anforderungsprofil den Voraussetzungen des SPS-Abkommens an eine wissenschaftlich fundierte Begründung ohnehin gerecht werden.<sup>13</sup>

## **5. Umsetzung in nationales Recht**

Für die Umsetzung des Opt-out in nationales Recht sollte eine bundeseinheitliche Regelung getroffen werden, die auf einer konsistenten Begründung beruht und zentral durch ein Organ der Bundesverwaltung auszuführen ist. Denn das Ziel, ein vollständiges Anbauverbot und ein einheitlich hohes Schutzniveau gegen Risiken und schädliche Auswirkungen von GVO in ganz Deutschland durchzusetzen, lässt sich

---

<sup>11</sup> General Agreement on Tariffs and Trade.

<sup>12</sup> Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures.

<sup>13</sup> Vgl. Winter, a.a.O., S. 36.

formal und inhaltlich konsequent nur durch eine bundeseinheitliche Regelung verwirklichen. Die Notwendigkeit einer konsistenten Begründung für ein bundesweites Anbauverbot ergibt sich insbesondere auch daraus, dass ansonsten unterschiedliche Gründe für Anbauverbote auf Landesebene gegeneinander ausgespielt werden könnten. Auch aus naturschutzfachlichen Gründen ist dies sinnvoll, etwa im Hinblick auf den Schutz der Biodiversität, die Pestizidreduktion sowie die Förderung biologischer und naturnaher Landwirtschaft (siehe hierzu Ziff. 6).

Aus dem Effizienzgesichtspunkt ist eine einzige konsistente Regelung zudem besser geeignet als sechzehn verschiedene Landesregelungen. Sowohl die Risikobewertung als auch das Risikomanagement werden bisher in den Zulassungsverfahren nach § 16 GenTG bundeseinheitlich und in Zuständigkeit der Bundesbehörden durchgeführt. Das darin zum Ausdruck kommende bundesstaatliche Interesse an einer einheitlichen Risikomanagemententscheidung und die auf Bundesebene verfügbare Sachkompetenz sprechen ebenfalls für eine Bundeslösung.

Schließlich ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>14</sup> im Bereich des Gentechnikrechts – somit auch beim Opt-out - eine bundeseinheitliche Regelung im gesamtstaatlichen Interesse zur Wahrung der Rechtseinheit nachgerade erforderlich.

Die Variante, sowohl die Aufforderung in Phase 1 des Opt-out als auch den Erlass von Anbauverboten in Phase 2 in die Zuständigkeit und vor allem in das Ermessen der Länder zu stellen, ist hingegen abzulehnen. Dies würde zu einer regionalen Zersplitterung der Rechtslage führen, die unbedingt zu vermeiden ist.

## **6. Naturschutz- und umweltfachliche Aspekte der GVO-Problematik**

Aus naturschutzfachlicher Sicht spricht eine Vielzahl von Gründen für die Etablierung flächendeckender GVO-Anbauverbote im gesamten Bundesgebiet. Um eine weitere wissenschaftliche Konkretisierung der Folgen von GVO-Nutzung zu erhalten, hat das BfN zum 01.04.2015 ein Forschungs- und Entwicklungsvorhaben begonnen. Bereits jetzt lassen sich verschiedene Verbotgründe absehen.

### **6.1 Biodiversität**

So könnte das bundeseinheitliche Ziel des Schutzes der Biodiversität ein Grund für die Risikomanagementmaßnahme „Anbauverbot“ sein. Insektenresistente Pflanzen, wie beispielsweise der Bt- Mais MON810, produzieren ein Insektengift, das nicht nur den Agrarschädling Maiszünsler beeinträchtigt, sondern auch andere Schmetterlingsarten. In der Umweltrisikoprüfung stellt die für GVO-Zulassungen zuständige europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) hierzu lediglich fest, dass ein Risiko für Nicht-Ziel-Schmetterlinge vorliegt, nicht aber wie dieses Risiko zu bewerten ist. Die EFSA empfiehlt als Managementmaßnahme einen Mindestabstand von 30m zu geschützten Gebieten einzuhalten, um das Risiko zu minimieren.

Aus fachlicher Sicht wäre hier ein weitreichenderes Risikomanagement zu empfehlen.

---

<sup>14</sup> BVerfG, Urt. v. 24.11.2010, 1 BvF 2/05 Rn. 122 ff.

## 6.2 Freisetzung von Bt-Toxinen

Im Rahmen der Zulassungsprüfung von GVO wird derzeit keine systematische Untersuchung darüber verlangt, ob und wie Umweltstress bei gentechnisch veränderten Pflanzen unerwünschte Reaktionen hervorruft, d.h. wie der Stoffwechsel von GVO z.B. auf veränderte Umweltbedingungen reagiert. Es ist wahrscheinlich, dass z.B. Bt-Pflanzen zu unterschiedlichen Zeiten unterschiedliche Mengen an toxischen Stoffen produzieren, je nach Temperatur oder Feuchtigkeit. Da es keine Untersuchungen dazu gibt, wie groß die Schwankungsbreite ist, besteht eine hohe Unsicherheit darüber, in welchen Konzentrationen die Bt-Toxine in die Umwelt gelangen. Nach dem Vorsorgeprinzip können für Maßnahmen zum Umweltschutz daher deutlich höhere Mengen an Toxinen zugrunde gelegt werden, als vom Antragsteller angegeben.

## 6.3 Pestizidreduktion

Im „Nationalen Aktionsplan zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln (2013)“ ist das agrarpolitische Ziel festgelegt, den Eintrag von Pestiziden in die Umwelt zu reduzieren. Der Anbau von herbizidresistenten Pflanzen ist mit dem Einsatz von komplementären Breitbandherbiziden gekoppelt. Erfahrungen aus Anbauländern von herbizidresistenten Pflanzen (z.B. USA, Brasilien) zeigen, dass der regelmäßige Einsatz von Breitbandherbiziden zur Bildung resistenter Ackerbeikräuter führt.<sup>15</sup> Dies wiederum hat den Einsatz von höheren Pestizidkonzentrationen und die Verwendung von einer Tankmischung unterschiedlicher Herbizide zur Folge. Der Anbau von herbizidresistenten Pflanzen wirkt daher langfristig dem Ziel der Pestizidreduktion entgegen.

## 6.4 GVO-Auskreuzung und Ausbreitung

Auch das agrarpolitische und sozioökonomische Ziel der Förderung des Ökolandbaus wird durch den GVO-Anbau gefährdet. Grund dafür ist das Ausbreitungs- und Auskreuzungspotential von gentechnisch veränderten Pflanzen. GVO-Pollen kann verwandte Wildpflanzen oder Pflanzen in ökologischen Anbaukulturen bestäuben. Dadurch kann es zu Auskreuzungen in wildverwandte Arten oder in GVO-freie Felder kommen. In der Gentechnik-Pflanzenerzeugungsverordnung wurden deutschlandweit die Mindestabstände von GV-Mais zu benachbarten Maisfeldern festgelegt. Solche Abstände mindern zwar die Auskreuzungsrate, können eine Auskreuzung aber nicht vollständig verhindern.

Prinzipiell muss bei der Diskussion um bundesweite oder länderbezogene Anbauverbote beachtet werden, dass sowohl der finanzielle als auch der personelle Aufwand der Kontrolle für die einzelnen Bundesländer extrem steigen würde, wenn ein benachbartes Bundesland großflächig GVO-Anbau zulässt. Hier spielt neben dem Pollenflug über Landesgrenzen auch die Verbreitung von GVO durch Transportverluste und Verschüttungen von keimfähigem Material während der Verladevorgänge eine Rolle.

---

<sup>15</sup> Benbrook C.M. (2012a). Impacts of genetically engineered crops on pesticide use in the U.S. – the first sixteen years. *Env. Sciences Europe* 24; Heap I. (2012). *The International Survey of Herbicide Resistant Weeds*. Online. November 2012.

## 6.5 Kontamination von Saatgut

Besonders problematisch ist eine Kontamination von Saatgut, da hiervon auch nachfolgende Ernten betroffen sind und GVO-Kontaminationen noch Jahre später auftreten können. Wie problematisch eine Verunreinigung von Saatgut ist, zeigt das Beispiel Reis LL601. In den USA kam es 2001 zu einer unbemerkten Vermischung von konventionellem Saatgut mit einer nicht-zugelassenen GV-Reissorte (LL601). Fünf Jahre später wurde der GV-Reis LL601 auf Reisanbauflächen in den USA sowie in Reisexporten nach Europa gefunden. Durch Exportverluste und Rückrufaktionen entstand ein Schaden von ca. 1,7 Mrd. US\$<sup>16</sup>.

## 6.6 Bildung persistenter GVO-Populationen

Auch die Persistenz von GVO-Pflanzen oder Auskreuzungen ist faktisch nur durch ein flächendeckendes und bundesweites Anbauverbot zu beherrschen. Hat eine Auskreuzung von gentechnisch veränderten Raps- oder Zuckerrüben-Pflanzen oder der Verlust von Saatgut stattgefunden, so können sich die Samen ausbreiten und ggf. dauerhaft ansiedeln. Samen von Raps, Zuckerrübe, Kartoffel können über längere Zeit im Boden überdauern. Wie aus der Problematik von invasiven Pflanzenarten bekannt, treten ökologische Auswirkungen oft mit einer erheblichen Zeitverzögerung (> 10 Jahre) auf. Dieser Aufwuchs kann persistente Populationen bilden<sup>17</sup>. Da der spontane Aufwuchs an Feldern, Transportrouten und Verarbeitungsstätten ständig durch neue Transportverluste erneuert wird, kommt es zu quasi-stabilen Populationen, die einen Produktionsherd für GVO-Pollen und -Pflanzenteile bilden. Handelt es sich dabei um herbizidresistente GVO-Sorten, entsteht ein Selektionsvorteil auf den Flächen, die mit dem Komplementärherbizid behandelt werden, was eine Verbreitung der GVO-Pflanzen zusätzlich begünstigt.

Das Auskreuzungspotential und die schädlichen Wirkungen von GVO-Pflanzen in der Umwelt werden zwar in der Umweltrisikoprüfung der EFSA bewertet. Ein ausreichendes Schutzniveau lässt sich jedoch im Rahmen einer zulässigen Risikomanagement-Entscheidung nur durch Anbauverbote erreichen.

## 7. Zusammenfassung

In Übereinstimmung mit zwei externen Rechtsgutachten von Prof. Dr. Gerd Winter (Universität Bremen) und der Kanzlei Gaßner, Groth Siederer & Coll. (Berlin) hält das Bundesamt für Naturschutz die sog. Opt-out-Richtlinie für eine geeignete Rechtsgrundlage zur bundesweiten Sicherstellung einer gentechnikfreien Natur und Landwirtschaft in Deutschland. Es wird eine einheitliche Regelung durch Bundesgesetz und -verordnung empfohlen. Nationale und einheitliche GVO-Anbauverbote sind auch aus naturschutzfachlicher Sicht zur Sicherung eines angemessenen Schutzes der Biodiversität, zur Pestizidreduktion und vor allem zur Verhinderung unkontrollierter Verbreitung von GVO zwingend erforderlich.

---

<sup>16</sup> Quelle: BÖLW Schadensbericht Gentechnik 2015

<sup>17</sup> Loos et al. 2004. Erfahrungen und Ergebnisse geobotanischer Studien an verwilderndem Raps im Ruhrgebiet – eine Übersicht. Flor. Rundbr. Beih. 7: 110–112.