



Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste



Abgrenzung gentechnikfreier Anbaubereiche

- Ausarbeitung -



Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Verfasser/in: [REDACTED]

Abgrenzung gentechnikfreier Anbaugelände

Ausarbeitung WD 5 - 107/07

Abschluss der Arbeit: 24.05.2007

Fachbereich WD 5: Wirtschaft und Technologie;
Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz;
Tourismus

Telefon: [REDACTED]

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

Inhaltsverzeichnis

Seite

W

1.	Fragestellung	4
2.	Erforderlichkeit einer gesetzlichen Regelung	4
2.1.	Saatgutverkehrsgesetz	4
2.2.	Gentechnikgesetz (GenTG)	4
2.3.	Bundesnaturschutzgesetz	5
2.4.	Zwischenergebnis	5
3.	Gesetzgebungskompetenz nach dem Grundgesetz	6
4.	Gesetz des Landes Brandenburg	7
4.1.	Formelle Rechtmäßigkeit des Gesetzes	8
4.2.	Materielle Rechtmäßigkeit des Gesetzes	8
5.	Literaturverzeichnis	9

1. Fragestellung

Darf der Landesgesetzgeber Brandenburg geschlossene, räumlich definierte Anbaugelände für bestimmte landwirtschaftliche Kulturen zur Erzeugung von Lebens- und Futtermitteln ohne Gentechnik festsetzen?

2. Erforderlichkeit einer gesetzlichen Regelung

Fraglich ist zunächst, ob eine landesgesetzliche Regelung überhaupt erforderlich ist. In Betracht kommen bestehende gesetzliche Regelungen nach dem Saatgutverkehrsgesetz (SaatVerkG)¹, dem Gentechnikgesetz (GenTG)² oder dem Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)³.

2.1. Saatgutverkehrsgesetz

Nach § 29 SaatVerkG sind die Länder berechtigt geschlossene Anbaugelände für die Erzeugung von Saatgut zu errichten.⁴ Nach § 1 Abs. 1 SaatVerkG gilt das Gesetz jedoch nur für Saatgut und Vermehrungsmaterial. Lebens- und Futtermittel sind kein Saatgut oder Vermehrungsmaterial. Folglich ist der Anwendungsbereich des SaatVerkG nicht eröffnet.

2.2. Gentechnikgesetz (GenTG)

Das GenTG bewegt sich an der Schnittstelle zwischen kausalem und vitalem Umweltschutz. Was den Anwendungsbereich betrifft, so folgt das Gesetz einem kombinierten Anlagen- und Tätigkeitskonzept. Es gilt demgemäß für gentechnische Anlagen und Arbeiten, Freisetzungen und grundsätzlich auch für das Inverkehrbringen von Produkten, die gentechnisch veränderte Organismen enthalten oder aus solchen bestehen.⁵ Betrachtet man die wissenschaftlich noch nicht geklärten Risiken der Gentechnik erscheint die Erhaltung eines starken gentechnikfreien Pfeilers unter den Gesichtspunkten Vorsorgeprinzip und Biodiversität geboten.⁶ Diesem Anliegen der Koexistenz wird etwa durch

¹ Saatgutverkehrsgesetz (zuletzt abgerufen am 21.05.2007): http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/saatverk_g_1985/gesamt.pdf.

² Gentechnikgesetz (zuletzt abgerufen am 21.05.2007): http://bundesrecht.juris.de/bundesrecht/gen_tg/gesamt.pdf

³ Bundesnaturschutzgesetz (zuletzt abgerufen am 21.05.2007): http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/bnatsch_g_2002/gesamt.pdf

⁴ Nach Auskunft des Ministeriums für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg gibt es im Land Brandenburg keine geschlossen ausgewiesenen Flächen nach dem SaatVerkG.

⁵ Breuer, in: Schmidt-Aßmann, Besonderes Verwaltungsrecht, S.583.

⁶ Palme, NVwZ 2005, S. 253 (254).

das Standortregister (§ 16a GenTG), der Einführung der guten fachlichen Praxis (§ 16b GenTG) oder der Anpassung des Haftungsrechts (§ 36a GenTG) Rechnung getragen. Einzig einschlägige Vorschrift könnte hier § 16b GenTG darstellen, in dem es heißt: „Wer zum Inverkehrbringen zugelassene Produkte, die gentechnisch veränderte Organismen enthalten oder daraus bestehen, anbaut, weiterverarbeitet, soweit es sich um Tiere handelt, hält, oder diese erwerbswirtschaftlich, gewerbsmäßig oder in vergleichbarer Weise in den Verkehr bringt, [...] Die in Satz 1 genannten Handlungen sind unzulässig, soweit auf Grund der Umstände des Einzelfalles die Erreichung der in § 1 Nr. 2 genannten Belange nicht gewährleistet ist.“

Zu beachten ist jedoch, dass der Anwendungsbereich des § 16b GenTG nur die Fälle umfasst, wo Gebiete vor gentechnisch veränderten Kulturen geschützt werden sollen. Gentechnikfreie Flächen können somit dann entstehen, wenn dieser Schutz nicht gewährleistet werden kann.

2.3. Bundesnaturschutzgesetz

Der Schutz ökologisch sensibler Gebiete ist im BNatschG geregelt. Der § 34a BNatschG knüpft hierzu an die Schutzkonzeption für die Gebiete des europäischen Netzes Natura 2000 an. Dies bedeutet, dass nur die in der Vogelschutzrichtlinie und der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie ausgewiesenen Gebiete einen besonderen bundesrechtlichen Schutz vor dem Eintrag von gentechnisch veränderten Organismen genießen.⁷ Landwirtschaftliche Nutzflächen sind hiervon nicht erfasst. Das BNatschG ist somit nicht einschlägig.

2.4. Zwischenergebnis

Es besteht bislang keine gesetzliche Grundlage zur Ausweisung „räumlich definierter Anbaugebiete für bestimmte landwirtschaftliche Kulturen zur Erzeugung von Lebens- und Futtermitteln ohne Gentechnik“.

⁷ *Palme*, NVwZ 2005, S. 253 (256).

3. Gesetzgebungskompetenz nach dem Grundgesetz

Die Länder haben das Recht der Gesetzgebung, soweit dieses Grundgesetz nicht dem Bunde Gesetzgebungsbefugnisse verleiht (Art. 70 Abs. 1 GG). Der Bund hat mit dem GenTG eine handlungsbezogene, nicht aber eine flächenbezogene Regelung getroffen.

Für den Bereich „räumlich definierte Anbaugelände für bestimmte landwirtschaftliche Kulturen zur Erzeugung von Lebens- und Futtermitteln ohne Gentechnik“ hat der Bund mangels Kompetenznorm keine ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis (Art. 71, 73 GG).

Fraglich ist aber, ob dem Bund die Gesetzgebungsbefugnis nach den Vorschriften der konkurrierenden Gesetzgebung zusteht. Auf dem Gebiet der Gentechnik hat der Bund von seiner Kompetenz mit dem GenTG Gebrauch gemacht. Fraglich ist daher, ob für ein weitergehendes Gesetz noch Raum bleibt.

Art. 72 GG regelt hierbei die allgemeinen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit durch den Bund. Art. 74 Abs. 1 GG ordnet – nicht abschließend – dem Bund konkrete Kompetenztitel zu. Danach kämen für die Thematik „räumlich definierte Anbaugelände für bestimmte landwirtschaftliche Kulturen zur Erzeugung von Lebens- und Futtermitteln ohne Gentechnik“ zwei Kompetenztitel in Betracht:

1. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG n. F.
2. Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG n. F.

Durch die Föderalismusreform⁸ haben sich bei den hier relevanten Kompetenztiteln Änderungen ergeben. Insoweit ist zu klären, ob bei der Auslegung der neuen Kompetenztitel auf die Literatur und Rechtsprechung zu den alten Kompetenztiteln zurückgegriffen werden kann:

1. Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG

Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG a.F. hieß: das Recht der Wirtschaft (Bergbau, Industrie, Energiewirtschaft, Handwerk, Gewerbe, Handel, Bank- und Börsenwesen, privatrechtliches Versicherungswesen).

In der Begründung der neuen Fassung heißt es: „Aus der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis für das Recht der Wirtschaft⁹ wird das Recht des Ladenschlusses, der Gaststätten, der Spielhallen, der Schaustellung von Personen, der Messen, der Ausstellungen und der Märkte ausgenommen; es unterfällt damit künftig der ausschließlichen

⁸ Bundestagsbeschluss v. 30. 6. 2006, BT-Dr 16/813; Bundesratsbeschluss v. 7. 7. 2006, BR-Dr 462/06.

⁹ Vgl. *Degenhart*, NVwZ 2006, S. 1209 (1213).

Gesetzgebungsbefugnis der Länder.“¹⁰ Soweit also keine herausgenommene Kompetenz betroffen ist, kann auf die bisher geltende Auslegung des Art. 74 Abs. 1 Nr.11 GG zurückgegriffen werden.

2. Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG

Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG a.F. hieß: den Schutz beim Verkehr mit Lebens- und Genussmitteln, Bedarfsgegenständen, Futtermitteln und land- und forstwirtschaftlichem Saat- und Pflanzengut, den Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge sowie den Tierschutz.

Die Kompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 erfasste bisher nur den Schutz beim „Verkehr“ mit Lebens- und Genussmitteln, womit etwa Hausschlachtungen nicht erfasst waren. Künftig erstreckt sie sich auf das gesamte Recht der Lebens- und Genussmittel.¹¹ Der Anwendungsbereich wurde mithin erweitert. Es kann somit vollumfänglich auf die bisherige Auslegung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 20 GG zurückgegriffen werden.

Fraglich ist nunmehr, unter welchem Titel konkret die Thematik „räumlich definierte Anbaugelände für bestimmte landwirtschaftliche Kulturen zur Erzeugung von Lebens- und Futtermitteln ohne Gentechnik“ fällt. Die Entscheidung der konkreten Zuordnung ist jedoch entbehrlich, weil eine bundesgesetzliche Regelung nicht erforderlich ist. Von der Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung ist nur dann auszugehen, wenn ohne bundesrechtliche Regelung die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraums der Bundesrepublik Deutschland infolge einer Rechtszersplitterung zwischen den Ländern beeinträchtigt wäre.¹² Unter Berücksichtigung dieser Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) kann das Bedürfnis für eine einheitliche flächenbezogene Regelung betreffend „räumlich definierte Anbaugelände für bestimmte landwirtschaftliche Kulturen zur Erzeugung von Lebens- und Futtermitteln ohne Gentechnik“ verneint werden.

4. Gesetz des Landes Brandenburg

Es fragt sich folglich, ob der Landesgesetzgeber (hier: Brandenburg) ein Gesetz zur Ausweisung von geschlossenen, räumlich definierten Anbaugeländen für bestimmte landwirtschaftliche Kulturen zur Erzeugung von Lebens- und Futtermitteln ohne Gentechnik rechtmäßig erlassen könnte. Dies ist dann der Fall, wenn ein solches Gesetz formell (Punkt 4.1) und materiell (Punkt 4.2) rechtmäßig wäre.

¹⁰ BT-Dr 16/813, S. 13 – linke Spalte.

¹¹ BT-Dr 16/813, S. 13 – rechte Spalte.

¹² BVerfGE 106, 62 (144. ff.); 111, 126 (252); 112, 226 (252 ff.).

4.1. Formelle Rechtmäßigkeit des Gesetzes

Dem Land Brandenburg steht die Gesetzgebungszuständigkeit für ein Gesetz zur Ausweisung von geschlossenen, räumlich definierten Anbaugebieten für bestimmte landwirtschaftliche Kulturen zur Erzeugung von Lebens- und Futtermitteln ohne Gentechnik zu, vgl. oben. Nach Art. 75 VerfBbg. können Gesetzesvorlagen aus der Mitte des Landtages oder durch die Landesregierung in den Landtag eingebracht werden. Beschlossene Gesetze sind nach Art. 81 Abs. 1 VerfBbg. unverzüglich auszufertigen und zu verkünden. Unter Beachtung dieser Erfordernisse kann ein solches Gesetz formell rechtmäßig erlassen werden.

4.2. Materielle Rechtmäßigkeit des Gesetzes

Bedenken bestehen jedoch hinsichtlich der materiellen Rechtmäßigkeit eines solchen Gesetzes. Die Grundüberlegung ist das rechtsstaatliche Gebot der widerspruchsfreien Normengebung. Die Überlegung lässt sich anschaulich am Szenario des Konfliktfalls darstellen.

Der Bund hat seine Gesetzgebungskompetenz – abgesehen vom Recht der Humangenetik – mit Erlass des GenTG weitgehend ausgeschöpft.¹³ Wie oben dargelegt, enthält das GenTG aber keine gesetzliche Grundlage um Flächen vorzuhalten, die nicht für den Anbau gentechnisch veränderter Kulturen bestimmt sein sollen. Dass es eine solche Vorschrift nicht gibt, wird mit Blick auf den Gesetzeszweck verständlich. Der Gesetzeszweck ist in § 1 GenTG bestimmt. Nach § 1 Nr. 2 GenTG soll der rechtliche Rahmen für die Erforschung, Entwicklung, Nutzung und Förderung der Gentechnik geschaffen werden.

Die Ausweisung von Sperrflächen per Landesgesetz ist nicht erforderlich, wenn kein Anbau gentechnisch veränderter Kulturen beabsichtigt ist. Schließlich erfolgt die Genehmigung nur auf Antrag (§ 10 Abs. 1 GenTG)

Hingegen hat ein Landwirt nach § 16 Abs. 1 GenTG einen materiell-rechtlichen Anspruch auf Genehmigung des Anbaus gentechnisch veränderter Pflanzen (GVO), wenn die gesetzlichen Voraussetzungen vorliegen. Die Voraussetzungen bestimmen sich nur und abschließend nach dem GenTG. D.h. der Landesgesetzgeber kann den Anbau von GMO nicht verhindern, selbst dann nicht, wenn er die Fläche für frei von gentechnisch veränderten Kulturen erklärt. Im Übrigen kennt das GenTG auch den Fall, dass gentechnisch veränderte Organismen ohne Genehmigung in den Verkehr gebracht werden können, vgl. § 14 Abs. 1a GenTG.

¹³ Vgl. Klopfer, Umweltrecht, § 18, Rn. 25.

Dem Landesgesetzgeber ist es nicht gestattet, Grundwertungen des Bundesgesetzgebers zu konterkarieren. Durch das GenTG soll abschließend über eine austarierte Regelungssystematik das Spannungsverhältnis zwischen ungeklärter Gefahrensituation (ggf. über Gefahrenvorsorge) für die Schutzgüter nach § 1 GenTG und dem Fortschritt bzw. der Forschung im Bereich der Gentechnik in Einklang gebracht werden.

W

5. Literaturverzeichnis

Degenhart, Christoph: Die Neuordnung der Gesetzgebungskompetenzen durch die Föderalismusreform, NVwZ 2006, S. 1209 ff. (zitiert: *Degenhart*, NVwZ 2006).

Klopfer, Michael, Umweltrecht, unter Mitarbeit v. *Kohls, Malte/Ochsenfahrt, Volker*, 3. Aufl., München 2004 (zitiert: *Klopfer*, Umweltrecht)

Palme, Christoph, Das neue Gentechnik-Gesetz, NVwZ 2005, S. 253 ff. (zitiert: *Palme*, NVwZ 2005)

Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.), bearb. v. *Badura, Peter* u.a.: Besonderes Verwaltungsrecht, 13., neu bearbeitete Aufl., Berlin 2005 (zitiert: *Bearbeiter*, in: *Schmidt-Aßmann*, Besonderes Verwaltungsrecht).

