

Exposé
Gentechnikfreie Regionen
- Rechtliche Fragestellungen und erste Thesen -

von
Rechtsanwalt Hartmut Gaßner
Rechtsanwalt Dr. Achim Willand

[Gaßner, Groth, Siederer & Coll.]
EnergieForum Berlin
Stralauer Platz 34, 10243 Berlin
Tel. 030/726 10 26 – 0
Fax 030/276 10 26 – 10
Berlin@GGSC.de
www.ggsc.de

Inhaltsverzeichnis

1.	Aufgabenstellung	2
2.	Ausgestaltung von Selbstverpflichtungserklärungen	3
3.	Unterstützung gentechnikfreier Regionen durch Kommunen.....	5
4.	Hoheitliche Maßnahmen zur örtlichen Begrenzung der Verwendung von GVO	7
	a) Naturschutzrechtliche Instrumente.....	8
	b) Errichtung geschlossener Anbaugelände für Saatgut.....	12
	c) Pflanzenschutzrechtliche Instrumente	13
	d) Sonstige Instrumente	14
4.	Kennzeichnung von gentechnikfreien Erzeugnissen	14
5.	Zusammenfassung	16

1. Aufgabenstellung

Zur Zeit findet in einigen ost- und süddeutschen Bundesländern ein großflächiger Erprobungsanbau von Pflanzen statt, die gentechnisch veränderte Organismen (GVO) enthalten. Auch in anderen Staaten der Europäischen Union breitet sich der Einsatz von GMO in der Landwirtschaft aus. Es ist damit zu rechnen, dass in naher Zukunft eine Reihe genetisch veränderte Sorten in der Europäischen Union eine Marktzulassung erhält. Dieses Saatgut kann dann in Deutschland kommerziell angebaut werden, ohne dass hierfür noch eine zusätzliche Genehmigung erforderlich wäre. Bei einer unkontrollierten Ausbreitung von GMO-Saatgut und -Futtermitteln kann eine gentechnikfreie landwirtschaftliche Produktion nicht aufrecht erhalten werden. Auf der europäischen Ebene existieren allerdings keine verbindlichen Regeln der „Koexistenz“. Regeln der guten fachlichen Praxis und eine erweiterte Haftung für den GMO-Anbau stehen deshalb im Zentrum der anstehenden Novellierung des deutschen Gentechnikrechts. Die Anforderungen, die künftig an die Verwendung von GMO in der Landwirtschaft gestellt werden, sind jedoch noch nicht klar. Sofern der vom Bundestag am 18.06.2004 verabschiedete, erste Teil der Novelle unverändert in Kraft tritt, ist zwar die Grundlage für die Festlegung von konkreten Regeln der guten fachlichen Praxis geschaffen. Dies soll jedoch erst in einer Verordnung geschehen, die der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Die EU-Kommission hat in einer Stellungnahme vom 26.07.2004 grundlegende Kritik am ursprünglichen Regierungsentwurf geäußert. Die Kommission hält wesentliche Bausteine des Koexistenz-Konzepts des Gesetzentwurfes für unvereinbar mit dem EU-Recht. Die Auseinandersetzung mit der EU-Kommission kann die Verabschiedung des Gesetzes oder seinen Vollzug weiter verzögern. **Es ist somit ungewiss, ob und wann Regeln für die Verwendung von GMO in der Landwirtschaft in Kraft treten, die geeignet sind, den gentechnikfreien Sektor der landwirtschaftlichen Produktion wirksam zu schützen.**

Vor diesem Hintergrund sind in zahlreichen Regionen in Deutschland und in Nachbarländern Initiativen zur Bildung „gentechnikfreier Regionen“ entstanden. Es handelt sich im Wesentlichen um Zusammenschlüsse von Landwirten, die sich untereinander verpflichten, keine GMO in der Produktion zu verwenden.

Landwirte, die eine gentechnikfreie Region ausrufen, nehmen den Schutz ihrer landwirtschaftlichen Produktion selbst in die Hand. Gleichwohl stellt sich die Frage, ob

und wie diese Initiativen durch Kommunen, Länder, durch hoheitliche Regulierung oder Vertragsgestaltung unterstützt werden können. Im Folgenden werden rechtliche Fragestellungen und – soweit möglich – erste Thesen formuliert. Die Darstellung geht insbesondere auf folgende Aspekte ein:

- **Selbstverpflichtung:** Reichweite, Grenzen und zweckmäßige Ausgestaltung,
- Unterstützung durch **Kommunen:** Möglichkeiten und rechtliche Grenzen
 - „Gentechnikfreier Landkreis XY“
 - Unterstützung von Privatinitiativen durch Information und Beratung
- Unterstützung durch die **Länder:**
 - naturschutzrechtliche Instrumente
 - Bildung geschlossener Anbauggebiete nach § 29 Saatgutverkehrsgesetz
 - sonstige Ansätze (Pflanzenschutzrecht u. a.)
- **Kennzeichnung** von Produkten aus gentechnikfreien Regionen.

2. Ausgestaltung von Selbstverpflichtungserklärungen

Gentechnikfreie Regionen werden dadurch gebildet, dass die Landwirte einer Region sich verbinden und öffentlichkeitswirksam eine Erklärung unterzeichnen, mit der sie sich verpflichten, gentechnikfrei zu produzieren. Rechtlich handelt es sich bei diesen Selbstverpflichtungen um Verträge: die beteiligten Landwirte können untereinander die Erfüllung der eingegangenen Verpflichtungen verlangen. Praxistypische Elemente dieser Selbstverpflichtungserklärungen sind:

- Verpflichtung, kein GVO-Saatgut bzw. keine GVO-Pflanzen zu verwenden;
- Verpflichtung, beim Erwerb von Saatgut und Einsatzstoffen, bei der Ernte und beim Transport dafür Sorge zu tragen, dass keine Verunreinigungen mit GVO entstehen;
- gelegentlich wird die GVO-Freiheit auch auf die Produktion tierischer Erzeugnisse erweitert: Verpflichtung, nur GVO-freies Futtermittel zu verwenden;
- Überwachung der GVO-freien Produktion im eigenen Betrieb (z. B. durch Ziehen von Rückstellproben);
- die beteiligten Landwirte bemühen sich, weitere Landwirte, Lieferanten (vor allem Saatgutvermarkter) und Abnehmer für eine gentechnikfreie Produktion zu gewinnen;
- Laufzeit: typisch ist eine kurze Laufzeit (z. B. ein Jahr), die sich automatisch verlängert, soweit keine Kündigung erfolgt.

Die bekannt gewordenen Selbstverpflichtungserklärungen sind relativ kurz gehalten und bevorzugen eine pragmatische Sprache. Dies ist auch sinnvoll, um die „Beitrittschwelle“ niedrig zu halten und möglichst viele Landwirte für die Mitwirkung zu gewinnen, damit die gentechnikfreien Regionen vielerorts entstehen und sich möglichst rasch vergrößern.

Allerdings sollte die **Umsetzung der Vereinbarungen genau beobachtet** werden, um Lücken und gegebenenfalls auch Defizite rechtzeitig erkennen zu können und Verbesserungen herbeizuführen. Denn mit der Bildung gentechnikfreier Regionen werden recht hohe Erwartungen verknüpft. In der Praxis soll sichergestellt werden, dass durch das Zusammenwirken aller beteiligten Landwirte der „Einbruch“ von GVO in die Region tatsächlich wirksam unterbunden wird. Dies soll die Qualität der Erzeugnisse und damit die Existenzgrundlage der Landwirte sichern. Die Gentechnikfreiheit wird dabei bewusst als Marketingfaktor angesehen, der einen entsprechend höheren Preis am Markt durchsetzbar machen soll. So ist auch daran gedacht, Produkte aus gentechnikfreien Regionen besonders zu kennzeichnen. Dies stellt aber wiederum recht hohe Anforderungen an den Nachweis der gentechnikfreien Produktion (s.u., 4.).

Ob diese Erwartungen an gentechnikfreie Regionen auf Dauer erfüllt werden können, hängt insbesondere von drei Faktoren ab:

- Die eingegangenen Verpflichtungen müssen insgesamt sicherstellen, dass die Produktion (so weit wie möglich) GVO-frei bleibt;
- die beteiligten Landwirte müssen die Verpflichtungen verlässlich einhalten;
- das Vertrauen der Verbraucher muss erworben und dauerhaft erhalten werden.

Die bisher unterzeichneten Selbstverpflichtungserklärungen beschreiben recht allgemein die Ziele und Verpflichtungen, ohne konkrete Sorgfaltspflichten, Standards und Kontrollmechanismen festzulegen. Insofern basieren sie maßgeblich auf dem gegenseitigen Vertrauen der beteiligten Landwirte und darauf, dass jeder Einzelne das aus seiner Sicht Mögliche für die Verhinderung des „Einbruchs“ von GVO in seinen Produktionsprozess tun werde. Wenn die Anzahl der beteiligten Landwirte und die Fläche der gentechnikfreien Regionen größer wird, könnte aber das Motto „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser“ an Bedeutung gewinnen, vor allem wenn auch das Vertrauen des Verbrauchers in einen „Mehrwert“ der Produkte aus gentechnikfreien

Regionen dauerhaft erworben werden soll. Deshalb ist perspektivisch zu überlegen, ob die Selbstverpflichtungserklärungen im nächsten Schritt stärker in Richtung einer **effektiven Qualitätssicherung** der in der Region erzeugten Produkte zu entwickeln ist. Dies wird spätestens dann notwendig werden, wenn sich in einem Einzelfall öffentlichkeitswirksam herausstellt, dass aus irgendeiner gentechnikfreien Region ein Erzeugnis kommt, bei dem GVO in erheblichem Umfang nachgewiesen werden. In diesem Zusammenhang wäre zu überlegen, wie die Selbstverpflichtungserklärungen noch besser ausgestaltet werden könnten, ohne unverhältnismäßigen Mehraufwand zu erzeugen. Hierzu gehören auch Überlegungen, wie diese nächste Entwicklungsstufe der Selbstverpflichtungen den interessierten Landwirten vermittelt werden könnte („Kommunikationskonzept“).

Für eine dauerhafte Qualitätssicherung wären folgende Vorkehrungen zweckmäßig:

- Konkrete Sorgfaltspflichten des Landwirts beim Erwerb von Saatgut, Tierfutter etc. im Hinblick auf die Verwendung von oder die Verunreinigung mit GVO;
- konkrete Standards für die Verhinderung von Einkreuzungen/Verunreinigungen durch GVO beim Anbau, bei der Ernte und beim Transport (z.B. Reinigung, Trennung);
- konkrete Vorgaben für die Eigenüberwachung und die Dokumentation der Überwachungsergebnisse („Monitoring“);
- Kontrolle der Einhaltung der Verpflichtungen.

3. Unterstützung gentechnikfreier Regionen durch Kommunen

Gemeinden, Landkreise und Städte können in vielfältiger Weise die Bildung gentechnikfreier Regionen unterstützen. Zunächst können die Kommunen auf ihren **eigenen**, gegebenenfalls an Landwirte **verpachteten Flächen** dafür Sorge tragen, dass gentechnikfrei produziert wird. Gleiches gilt für kommunale Unternehmen und alle anderen staatlichen Einrichtungen und Körperschaften (wie bspw. die Kirchen), die an der Bildung gentechnikfreier Regionen mitwirken können.

Darüber hinaus gibt es zahlreiche Initiativen, die gentechnikfreien Regionen auch durch **kommunalpolitisches Handeln** zu unterstützen. Die Motive sind vielfältig: Neben dem Schutz der örtlichen landwirtschaftlichen Produktion tritt das Bestreben, die Gentechnikfreiheit als Tourismus- und Marketingfaktor für die Region zu nutzen. In

Frankreich haben eine Reihe von Gemeinden den Einsatz von GVO in der Landwirtschaft verboten. In einem Fall ist ein solches Verbot durch ein französisches Verwaltungsgericht bestätigt worden. In Deutschland haben Kommunen keine derartige Befugnis. Im Wesentlichen gibt es zwei Handlungsansätze in den Kommunen:

- Information und Beratung von Landwirten und Bürgern, Öffentlichkeitsarbeit
- Ausrufung einer gentechnikfreien Region auf Grundlage eines entsprechenden Beschlusses des Kommunalparlamentes („Gentechnikfreier Landkreis XY“).

Inzwischen haben eine ganze Reihe von Kommunalparlamenten Beschlüsse gefasst, die die Schaffung einer gentechnikfreien Region unterstützen. Die rechtliche Zulässigkeit dieses kommunalen Handelns hängt davon ab, ob es von der **Selbstverwaltungsgarantie** nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG gedeckt ist. Diese gewährleistet den Kommunen das Recht, **alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft** im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Die Kommune darf sich aller Angelegenheiten annehmen, die „in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben“ [BVerfGE 79, 127 (151)]. **Überschreitet die Kommune diesen örtlichen Wirkungskreis**, so kann sie im Wege einer **kommunalaufsichtlichen Weisung** zur Rücknahme von Beschlüssen und zur Unterlassung von Aktivitäten gezwungen werden.

Entsprechende Konflikte sind aus den 80er und 90er Jahren bekannt, in denen zahlreiche Gemeinden sich gegen die Stationierung von ABC-Waffen auf ihrem Gebiet gewandt und sich zur „atomwaffenfreien Zone“ erklärt haben. Dies führte zu kommunalaufsichtlichen Weisungen und entsprechenden Verwaltungsgerichtsverfahren (z. B. BVerwGE 87, 228 ff.). Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts haben die Kommunen nur ein kommunalpolitisches, jedoch kein allgemeinpolitisches Mandat. Sie dürfen sich aber aus ihrer ortsbezogenen Sicht auch mit bestimmten Problemen befassen, die nach der Kompetenzordnung anderen Trägern öffentlicher Gewalt (z. B. dem Bund oder den Ländern) zugewiesen sind. Sofern eine allgemeine Entwicklung eine ortsspezifische Betroffenheit auslöst, kann die Kommune sich deshalb mit ihr befassen (BVerwGE 87, 228 ff.). Nach der vorgenannten Entscheidung ist die Erklärung einer Stadt zur „atomwaffenfreien Zone“ unzulässig, weil dies als Teil einer allgemeinpolitischen Kampagne angesehen wird. Dagegen soll es zulässig sein, wenn eine Kommune sich mit den ortsspezifischen Auswirkungen der Stationierungspolitik befasst. Diese Abgrenzung ist schwierig und nicht in jeder Hinsicht klar.

Übertragen auf die Unterstützung gentechnikfreier Regionen durch kommunales Handeln bedeutet dies: **Kommunen dürfen sich mit den ortsspezifischen Auswirkungen der Verwendung von GVO z. B. auf die örtliche Landwirtschaft befassen.** Genauer zu untersuchen wäre, inwieweit die Kommunen auch Unterstützung leisten können mit dem Ziel, eine gentechnikfreie Region zu bilden. Möglicherweise ist hier zu unterscheiden zwischen der Durchführung von Informationsveranstaltungen und Beratungsangeboten einerseits und „politischen“ Erklärungen andererseits. Hierzu sollte in einem ersten Schritt das Spektrum sinnvoller kommunaler Handlungsoptionen aufgezeigt werden. Im nächsten Schritt wären dann jeweils die rechtlichen Grenzen zu skizzieren und das Risiko kommunalaufsichtlicher Weisungen zu bewerten.

4. Hoheitliche Maßnahmen zur örtlichen Begrenzung der Verwendung von GVO

Das künftige Gentechnikrecht in Deutschland wird die Verwendung von GVO in der Landwirtschaft an bestimmte Bedingungen knüpfen (Regeln der guten fachlichen Praxis). Diese Bedingungen können die wirtschaftliche Attraktivität des Einsatzes von GVO verringern, sie können jedoch nicht gewährleisten, dass bestimmte Regionen ganz von GVO-Pflanzen freigehalten werden. In Österreich haben mehrere Bundesländer Gesetze vorbereitet mit dem Ziel, den Einsatz der Gentechnik in der Landwirtschaft zu begrenzen. Die EU-Kommission ist der Auffassung, dass ein vollständiger Ausschluss der Verwendung von GVO in einer bestimmten Region gemeinschaftsrechtlich unzulässig ist (vgl. die Entscheidung der Kommission zum Gentechnik-Verbotsgesetz Oberösterreich).

In Deutschland ist weder im bisherigen, noch im künftig geltenden Gentechnikrecht die Einrichtung „gentechnikfreier Regionen“ zur Sicherung der Koexistenz vorgesehen. Die **Länder können deshalb** – unabhängig von der Frage der gemeinschaftsrechtlichen Zulässigkeit – **keine eigenen Regelungen zur Koexistenz treffen.** Insbesondere können sie den Anbau von GVO-Pflanzen nicht mit dem Ziel begrenzen, die gentechnikfreie landwirtschaftliche Produktion zu sichern.

Es ist aber zu überlegen, ob Maßnahmen der Länder zur gebietsspezifischen Begrenzung des Einsatzes von GVO in der Landwirtschaft mit **anderer Zielrichtung** getroffen werden könnten. Zu untersuchen sind insbesondere Maßnahmen zum Zwecke des

Naturschutzes (nachfolgend a), zum Schutz der Saatguterzeugung (b), zum Pflanzenschutz (c) sowie sonstige Maßnahmen (d).

a) **Naturschutzrechtliche Instrumente**

Das Naturschutzrecht bezweckt den dauerhaften Schutz der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts. Die Belange der gentechnikfrei produzierenden Landwirtschaft werden dagegen nicht unmittelbar durch das Naturschutzrecht geschützt. Es ist aber zu prüfen, ob mit naturschutzrechtlichen Instrumenten der Einsatz von GVO in der Landwirtschaft begrenzt werden kann.

Eine wichtige Fragestellung ist in diesem Zusammenhang, ob der Einsatz von GVO in der Landwirtschaft – über die Anforderungen der Freisetzungsrichtlinie und des deutschen Gentechnikrechts hinaus – überhaupt mit Blick auf ökologische Belange weiter eingeschränkt werden kann. Nach der **Vorstellung der EU-Kommission können die Mitgliedstaaten** nämlich nach Art. 26 a Freisetzungsrichtlinie **lediglich bezüglich wirtschaftlicher Aspekte der Koexistenz geeignete Maßnahmen ergreifen, während Fragen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes gemeinschaftsweit und vollständig durch die Freisetzungsrichtlinie harmonisiert sind** (Art. 27 der Entscheidung 2003/653/EG der Kommission, ABl. EG Nr. L 230, S. 34, 37). Andererseits hat die Kommission Entwürfe des Salzburger Gentechnik-Gesetzes und des Kärntener Gentechnik-Vorsorgegesetzes grundsätzlich gebilligt, obwohl diese die Verwendung der Gentechnik in **ökologisch sensiblen** Gebieten verboten haben. Vor diesem Hintergrund muss der mitgliedstaatliche Spielraum bei der Berücksichtigung ökologischer Belange näher ausgeleuchtet werden.

Nach dem **deutschen Naturschutzrecht** wird die Verwendung von GVO in der Landwirtschaft **in der Regel keinen naturschutzrechtlichen Eingriff** darstellen, jedenfalls wenn die Anforderungen der guten fachlichen Praxis beachtet werden (vgl. § 18 Abs. 2 BNatschG). Solche Regeln der guten fachlichen Praxis sollen für den GVO-Anbau erst noch geschaffen werden. Wenn diese dann eingehalten werden, kann ein naturschutzrechtlicher Eingriff bei einer Verwendung von GVO in der Landwirtschaft allenfalls im Ausnahmefall einen Eingriff darstellen. Es könnte einmal überlegt werden, ob und ggf. welche Ausnahmekonstellationen in Betracht kommen.

Das Hauptaugenmerk wird auf mögliche **Beeinträchtigungen von Schutzgebieten** durch den GVO-Anbau zu richten sein (Naturschutzgebiete, Nationalparke, Biosphärenreservate, Landschaftsschutzgebiete, Naturparke). Die praktische Bedeutung dieser Überlegungen wird zunächst davon abhängen, inwieweit

- landwirtschaftliche Nutzung von GVO-relevanten Pflanzen innerhalb oder in der Nähe von Schutzgebieten erfolgt und
- inwieweit Teile von Natur und Landschaft mit GVO-relevanter landwirtschaftlicher Nutzung zu Schutzgebieten erklärt werden können.

Der Umfang des Schutzes wird bei Schutzgebieten maßgeblich durch die Schutzgebietserklärung bestimmt (§ 22 Abs. 2 BNatSchG). Die Schutzgebietserklärung muss den Schutzgegenstand, den Schutzzweck und die zu seiner Erreichung notwendigen Gebote und Verbote oder die hierzu erforderlichen Ermächtigungen enthalten. Viele Schutzgebietserklärungen statuieren ein generelles Beeinträchtungsverbot und bilden Regelbeispiele für verbotenes Verhalten. So kann etwa der Einsatz von Pflanzenschutz- und Düngemitteln oder das Einbringen von Pflanzen verboten werden. Auf diesem Wege könnte möglicherweise in Schutzgebieten der Anbau von GVO-Pflanzen, die herbizidresistent gemacht wurden, praktisch eingeschränkt werden.

Es stellt sich aber darüber hinaus die Frage, **ob und unter welchen Bedingungen in der Schutzklärung auch unmittelbar die Verwendung von GVO begrenzt oder ganz untersagt werden kann**. Ferner ist zu überlegen, ob die generellen Beeinträchtungsverbote so ausgelegt werden können, dass sie auch Folgen des Einsatzes von GVO umfassen.

Rechtlicher Ansatzpunkte sind die Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen (§ 2 Abs. 1 Nr. 5), vor allem aber der Schutz der biologischen Vielfalt, zu der ausdrücklich auch die genetische Vielfalt innerhalb der Arten gehört (§ 2 Abs. 1 Nr. 8 BNatSchG) sowie der Schutz der wild lebenden Tiere und Pflanzen in ihrer natürlichen und historisch gewachsenen Artenvielfalt (§ 2 Abs. 1 Nr. 9 BNatSchG).

Das zentrale Problem der Koexistenz liegt in der befürchteten Ausbreitung von GVO in Kulturpflanzen (z. B. durch Auskreuzung). In einem ersten Schritt wäre deshalb zu prüfen, ob das Naturschutzrecht hier Schutz bieten kann. Nach herkömmlicher Auffassung dient es allerdings ausschließlich dem Schutz **wildle-**

bender Tier- und Pflanzenarten und **schließt nur ausnahmsweise auch Kulturpflanzen** ein, wenn sie z. B. Teil eines Biotops sind.

Im Hinblick auf die geschützten **wild lebenden** Tiere und Pflanzen ist zu fragen, vor welchen Einwirkungen durch GVO sie geschützt werden. Es werden Einwirkungen mit unterschiedlicher Qualität zu prüfen sein, z.B.:

- Einwirkungen durch eine Veränderung der landwirtschaftlichen Praktiken bei der Umstellung auf GVO-Anbau (Verwendung von Agrarchemikalien),
- Eindringen von GVO (überlebens- und fortpflanzungsfähig) in geschützte Gebiete,
- Verdrängung natürlicher Arten (z.B. durch Auskreuzung, toxische Wirkungen, Beschneidung des Lebensraums).

In diesem Zusammenhang ist genauer zu untersuchen, ob eine Beeinträchtigung bereits dann vorliegt, wenn sich überlebens- und fortpflanzungsfähige GVO in geschützten Gebieten weiter ausbreiten oder ob darüber hinaus ein spezifischer Schaden erforderlich ist (z. B. Verdrängung von Arten). Die allgemeine Zielsetzung des BNatschG und der Wortlaut einschlägiger Vorschriften (z. B. § 2 Abs. 1 Nr. 9 BNatSchG) sprechen dafür, dass die **möglichst unbeeinflusste Erhaltung der natürlich entwickelten genetischen Vielfalt geschützt wird**.

Ausgehend von diesen Überlegungen wird dann zu untersuchen sein, inwieweit die Verwendung von GVO in der Landwirtschaft in und in der Nähe von Schutzgebieten unterbunden werden kann. Hierbei wird ggf. zwischen den unterschiedlichen Typen von Schutzgebieten (§§ 23 ff. BNatSchG) zu unterscheiden sein. Möglicherweise kommen insbesondere Landschaftsschutzgebiete in Betracht, in denen häufig in erheblichem Umfang Landwirtschaft betrieben wird.

Eine die Verwendung von GVO begrenzende Schutzgebietserklärung setzt voraus, dass sie unter Berücksichtigung der Interessen betroffener Grundstückseigentümer zur Erreichung des jeweils verfolgten Schutzziels vernünftiger Weise geboten ist (**Erforderlichkeit**). **Abzuwägen** sind demnach die **Belange des Naturschutzes gegenüber den Interessen betroffener Landwirte**. In diesem Zusammenhang spielen die Erheblichkeit der Beeinträchtigung des Naturhaushalts und die Verhältnismäßigkeit eine Rolle. Je stärker die Beeinträchtigung des Naturhaushalts durch die GVO ist, desto strenger kann der Schutz ausgestaltet sein.

Eine praktische Schwierigkeit besteht darin, dass die mittel- und langfristigen Auswirkungen des Eintrags von GVO in den Naturhaushalt bislang nicht genau erforscht sind. Insoweit muss über die Reichweite des Naturschutzes unter „**Ungewissheitsbedingungen**“ entschieden werden. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts reicht zur Erforderlichkeit einer Schutzgebietsausweisung, dass zumindest eine abstrakte Gefährdung der Schutzgüter zu besorgen ist (NUR 1998, S. 37 ff., unter II.1. b). Diese Rechtsprechung wird daraufhin zu analysieren sein, inwieweit danach eine Begrenzung des Eintrags von GVO in die geschützte Natur auch dann erfolgen kann, wenn keine konkreten Erkenntnisse über die Auswirkungen vorhanden sind.

Es ist wichtig, **Kriterien für die Erheblichkeit einer Beeinträchtigung und eine Systematik für die vorzunehmende Abwägung** der betroffenen Belange zu entwickeln. In diesem Zusammenhang wäre auch zu prüfen, ob evtl. die Interessen der „genteknikfrei“ wirtschaftenden Landwirte in die Abwägung einbezogen werden könnten.

Diese Überlegungen können dann in einen **Vorschlag** münden, unter welchen **Voraussetzungen der GVO-Anbau durch entsprechende Schutzgebietserklärungen begrenzt werden kann und wie diese formuliert werden können**.

In praktischer Hinsicht relevant wird ferner sein, inwieweit der Eintrag von GVO bereits aufgrund der **geltenden Schutzgebietserklärungen als unzulässige Beeinträchtigung anzusehen sein könnte**. Eine typische Formulierung ist etwa: „Jede Beschädigung oder Veränderung der Landschaft oder ihrer Bestandteile ist verboten.“

Solche und ähnliche **Schutzgebietserklärungen** wären – vor dem Hintergrund der Reichweite des Schutzgutes vor GVO-Einträgen (siehe oben) – im Hinblick darauf **auszulegen**, inwieweit auf ihrer Grundlage eine Begrenzung von GVO-Einträgen durchgesetzt werden könnte.

Das vom Bundestag am 18.06.2004 beschlossene **Gesetz zur Änderung des Gentechnikrechts** sieht eine **naturschutzrechtliche Verträglichkeitsprüfung** entsprechend § 34 BNatSchG vor, wenn der Anbau von GVO geeignet ist, ein FFH-Gebiet oder ein europäisches Vogelschutzgebiet erheblich zu beeinträchtigen. Die Maßstäbe für die Verträglichkeitsprüfung sollen sich wiederum aus der Schutzgebietserklärung ergeben (§ 34 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG). Dies unterstreicht die

Bedeutung der Schutzgebietserklärungen. Es scheint lohnend, Voraussetzungen und Grenzen für Schutzgebietserklärungen, die nach Zielrichtung und Formulierung den Eintrag von GVO begrenzen, näher zu untersuchen.

Ferner sollte überlegt werden, ob **die naturschutzrechtliche Fachplanung** (Landschaftspläne, aber auch überörtliche Landschaftsrahmenpläne und Landschaftsprogramme) als Steuerungsinstrument genutzt werden könnte. So wäre daran zu denken, aus **naturschutzfachlicher Sicht Regionen auszuweisen, in denen GVO-Anbau stattfinden oder nicht stattfinden kann.**

Schließlich sollte erörtert werden, welche **Durchsetzungsmöglichkeiten** anerkannte Naturschutzvereine (und ggf. andere private Akteure) im Hinblick auf die angesprochenen naturschutzrechtlichen Instrumente im Verwaltungs- und Gerichtsverfahren haben (z. B. nach § 61 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG).

b) Errichtung geschlossener Anbauggebiete für Saatgut

Nach **§ 29 Saatgutverkehrsgesetz** können die Länder geschlossene Anbauggebiete für die Erzeugung von Saatgut errichten. Baden-Württemberg z. B. hat hierzu ein Ausführungsgesetz (GBl 1969, S. 80) erlassen, wonach durch Rechtsverordnung bestimmt werden kann, dass innerhalb eines geschlossenen Anbauggebietes nur bestimmte Sorten angebaut werden dürfen, wenn mindestens 25 % der landwirtschaftlich genutzten Fläche des Gebietes für die Saatgutvermehrung bestimmt ist. Auf dieser Grundlage ist beispielsweise eine Verordnung des Regierungspräsidiums Freiburg zum Schutz der Erzeugung von Hybridsaatmais in geschlossenen Anbaugebieten (vom 03.03.2000) erlassen worden.

Die **überragende Bedeutung** und die künftig zu erwartenden Probleme **der Produktion von GVO-freiem Saatgut** geben Anlass, die Möglichkeit der Schaffung geschlossener Anbauggebiete näher zu untersuchen. Insbesondere wäre in verfassungsrechtlicher Hinsicht zu überlegen, ob es zur Errichtung von geschlossenen Anbaugebieten unbedingt eines landesrechtlichen Ausführungsgesetzes bedarf, oder ob die Länder ggf. unmittelbar auf Grundlage des § 29 Saatgutverkehrsgesetz handeln können.

Die Ausweisung und der Zuschnitt der Anbauggebiete sowie die sortenspezifischen Beschränkungen für den Anbau werden eine Abwägung der betroffenen Belange erfordern. In diesem Rahmen ist insbesondere zu überlegen, ob es – wie

z. B. nach der baden-württembergischen Regelung – darauf ankommt, in welchem Umfang das in Rede stehende Gebiet für die Saatgutvermehrung bestimmt ist. Im Hinblick auf die Schlüsselstellung der gentechnikfreien Saatgutproduktion für die Gewährleistung der Koexistenz ist zu prüfen, ob auch eine flächenmäßig relativ kleine (gentechnikfreie) Saatgutproduktion durch ein relativ großes, geschlossenes Anbauggebiet geschützt werden kann. Diese Frage stellt sich insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Produktion von Saatgut aus ökologischer Produktion kurzfristig erheblich ausgeweitet werden muss. Ferner ist zu überlegen, ob – unabhängig von der kommerziellen Saatgutproduktion – auch traditionelle Produktionsformen in der Landwirtschaft, die einen Teil der Ernte als Saatgut verwenden (z. B. im Biolandbau), durch geschlossene Anbaugebiete vor dem Eindringen von GVO geschützt werden können.

c) Pflanzenschutzrechtliche Instrumente

In Gebieten, die für den Anbau bestimmter Pflanzenarten besonders geeignet sind, kann der **Anbau bestimmter Pflanzenarten verboten** oder die Verwendung bestimmten Saat- oder Pflanzenguts sowie **bestimmte Anbaumethoden vorgeschrieben werden**. § 3 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 b) Pflanzenschutzgesetz (PflSchG) ermächtigt die Länder zum Erlass entsprechender Verordnungen. Bezweckt sind mit dieser Verordnungsermächtigung nach der Gesetzesbegründung Regelungen über den Anbau in sogenannten „Gesundlagen“. Zu prüfen ist, ob auf dieser Grundlage durch Verordnung in bestimmten Gebieten der Anbau von GVO unterbunden bzw. ausschließlich bestimmte Anbaumethoden zugelassen werden können.

Voraussetzung für eine entsprechende Schutzgebietsausweisung ist, dass sie für die Erfüllung der in § 1 PflSchG genannten Zwecke erforderlich ist (§ 3 Abs. 3 PflSchG). Zweck des Gesetzes ist gemäß § 1 Nr. 1 PflSchG, Kulturpflanzen vor Schadorganismen und nichtparasitären Beeinträchtigungen zu schützen. Der Schutz der Pflanzen vor nichtparasitären Beeinträchtigungen wurde in das Gesetz aufgenommen, da insbesondere schädliche Immissionen zu einer erheblichen Gefahr für viele Pflanzen geworden sind. Ob der Eintrag von GVO als vergleichbare Beeinträchtigung angesehen werden kann, ist zweifelhaft, da die GVO – soweit bekannt – nicht zu einer Beeinträchtigung des Wachstums oder der Fruchtbarkeit der betroffenen ökologisch oder konventionell angebauten Pflanzen führen. Andererseits bezweckt das PflSchG nicht allein die Gesunder-

haltung der Pflanzen, sondern auch die Qualitätssicherung (vgl. § 2a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 PflSchG). Auch der Schutz der Pflanzen vor Krankheiten dient letzten Endes nicht dem Schutz der Pflanzen als solcher, sondern der Erhaltung ihrer Qualität und Menge, um ihre Verfügbarkeit unter anderem als Grundlage für die Lebensmittelversorgung sicherzustellen. Aus diesem Grund ist es lohnenswert, näher zu prüfen, ob auch der Schutz vor Einträgen durch GVO durch pflanzenschutzrechtliche Verordnungen auf Grund von § 3 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe b) PflSchG geregelt werden kann.

d) Sonstige Instrumente

Möglicherweise wird eine nähere Analyse zeigen, dass auf Grundlage der bisher angesprochenen Rechtsvorschriften (Naturschutz- und Pflanzenschutzrecht, Saatgutrecht) keine zweckmäßigen und wirksamen Maßnahmen zur Unterstützung gentechnikfreier Regionen und zur Sicherung einer gentechnikfreien landwirtschaftlichen Produktion getroffen werden können. In diesem Fall wäre zu überlegen, ob **weitere gesetzliche Grundlagen** geschaffen werden können. Sie sind **insbesondere dann in Betracht zu ziehen, wenn sich herausstellen sollte, dass das geltende Recht keine wirksamen Instrumente bereitstellt, um eine gentechnikfreie Saatgutproduktion zu ermöglichen**. In Betracht kommen insbesondere Ermächtigungen, die Anwendung von GVO in der Landwirtschaft mit planungsrechtlichen Instrumenten zu steuern, beispielsweise durch Ausweisung von Anbaugebieten und durch den Ausschluss der Anwendung von GVO in sensiblen Gebieten. Musterhafte Vorbilder liefern nicht nur die hier analysierten Instrumente des Naturschutz- und Pflanzenschutzrechts sowie des Saatgutverkehrsgesetzes, sondern auch Rechtsgebiete, die den Anbau bestimmter Pflanzen und die Festlegung von Anbaugebieten regeln (z. B. Weinrecht).

Hierzu müssten einerseits die gemeinschaftsrechtlichen Handlungsspielräume (vor dem Hintergrund der Freisetzungsrichtlinie und der Entscheidungen der EU-Kommission zu den drei österreichischen Gesetzen bzw. Gesetzentwürfen) ausgelotet werden. Zum anderen müsste ggf. eine Öffnung des Gentechnikgesetzes für Landesregelungen geschaffen werden.

4. Kennzeichnung von gentechnikfreien Erzeugnissen

Die gentechnikfreien Regionen wollen mit der besonderen Qualität ihrer Produkte werben, die wegen der eingegangenen Selbstverpflichtungen und der getroffenen

Maßnahmen eine besondere Gewähr bieten, weitgehend frei von GVO zu sein. Es wird erwogen, diesen Qualitätsvorsprung durch eine entsprechende Kennzeichnung des Produkts auch für den Verbraucher erkennbar zu machen und dadurch einen höheren Marktpreis zu erzielen (der den Mehraufwand kompensiert). Erwogen werden Kennzeichnungen wie „frei von gentechnisch veränderten Organismen“, „aus der gentechnikfreien Region XY“.

Die Zulässigkeit solcher Kennzeichnungen regelt die Neuartige Lebensmittel- und Lebensmittelzutaten-Verordnung (NLV) vom 14.02.2000 (zuletzt geändert: BGBl. I vom 22.03.2004, S. 454). Soll ein Lebensmittel mit einer **Angabe** in den Verkehr gebracht werden, die auf **die Herstellung des Lebensmittels ohne Anwendung gentechnischer Verfahren hindeutet**, so darf dies **nur mit der Angabe „ohne Gentechnik“** geschehen und außerdem nur dann, wenn bestimmte Produktionsbedingungen eingehalten werden. Diese laufen im Wesentlichen darauf hinaus, dass **im gesamten Produktionsprozess keine GVO verwendet werden dürfen** (§ 5 NLV). Unbeabsichtigte und unvermeidbare Spuren von GVO in Lebensmitteln stehen einer Kennzeichnung „ohne Gentechnik“ nicht entgegen. Nicht nur die **Kennzeichnung**, sondern **auch das Bewerben** eines Lebensmittels darf nur mit der Verwendung der Angabe „ohne Gentechnik“ und unter den vorgenannten Voraussetzungen erfolgen.

Das Lebensmittel darf ferner nur dann gekennzeichnet oder beworben („ohne Gentechnik“) werden, wenn **geeignete Nachweise geführt werden** können, dass die Anforderungen erfüllt werden (§ 6 NLV). Die Kennzeichnung kann bereits dann untersagt werden, wenn begründete Zweifel an der Erfüllung der Voraussetzungen nicht ausgeräumt werden können (§ 7 NLV). Die Anforderungen an die Nachweisführung sind umstritten. Jedenfalls müssen der Inverkehrbringer und alle seine Vorlieferanten nachprüfbar unter Angabe der Produktions- und Lieferwege zusichern, keine Gentechnik eingesetzt zu haben. Dies schließt auch den **Nachweis** ein, dass **verfahrensmäßige Vorkehrungen zur Vermeidung einer unbeabsichtigten „Vermischung“ getroffen wurden** (OVG Rheinland-Pfalz, NVwZ-RR 2003, S. 833). Für die landwirtschaftliche Produktion heißt dies: Der Landwirt darf die Kennzeichnung für seine Produkte nur dann verwenden, wenn der Saatgut- und Futtermittelhersteller bzw. -händler die vorstehende, nachprüfbare Zusicherung abgegeben hat. Im Schrifttum wird z. T. weitergehend gefordert, dass die Kennzeichnung nur erfolgen dürfe, wenn durch eine umfassende Warenstromkontrolle und ein Qualitätsmanagement mit strengen **Her-**

stellungsrichtlinien und Sortenempfehlungen jede Kontamination praktisch ausgeschlossen sei.

Für Produkte aus „gentechnikfreien Regionen“ heißt dies: Die Kennzeichnung bzw. Bewerbung („ohne Gentechnik“) kann nur erfolgen, wenn die eingegangene Selbstverpflichtung das Risiko einer „Vermischung“ mit GVO tatsächlich minimiert wird und dies auch nachgewiesen werden kann. Sofern die Verwendung der Kennzeichnung angestrebt wird, sollten die **Selbstverpflichtungserklärungen und ihre Durchführungspraxis (s. o., 2.) deshalb einer Prüfung unterzogen werden**. Dies gilt insbesondere für die **Sorgfaltspflichten** beim Erwerb von Saatgut und Futtermitteln sowie der diesbezüglichen **Vertragsverhältnisse** zu den Lieferanten.

Regionen, in denen flächendeckend gentechnikfrei produziert wird, bieten grundsätzlich eine größere Gewähr für die Minimierung von GVO-Einträgen, als dies „gewöhnliche gentechnikfreie“ Produkte können. Es wäre deshalb zu untersuchen, ob die Kennzeichnung des Produkts („ohne Gentechnik“) mit einer **Herkunftsbezeichnung** verknüpft werden kann (z.B. „aus der gentechnikfreien Region XY“ oder: „ohne Gentechnik – aus der Region XY“).

Ferner ist in diesem Zusammenhang zu prüfen, ob die einschlägigen Vorgaben des EU-Rechts zur Kennzeichnung von Produkten und zur Warenverkehrsfreiheit Grenzen setzen.

5. Zusammenfassung

Im Zusammenhang mit „gentechnikfreien Regionen“ stellen sich folgende rechtliche Themen, die in Zusammenarbeit mit anderen Fachdisziplinen und Praktikern bearbeitet werden müssen:

- **Selbstverpflichtungserklärungen:**
 - Behutsame Weiterentwicklung in Richtung einer effektiven Qualitätssicherung,
 - Spielräume/Anforderungen für Produktkennzeichnung und Werbung.
- **Kommunalpolitik:**
 - Spielräume und Grenzen der Selbstverwaltungsgarantie, Kommunalaufsicht,

- **Naturschutzrechtliche Instrumente:**
 - Nationale Handlungsspielräume vor dem Hintergrund der EU-Freisetzungsrichtlinie,
 - Schutzgebiete und GVO-Einträge: Kriterien für die Beeinträchtigung,
 - Voraussetzungen und Grenzen für Schutzgebietserklärungen, die das Eindringen oder Einbringen überlebensfähiger GVO in Schutzgebiete verbieten/begrenzen,
 - Auslegung geltender Schutzgebietserklärungen („Beeinträchtungsverbot“),
 - Kriterien für Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit (Abwägung),
 - Landschaftsplanung,
 - Durchsetzungsmöglichkeiten.
- **Geschlossene Anbauggebiete für Saatgut:**
 - Handlungsmöglichkeiten aufgrund § 29 Saatgutverkehrsgesetz,
 - Landesrechtliche Regelungen,
 - Spielräume bei der Zuschneidung des Gebiets.
- **Pflanzenschutzrechtliche Instrumente:**
 - Analyse der Schutzziele im Hinblick auf Auswirkungen der Gentechnik,
 - Voraussetzungen und Grenzen von Verboten/Geboten im Hinblick auf Anbaumethoden.
- **Gesetzliche Grundlagen für die Festlegung von Anbaugebieten (Planung)**
- **Kennzeichnung von gentechnikfreien Produkten:**
 - Vorgaben der NLV (Produktionsbedingungen, Nachweise),
 - „Standards“ für kennzeichnungsfähige landwirtschaftliche Produktion,
 - Vertragsverhältnisse zu Lieferanten von Saatgut und Futtermitteln,
 - Zulässigkeit verschiedener Kennzeichnungsvarianten.