



**[ Gaßner, Groth, Siederer & Coll. ]**  
Partnerschaft von Rechtsanwälten

## Gentechnik • Newsletter

November 2009

Liebe Mandantschaft,  
sehr geehrte Damen und Herren,  
mit dieser Ausgabe des Gentechnik • Newsletter informieren wir Sie über aktuelle Neuigkeiten zu dem Rechtsstreit um MON 810 und die „Imkerklagen“, die von [GGSC] betreut werden: Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof legt dem EuGH die Sache zur Vorabentscheidung vor. Ferner analysieren wir die Pläne der neuen Bundesregierung im Bereich der Agro-Gentechnik laut Koalitionsvereinbarung. Wir stellen Ergebnisse unseres Gutachtens zur Zulässigkeit verbindlicher gentechnikfreier Regionen vor und gehen auf die Diskussion ein. Schließlich erläutern wir den Streitstand zu dem aktuell bestehenden Verbot des BVL für den Mais MON 810, die bislang einzige in der EU für den kommerziellen Anbau zugelassene GV-Pflanze.

Wenn Sie Interesse an dem Bezug weiterer [GGSC]-Newsletter haben, senden Sie uns bitte eine E-Mail an [Berlin@GGSC.de](mailto:Berlin@GGSC.de) oder nutzen Sie im Internet das Newsletter-Archiv unter [www.ggsc.de/service](http://www.ggsc.de/service).

Mit freundlichen Grüßen  
Ihr [GGSC]-Anwaltsteam

### Übersicht

- MON 810 – „Imkerklagen“: Europäischer Gerichtshof entscheidet
- Koalitionsvereinbarung CDU/CSU-FDP
- Gutachten und Diskussion zu verbindlichen gentechnikfreien Regionen
- Anbauverbot MON 810
- [GGSC] auf Veranstaltungen
- [GGSC]-Veröffentlichungen

### [MON 810 – „IMKERKLAGEN“: EUROPÄISCHER GERICHTSHOF ENTSCHEIDET]

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) hat dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) mehrere Fragen zur Entscheidung vorgelegt, die von großer praktischer Bedeutung für den Schutz von Imkern und anderen Lebensmittelerzeugern vor ungewollten Verunreinigungen durch genetisch veränderte Organismen (GVO) sind. In dem Rechtsstreit haben mehrere betroffene Im-



ker von den bayerischen Behörden verlangt, dass Schutzmaßnahmen getroffen werden, mit denen der Eintrag von Pollen des genetisch veränderten Mais MON 810 in ihre Imkereiprodukte (u. a. Honig) verhindert wird.

Die Imker werden von [GGSC] vertreten und von der Imkervereinigung Mellifera sowie weiteren Imkerverbänden und von Verbänden der ökologischen Lebensmittelwirtschaft unterstützt.

---

### Honig mit MON 810-Pollen: unverkäuflich!

---

Der Anbau des Mais MON 810 ist mit besonderen Problemen verbunden, weil die gentechnikrechtliche Zulassung dieses Erzeugnisses beschränkt ist: MON 810 hat eine gentechnikrechtliche Zulassung lediglich für die Verwendung als bzw. in Futtermitteln und bestimmten verarbeiteten Lebensmitteln aus Maiskörnern (Maisgrieß, Maismehl etc.). Dagegen existiert keine Zulassung für andere Lebensmittel, in die Teile der Pflanze gelangen (z. B. Pollen in Honig).

In der ersten Instanz hat das Verwaltungsgericht Augsburg festgestellt, dass der Eintrag von MON 810-Pollen in Honig eine wesentliche Beeinträchtigung darstellt. Danach ist Honig, der solchen Pollen enthält, ein „genetisch verändertes Lebensmittel“ i.S.d. EG-Verordnung 1829/2003, das nicht über

die erforderliche Zulassung verfügt und deshalb nicht verkehrs- und verzehrsfähig ist. Dies gilt selbst bei geringsten Spuren von MON 810-Pollen („Nulltoleranz“).

---

### Imker: keine Schutzansprüche?

---

Allerdings hat das Verwaltungsgericht eine Abwägungsentscheidung getroffen und den Imkern keinen Anspruch auf Schutzmaßnahmen (Einhaltung eines Mindestabstandes, Abschneiden der Pollenfahnen u. ä.) zubilligt. Der Begründung des aktuellen Beschlusses des BayVGH ist zu entnehmen, dass der Gerichtshof insoweit die Auffassung der Vorinstanz teilt. Das Verwaltungsgericht verwies die klagenden Imker auf Entschädigungsansprüche gegen den Anbauer.

Auch nach Auffassung des BayVGH kommt der Verlust der Verkehrsfähigkeit solcher Imkereiprodukte ernsthaft in Betracht. Offene Rechtsfragen des europäischen Gentechnikrechts in diesem Zusammenhang legt der BayVGH nun dem EuGH zur Entscheidung vor (sog. „Vorabentscheidungsverfahren“).

---

### Vorlagefragen für den EuGH

---

Zum einen geht es um die Frage, ob Honig mit MON 810-Pollen möglicherweise doch mit dem Argument in Verkehr gebracht



werden kann, dass der Pollen im Honig nicht mehr vermehrungsfähig sei. Dies hatten der Hersteller des Saatguts *Monsanto* und der Freistaat Bayern in dem Rechtsstreit vorgebracht. Weiter möchte das Gericht vom EuGH wissen, ob der Honig möglicherweise deshalb trotz Verunreinigung mit MON 810-Pollen in Verkehr gebracht werden darf, weil der Eintrag nicht zielgerichtet, sondern ungewollt und zufällig erfolgte. Schließlich fragt das Gericht, ob der Grundsatz der „Nulltoleranz“, wonach bei jeglichem Eintrag von genetisch verändertem Material in ein Lebensmittel eine spezifische Risikoprüfung und Zulassung erforderlich ist, auch bei tierischen Lebensmitteln wie Honig gilt, oder ob andere Schwellenwerte herangezogen werden können (z. B. der Kennzeichnungsschwellenwert von 0,9 %).

---

### Bedeutung des EuGH-Verfahrens

---

Mit der Vorlageentscheidung des BayVGH erhält der EuGH Gelegenheit, über wichtige Streitfragen der Koexistenz zwischen der herkömmlichen Landwirtschaft bzw. Lebensmittelerzeugung und der Gentechnik zu entscheiden. Es ist den klagenden Imkern mit Unterstützung verschiedener Verbände – und schließlich auch des Freistaats Bayern – gelungen, den Weg für eine höchstgerichtliche Klärung zu öffnen. In dem Verfahren geht es letztlich darum, ob das strenge eu-

ropäische Zulassungsregime für genetisch veränderte Lebensmittel aufgeweicht wird.

Die Imker, die unterstützenden Verbände und das prozessführende Anwaltsbüro [GGSC] wollen einen einfachen, leider in der Praxis umstrittenen Grundsatz geklärt wissen: Alle Lebensmittel, in die Material aus genetisch veränderten Pflanzen gelangt, müssen eine spezifische Lebensmittelsicherheitsprüfung und eine entsprechende Zulassung haben. Beides fehlt bei MON 810. Werden die Vorlagefragen nicht in diesem Sinne beantwortet und beispielsweise der derzeit heiß diskutierte Grundsatz der „Nulltoleranz“ aufgeweicht, so hätte dies gravierende Folgen: Hersteller von GVO müssten nicht mehr für eine umfassende Risikoprüfung und Zulassung sorgen, Anbauer müssten sich nicht mehr bemühen, mit großer Sorgfalt Verunreinigungen bei anderen Erzeugern zu vermeiden. Für die Imkerei und für andere potenziell betroffene Lebensmittelhersteller geht es in dem Rechtsstreit darum, ob sie Anspruch auf Schutz vor ungewollten Einträgen von genetisch verändertem Material haben und ob „Koexistenz“ auch praktisch möglich bleibt. Da der BayVGH den Imkern keinen Anspruch auf Schutz vor ungewollten Einträgen zubilligen will, sondern allenfalls Entschädigungsansprüche (z. B. für die Verunreinigung von Honig oder für zusätzliche Aufwendungen von Imkern zur Vermeidung von Einträgen),



wird der Gang zum Bundesverwaltungsgericht voraussichtlich unvermeidlich sein.

Rückfragen bei [GGSC] bitte an Rechtsanwälte Dr. Achim Willand oder Dr. Georg Buchholz.

## [KOALITIONSVEREINBARUNG CDU/CSU-FDP]

Die neue Bundesregierung sieht in der Biotechnologie eine wichtige Zukunftsbranche für Forschung, Wirtschaft und Landwirtschaft. Sie will die verantwortbaren Potenziale der Grünen Gentechnik nutzen. Oberstes Ziel des deutschen Gentechnikrechts soll aber der Schutz von Mensch und Umwelt bleiben. Die Koalition tritt für eine stärkere Wissenschaftsorientierung und effizientere Zulassungsverfahren für GVO auf EU-Ebene ein.

Neben diesen eher allgemeinen Zielsetzungen haben sich die Koalitionsparteien nach langer Diskussion auf drei konkrete Vorhaben verständigt:

---

### Abstandsregelungen: Ländersache

---

In den Verhandlungen hatte insbesondere die CSU gefordert, dass die Bundesländer selbst über den Anbau von GVO entscheiden können. Die Koalitionsparteien haben sich hierauf nicht verständigen können, die Bun-

desländer sollen aber eigenständig Abstände festlegen können, die zwischen Feldern mit genetisch veränderten Pflanzen und solchen mit konventionellem oder ökologischem Einbau einzuhalten sind. Hierzu sollen nach der Koalitionsvereinbarung die rechtlichen Voraussetzungen – wohl durch Änderung des GenTG oder der Gentechnikpflanzenerzeugungsverordnung (GenTPflEV) – geschaffen werden, damit die Bundesländer „innerhalb eines bundeseinheitlichen Rahmens von Kriterien flexibel eigenständig Abstände festlegen können“.

Bisher sind konkrete Abstandsregelungen nur für den Anbau von genetisch verändertem Mais in der GenTPflEV getroffen. Im Übrigen ist es eine Aufgabe des behördlichen Vollzugs, nötigenfalls im Einzelfall zur Erfüllung der Vorsorgepflichten (§ 16 b GenTG) Mindestabstände im Einzelfall festzulegen.

Diese Vereinbarung ist erkennbar das Ergebnis politischer Verhandlungen, sachliche Gesichtspunkte scheinen eher in den Hintergrund getreten zu sein. Abstandsregelungen sind nur zum Zweck des Schutzes des konventionellen und ökologischen Anbaus vor dem ungewollten Eintrag von genetisch veränderten Material zulässig. Es ist kein Grund ersichtlich, warum zur Gewährleistung der Koexistenz in einem Bundesland ein höherer Schutz anderer Erzeuger vor un-



gewollten Einträgen (z. B. Pollenflug) bestehen sollte, als in einem anderen Bundesland.

---

### **Anbauverbot MON 810 – Stärkekartoffel „Amflora“**

---

Die FDP konnte sich nicht mit ihrer Forderung durchsetzen, das vom Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) angeordnete Ruhen der Zulassung für den genetisch veränderten Mais MON 810 („Anbauverbot“) aufzuheben. Die Koalitionsparteien einigten sich darauf, den Ausgang des Gerichtsverfahrens abzuwarten. Siehe dazu unten den Beitrag „Anbauverbot MON 810“.

Dagegen unterstützt die Koalition den Anbau der genetisch veränderten Stärkekartoffel „Amflora“. Bekanntlich ist die Zulassung dieser Kartoffel für den Anbau umstritten. Die Vereinbarung der Koalitionsparteien wird man so verstehen müssen, dass die Bundesregierung bei der nächsten Befassung des europäischen Rates für die Zulassung der Kartoffel stimmen soll.

---

### **Aufweichung der „Nulltoleranz“**

---

Die Koalitionsparteien kündigen an, das Gentechnikgesetz und das EG-Gentechnikdurchführungsgesetz zu ergänzen durch eine Ermächtigung, um offizielle

Probenahme- und Nachweismethoden festzulegen. Erklärtes Ziel dieser Gesetzesänderung ist es, eine „für Wirtschaft und Überwachung praktikable Anwendung der im Gemeinschaftsrecht der EU festgelegten Nulltoleranz für nicht in der EU zugelassene GVO zu ermöglichen“.

Gewöhnlich wird man keine Bedenken dagegen haben, dass geeignete Probenahme- und Nachweismethoden standardisiert werden, wenn hierfür Anlass besteht (z. B. zum Zwecke eines einheitlichen Vollzuges). Entsprechend dem Regelungszweck muss das Probenahme- und Nachweisverfahren so ausgestaltet sein, dass selbst geringste Einträge von nicht in Europa zugelassenem GVO festgestellt werden können (bei vertretbarem Aufwand), um die Einhaltung des Gebots „Nulltoleranz“ sicherzustellen.

Die Koalition verfolgt dagegen offensichtlich eine andere Zielrichtung, nämlich die „praktikable Anwendung“ der Nulltoleranz. Anlass hierfür sind offenbar nicht Unklarheiten bei den analytischen Verfahren, sondern das immer wieder festgestellte und analytisch nachweisbare Vorhandensein solcher nicht zugelassener GVO. Die FDP fordert, hier eine bestimmte Toleranzschwelle für in der EU nicht zugelassene GVO (z. B. 0,1 %) festzulegen. Dies wäre ein klarer Verstoß gegen die EG-rechtlichen Vorgaben. Auch der weitere Vorschlag einer gegenseitigen Anerkennung



von Zulassungen bedürfte grundlegender Änderungen des europäischen Gemeinschaftsrechts.

Rückfragen bei [GGSC] bitte an Rechtsanwalt Dr. Achim Willand.

### [GUTACHTEN UND DISKUSSION ZU VERBINDLICHEN GENTECHNIKFREIEN REGIONEN]

Der Bundesgesetzgeber kann durch eine Änderung des Gentechnikgesetzes verbindliche gentechnikfreie Gebiete ermöglichen, in denen der Anbau von GVO zum Schutz der gentechnikfreien Produktion verboten ist. Das ist das Ergebnis eines Gutachtens zur Stärkung gentechnikfreier Regionen, das [GGSC] im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen im Juli 2009 erstellt hat (veröffentlicht unter [www.gruenebundestag.de](http://www.gruenebundestag.de)).

Das Gutachten untersucht, ob und wie *verbindliche* gentechnikfreie Gebiete zum Schutz der gentechnikfreien Produktion (Koexistenz) und im Interesse des Naturschutzes festgesetzt werden können. Weiter wird dargestellt, ob und wie die öffentliche Hand *freiwillige* gentechnikfreie Regionen unterstützen darf.

---

### Koexistenz

---

Geht es um verbindliche gentechnikfreie Regionen, wird vielfach auf den europäischen Gesetzgeber verwiesen und eine Änderung des Europarechts verlangt.

So wird auf eine Entscheidung des *EuGH* vom 13.09.2007 verwiesen, mit der die Europarechtswidrigkeit eines Verbots gentechnisch veränderten Saatguts in Oberösterreich bestätigt wird. Das Verbot verstoße als verstärkte Umweltschutzmaßnahme gegen den Harmonisierungszweck der EG-Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG. Die Kommission hat sich mehrfach gegen gentechnikfreie Gebiete ausgesprochen. Auch die Mitgliedstaaten haben nur vereinzelt gentechnikfreie Gebiete vorgesehen, wie der Koexistenzbericht der EU-Kommission vom 02.04.2009 zeigt.

Die EG-Freisetzungsrichtlinie harmonisiert die Anforderungen zum Schutz der Umwelt. Koexistenzmaßnahmen zum Schutz der gentechnikfreien Produktion bleiben dagegen ausdrücklich den Mitgliedstaaten vorbehalten. Deshalb liegt es im Ermessensspielraum der Mitgliedsstaaten, ob sie Koexistenz durch Maßnahmen auf betrieblicher Ebene (z. B. Mindestabstände zu gentechnikfreien Kulturen) oder auf regionaler



Ebene (z. B. mittels gentechnikfreier Gebiete) sicherstellen.

---

### Verhältnismäßigkeit

---

Die Grundfreiheiten des EG-Vertrages, namentlich die Warenverkehrsfreiheit, sind durch verbindliche gentechnikfreie Gebiete jedenfalls dann nicht beeinträchtigt, wenn noch genügend Flächen für einen GVO-Anbau in Betracht kommen.

Entscheidendes Kriterium für die Zulässigkeit verbindlicher gentechnikfreier Gebiete ist die Verhältnismäßigkeit des damit verbundenen GVO-Anbauverbotes im jeweiligen Gebiet. Die Verhältnismäßigkeit muss auch aus Gründen des deutschen Verfassungsrechts beachtet werden im Hinblick darauf, dass mit einem Anbauverbot Beeinträchtigungen verbunden sind. Eine Beschränkung des Rechtes der Eigentümer, GVO anzubauen, ist nur zulässig, wenn rechtlich schutzwürdige Interessen gentechnikfreier Erzeuger überwiegen. Das kann der Fall sein, wenn die Erzeuger in einem Gebiet überwiegend GVO-frei produzieren wollen und das Risiko von wirtschaftlichen Beeinträchtigungen trotz Einhaltung der gesetzlich geforderten Abstandsregelungen nachvollziehbar ist. Für verbindliche GVO-freie Gebiete spricht insbesondere, dass sich Landwirte und deren Abnehmer

auf die Gentechnikfreiheit der Produkte verlassen können und damit die sonst mit der Koexistenz verbundenen Kosten und Risiken entfallen.

Die verbindliche Festsetzung eines gentechnikfreien Gebietes kommt damit vor allem dort in Betracht, wo sich bereits freiwillige gentechnikfreie Regionen gebildet haben und diese im Interesse der Rechtssicherheit eine verbindliche Festsetzung befürworten.

Die Festsetzung gentechnikfreier Gebiete muss freilich vom Bundesgesetzgeber durch Änderung des Gentechnikgesetzes ermöglicht werden. Eine gesetzliche Regelung muss sicherstellen, dass die Gebietsfestsetzung nachvollziehbaren Koexistenzinteressen dient und diese gegenüber berechtigten Interessen an einem GVO-Anbau überwiegen. Unser Rechtsgutachten enthält dazu einen ausformulierten Gesetzesvorschlag.

---

### Gentechnikfreie Bundesländer?

---

Wie groß eine gentechnikfreie Region sein darf, hängt im Grundsatz ebenfalls von fallbezogenen Verhältnismäßigkeitserwägungen ab.

Im europäischen Kontext werden als „Regionen“ größere Verwaltungseinheiten unterhalb der Mitgliedsstaaten bezeichnet, in



Deutschland und Österreich sind die Bundesländer. Ein Anbauverbot, das sich auf ein ganzes Bundesland bezieht, hätte unbestreitbare administrative Vorteile. Problematisch wäre, dass kaum ein Bundesland über eine so homogene Erzeugerstruktur verfügen dürfte, dass ein derart großräumiges Anbauverbot zulässig wäre.

Nach der *EuGH*-Entscheidung zu Oberösterreich ist zu erwarten, dass entsprechende Verbote nur nach einer Änderung des Europarechts akzeptiert würden. Zu einer solchen Änderung haben sieben europäische Regionen, darunter Bayern und drei österreichische Bundesländer, die Europäische Kommission in einer gemeinsamen Erklärung vom 01.09.2009 aufgefordert.

---

## Naturschutz

---

Schon nach geltendem Recht kann u. a. in Naturschutz- und Landschaftsschutzgebieten der Anbau von GVO versagt werden. Davon machen die Naturschutzbehörden bisher freilich fast keinen Gebrauch. Auch hier wird bisweilen behauptet, ein GVO-Anbauverbot verstoße gegen abschließende gemeinschaftsrechtliche Regelungen.

Tatsächlich hat der *EuGH* in seinem Gutachten vom 06.12.2001 (Az.: 2/00) zum Cartagena-Protokoll bereits festgestellt, dass der

EU-Gesetzgeber eine umfassende Regelung des Gentechnikrechts nur auf seine Umweltkompetenz (Art. 174 f. EGV) stützen dürfte. Diese lässt verstärkte Schutzmaßnahmen der Mitgliedstaaten ohne Weiteres zu. Außerdem ist dort klar geregelt, dass Regelungen zur Bodennutzung grundsätzlich den Mitgliedstaaten vorbehalten bleiben und gemeinschaftsrechtliche Regelungen nur durch einstimmige Ratsbeschlüsse zulässig sind (Art. 175 Abs. 2 EGV).

Eine auf die Kompetenz zur Rechtsangleichung (Art. 95 EGV) gestützte Gemeinschaftsnorm kann daher nur die Zulässigkeit des Inverkehrbringens des GVO abschließend regeln. Damit bleibt den Mitgliedstaaten die Befugnis, GVO in bestimmten Gebieten zum Schutz der Eigenart der Natur zu untersagen.

Auch ein naturschutzrechtliches Anbauverbot muss verhältnismäßig sein. Das dürfte in Naturschutzgebieten im engeren Sinn unproblematisch sein, soweit – wie typischerweise – auch der Einsatz von Pflanzenschutz- und Düngemitteln beschränkt oder untersagt wird.

In Landschaftsschutzgebieten kommt ein Anbauverbot in Betracht, wenn die Schutzgebietsfestsetzung gerade dem Schutz und der Erhaltung von (insbesondere ökologisch wirtschaftenden) Kleinbetrieben dient.



In solchen Gebieten können auch naturschutz- und landespflegerische Gründe mit wirtschaftlichen Gründen der Koexistenz zusammentreffen. Trotz der grundsätzlich gebotenen Differenzierung zwischen Koexistenz und Naturschutzzielen erweisen sich damit beide Aspekte bei der jeweiligen Gebietsfestsetzung als gegenseitig berücksichtigungsfähig.

---

### Kommunen

---

Schon jetzt sind an *freiwilligen* gentechnikfreien Regionen häufig Kommunen beteiligt. Auch andere Einrichtungen der öffentlichen Hand, z.B. das Land oder dessen Gesellschaften oder Eigenbetriebe, können daran ein Interesse haben.

Die öffentliche Hand darf sich an gentechnikfreien Regionen beteiligen, soweit sie im fiskalischen Bereich, also wie ein privater Grundstückseigentümer oder Landwirt handelt. Zulässig ist es auch, in Pachtverträgen über eigene Grundstücke den Anbau von GVO auszuschließen. Hierzu kann die vergaberechtliche Rechtsprechung als Orientierung herangezogen werden: Danach ist es im fiskalischen Bereich beispielsweise auch zulässig, Vertragsabschlüsse von Umweltkriterien abhängig zu machen, die über allgemeine gesetzliche Anforderungen hinaus-

gehen (z.B. Stromversorgung durch Ökostromanbieter).

Unzulässig ist dagegen der Einsatz hoheitlicher Instrumente mit dem Ziel, einen GVO-Anbau einzuschränken. Beispielsweise darf die Sortenprüfung einer gentechnisch veränderten Sorte vom Bundessortenamt oder einer mit deren Unterstützung beauftragten Landeseinrichtung nicht verweigert werden.

Rückfragen bei [GGSC] bitte an Rechtsanwalt Dr. Georg Buchholz.

### [ANBAUVERBOT MON 810]

Mit Bescheid vom 17.04.2009 hat das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) auf Weisung des BMVEL das teilweise Ruhen der Inverkehrbringensgenehmigung für den gentechnisch veränderten (gv-)Mais MON 810 angeordnet. Unzulässig wurde damit nur der Anbau; Verkauf und Lagerung sowie der Import von Saatgut und Futtermitteln bleiben zulässig.

Die Ruhensanordnung ist nicht die erste in Deutschland und nicht die einzige in Europa. Das BVL hatte nach entsprechender ministerieller Weisung bereits 2007 das Ruhen der Inverkehrbringensgenehmigung angeordnet. Damals erfolgte die Anordnung allerdings kurz nach der Aussaat des Mais. Sie wurde rechtzeitig vor Beginn der nächsten



Anbausaison wieder aufgehoben, so dass sie praktisch keine Auswirkungen hatte. In anderen EU-Mitgliedstaaten wie Polen, Österreich, Ungarn und Griechenland ist der Anbau seit längerem verboten. Frankreich, das den gv-Mais 1998 zugelassen hatte und bis 2007 eines der Hauptanbauländer in Europa war, lässt seit 2008 ebenfalls keinen Anbau mehr zu.

Die Anbauverbote sind rechtlich wie politisch stark umstritten. Die Anbauverbote in Polen, Ungarn, Österreich und Griechenland wurden durch die EU-Kommission geprüft und abgelehnt. Zu einer verbindlichen Entscheidung, die Verbote aufzuheben, kam es jedoch nicht. Das verhinderten jeweils Mehrheitsentscheidungen im Europäischen Rat, in dem die zuständigen Minister der Mitgliedstaaten vertreten sind.

Die Ruhensanordnungen des BVL wurden jeweils von *Monsanto*, dem Adressaten der Bescheide, in Eil- und Klageverfahren angegriffen. 2007 erledigten sich diese Verfahren nach der Aufhebung der Anordnung. 2009 haben dagegen bereits das *VG Braunschweig* in erster Instanz und das *OVG Lüneburg* in zweiter Instanz abschließend im Eilverfahren entschieden. Eine endgültige Entscheidung im Hauptsacheverfahren steht noch aus.

---

## Hintergrund

---

Eine Ruhensanordnung setzt voraus, dass nach Erteilung der Inverkehrbringensgenehmigung neue oder zusätzliche für die Risikobewertung relevante Informationen vorliegen und infolgedessen ein berechtigter Grund zu der Annahme besteht, dass der GVO eine Gefahr für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt darstellt (§ 20 Abs. 2 Gentechnikgesetz). Sind diese Voraussetzungen erfüllt, steht es im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde, das Ruhen der Genehmigung ganz oder teilweise anzuordnen. Tut sie dies, muss der Mitgliedstaat die EU-Kommission und die übrigen Mitgliedstaaten hierüber unterrichten. Dadurch wird ein europäisches Regelungsausschussverfahren eingeleitet, in dem über die mitgliedstaatliche Maßnahme entschieden wird (Art. 23 i.V.m. Art. 30 der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG).

Die Ruhensanordnung des BVL war auf neuere Studien gestützt. Danach können Nichtzielorganismen höheren Mengen des durch die genetische Veränderung produzierten Bt-Giftes ausgesetzt sein, als bisher angenommen. Außerdem gebe es Hinweise auf eine erhöhte Sterblichkeit insbesondere bei bestimmten Schmetterlingsarten, bei Larven des Zweipunktmarientkäfers und bei Köcherfliegen.



---

## Entscheidungen

---

Das *VG Braunschweig* (Beschluss vom 04.05.2009, Az.: 2 B 111/09) und das *OVG Lüneburg* (Beschluss vom 28.05.2009, Az.: 13 ME 76/09) haben die Rechtmäßigkeit der Ruhensanordnung im Eilverfahren – nach summarischer, also hinsichtlich der tatsächlichen Entscheidungsgrundlagen beschränkter – Prüfung vorläufig bestätigt.

Wesentliche Begründung ist, dass die Ruhensanordnung vorsorgenden Charakter haben darf. Sie ist schon gerechtfertigt, wenn die zuständige Behörde die vorliegenden neuen Informationen so einschätzt, dass im Falle des – bisher ungewissen – Eintritts einer Sachlage ein Schaden für die Umwelt entstehen würde. Die Ruhensanordnung setzt damit keine gesicherten wissenschaftliche Erkenntnisse voraus, wonach der Schaden eintreten wird. Für die Einschätzung und Beurteilung des Schadens und der Schadenswahrscheinlichkeit räumen die Gerichte der Behörde eine eigenständige, gerichtlich nicht überprüfbare Letztentscheidungskompetenz ein. Die fachliche Entscheidung, ob die Gefahr tatsächlich besteht, soll in diesem Erkenntnisstadium nicht durch die Gerichte, sondern im Rahmen des gemeinschaftsrechtlich vorgesehenen Regelungsausschussverfahrens getroffen werden.

Bei gentechnikrechtlichen Entscheidungen sind in aller Regel mehrere Behörden beteiligt. Das BVL lehnte es zunächst ab, eine Ruhensanordnung zu erlassen. Das zu beteiligende Bundesamt für Naturschutz (BfN) hielt sie jedoch für gerechtfertigt und zweckmäßig. Die Entscheidung wurde letztlich vom zuständigen Ministerium getroffen. Auch das haben beide Gerichte nicht beanstandet.

Die Gerichte haben auch die behördliche Ermessensentscheidung nicht beanstandet. *Monsanto* durfte nicht auf den Bestand der Genehmigung vertrauen, sondern handelte angesichts der bekannten wissenschaftlichen Diskussion auf eigenes Risiko.

---

## Bewertung

---

Mit den beiden Eilentscheidungen wird den zuständigen Behörden ein weiter Beurteilungsspielraum eingeräumt und die gerichtliche Kontrolle zurückgenommen. Damit bleibt es weitgehend der Einschätzung der Behörden überlassen, ob und wie viel Gentechnik hierzulande angebaut werden darf. Das kann – wie hier – gut sein für die gentechnikfreie Landwirtschaft und den vorsorgenden Umweltschutz, macht aber auch gentechnikfreundliche Behördenentscheidungen weitgehend unangreifbar.



In anderen Rechtsgebieten wird der behördliche Entscheidungsspielraum durch technische Regelwerke und Grenzwerte eingeschränkt; im Gentechnikrecht fehlen solche Maßstäbe. Deshalb müssen die Behörden und damit letztlich ihre politische Leitung ohne solche Leitplanken entscheiden, welche Gefahr für Zweipunktmarientkäfer oder andere Organismen ein vorläufiges Anbauverbot oder eine Versagung der Zulassung rechtfertigen. Offenbar gehören nicht einmal vergleichende Betrachtungen – etwa ein mit wissenschaftlichen Methoden durchgeführter Vergleich von Umweltrisiken durch eine gentechnische Pflanzenschutzmaßnahme im Vergleich zu konventionellen oder biologischen Pflanzenschutzmaßnahmen – zum behördlichen Instrumentarium bzw. zu den von Antragstellern vorzulegenden Nachweisen.

Immerhin wird durch das behördliche und gerichtliche Verfahren anerkannt und bestätigt, dass ein zugelassener GVO relevante Umweltrisiken bergen kann, die eine Einschränkung der Zulassung rechtfertigen können. Solche Risiken können zwar von der zuständigen Behörde im Rahmen ihres Beurteilungsspielraums als vertretbar eingestuft werden. Bisher war es aber Praxis, verbleibende Risiken von vornherein als vernachlässigbares Restrisiko einzustufen. Deshalb haben die Behörden in der Vergangenheit auf eine Risikoabwägung vollständig ver-

zichtet (dazu *OVG Berlin*, Beschluss vom 12.02.1996, Az.: OVG 1 S 156/95). Diese Praxis wird durch die aktuellen Entscheidungen immerhin in Frage gestellt.

Es bleibt abzuwarten, ob die Linie der deutschen Verwaltungsgerichte (*VG Braunschweig* und *OVG Lüneburg*) im Eilverfahren zu der Ruhensanordnung Bestand hat – auch im Hinblick auf die strenge Rechtsprechung des EuGH zu Beeinträchtigungen der Warenverkehrsfreiheit durch die Mitgliedsstaaten. Die beiden vorliegenden Verwaltungsgerichtsentscheidungen geben dem BVL jedenfalls ein scharfes Schwert in die Hand, um bereits aus Gründen der Vorsorge und verbunden mit einem behördlichen Beurteilungsspielraum zugelassenes gv-Saatgut oder ein genetisch verändertes Lebensmittel vorläufig aus dem Verkehr zu ziehen.

Bezüglich MON 810 bleibt zunächst abzuwarten, wie die Risiken auf europäischer Ebene bewertet werden. Dort ist derzeit das Verfahren über die Verlängerung der Genehmigung anhängig. Die Ruhensanordnung des BVL vom 17.04.2009 ist entsprechend befristet. Sie wird mit der Entscheidung über die Verlängerung der Genehmigung hinfällig.

Im Verlängerungsverfahren hat die Europäische Lebensmittelbehörde (EFSA) am



15.06.2009 erneut bestätigt, dass MON 810 nach ihrer Einschätzung auch unter Berücksichtigung der neuen Informationen so sicher ist wie konventioneller Mais und nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt unwahrscheinlich sind. Es bleibt abzuwarten, ob die Kommission, der Ständige Ausschuss für Lebensmittelsicherheit und Tiergesundheit, in dem die Mitgliedstaaten vertreten sind, und ggf. der aus den Fachministern der Mitgliedstaaten bestehende Europäische Rat diese Einschätzung teilen werden.

Rückfragen bei [GGSC] bitte an Rechtsanwalt Dr. Georg Buchholz.

## [GGSC AUF VERANSTALTUNGEN]

**Rechtsanwalt Dr. Achim Willand**

**Grüne Gentechnik – Prognose, Fortschritt oder Hybris? Gesetzgebung und Rechtspraxis – aus Sicht des Deutschen Gentechnikrechts**

12.11.2009

Evangelische Akademie Tutzing

## [GGSC-VERÖFFENTLICHUNGEN]

**Willand/Buchholz, „Bio“ und „ohne Gentechnik“ – Vergleich und Bewertung der Rechtsgrundlagen.** BioRecht 1/2008, S. 40 bis 44.

**Willand/Buchholz, GVO-Pollen im Honig als Prüfstein der Koexistenz.** GID Nr. 194, Juni 2009, S. 10 bis 13.

**Willand/Buchholz, Anbauverbot für Genmais – VG Braunschweig und OVG Lüneburg bestätigen Ruhensanordnung.** BioRecht 3/2009, S. 33 bis 35.