

Koexistenz gentechnikfreier und gentechniknutzender Landwirtschaft: Von individueller zu systemischer Konfliktlösung

Gerd Winter, Sarah Stoppe-Ramadan

© Springer-Verlag 2011

Die Koexistenz ökologischer, konventioneller und gentechnischer Landwirtschaft gilt als probater Ausweg aus dem Grundsatzstreit über die Umwelt- und Gesundheitsrisiken der Gentechnik: Statt Entscheidung pro oder contra Gentechnik Ermöglichung aller Wirtschaftsweisen nebeneinander. Koexistenz ist aber nicht konfliktfrei und deshalb regelungsbedürftig. Die vorliegende Studie untersucht die getroffenen Regelungen und ihre Vereinbarkeit mit einschlägigen Grundrechten. Sie bewertet die gefundenen Lösungen und erwägt Reformmöglichkeiten, die die individuelle durch eine planerische Konfliktlösung ergänzt. Diese planerischen Ansätze werden sodann auf ihre Vereinbarkeit mit Verfassungs-, Unions- und Völkerrecht geprüft.

I. Rechtsgrundlagen der Koexistenz

Das europäische und deutsche Gentechnikrecht dient primär dem Schutz der menschlichen Gesundheit und Umwelt. Ziel der Koexistenzmaßnahmen ist demgegenüber nicht eine zusätzliche Vorsorge gegen Gesundheits- und Umweltrisiken, sondern der Schutz vor ökonomischen Schäden dadurch, dass konventionell oder ökologisch wirtschaftende Landwirte ihre Produkte nicht gentechnikfrei anbauen und verkaufen können. Die Europäische Kommission drückt dies wie folgt aus:

„Die Koexistenz gibt dem Landwirt die Möglichkeit, unter Einhaltung der Rechtsvorschriften für Etikettierung und/oder Sortenreinheit zwischen konventionellen und ökologischen Anbaumethoden einerseits und gentechnisch veränderten Kulturen andererseits zu wählen.“¹

Hinzu tritt das Ziel, auch der Lebensmittelindustrie, dem Handel und letztlich den Verbrauchern die Wahl zwischen gentechnischen und nicht-gentechnischen Produkten zu ermöglichen. Zur Erreichung dieser Ziele ist ein Komplex von Maßnahmen vorgesehen, der bei Erzeugung, Verarbeitung und Vermarktung für eine Separierung der Produkte sorgt.

Anders als die Kontrolle der Risiken für Gesundheit und Umwelt, die unionsrechtlich genau vorgeschrieben wird, liegt die Koexistenzsicherung weitgehend im Entscheidungsraum der Mitgliedstaaten. Durch Art. 43 Nr. 2 der Verordnung 1829/2003/EG wurde Art. 26a in Teil D der Freisetzungsrichtlinie eingefügt, der es den Mitgliedstaaten ermöglicht, „geeignete Maßnahmen [zu] ergreifen, um das unbeabsichtigte Vorhandensein von GVO in anderen Produkten zu verhindern.“ Wegen Unstimmigkeiten zwischen einigen gentechnikkritischen Mitgliedstaaten und anderen Mitgliedstaaten sowie der Kommission über den Regelungsspielraum jenseits Gesundheits- und Umweltrisiken legte die Kommission am 13.7.2010 einen Vorschlag für einen Art. 26b der Freisetzungsrichtlinie 2001/18 vor, der diesen Spielraum erweitern und präzisieren soll.² Hier nach können die Mitgliedstaaten

„Maßnahmen erlassen, um den Anbau aller oder bestimmter GVO, die gemäß Teil C der genannten Richtlinie oder der

Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 zugelassen wurden und die aus gemäß den einschlägigen EU-Rechtsvorschriften über das Inverkehrbringen von Saatgut und Pflanzenvermehrungsmaterial auf den Markt gebrachten genetisch veränderten Sorten bestehen, auf ihrem Hoheitsgebiet oder in Teilen desselben zu beschränken oder zu untersagen, sofern

- a) sich diese Maßnahmen auf andere Gründe stützen als diejenigen, die auf der Bewertung der schädlichen Auswirkungen auf Gesundheit und Umwelt beruhen, die sich aus der absichtlichen Freisetzung oder dem Inverkehrbringen von GVO ergeben könnten; und
- b) sie im Einklang mit den Verträgen stehen.“

Der Vorschlag lässt das Verfahren und die Maßstäbe der Zulassung des Inverkehrbringens von GVO unberührt. Vielmehr bezieht er sich auf die Verwendung von GVO. Er erkennt an, dass die Mitgliedstaaten besser als die Kommission beurteilen können, wie angesichts der regionalen/lokalen landwirtschaftlichen Anbaubedingungen Koexistenz organisiert werden kann. Allerdings müssen sich die Maßnahmen auf andere Gründe stützen als Risiken für Gesundheit und Umwelt, und sie dürfen nicht gegen primärrechtliche Bestimmungen, insbesondere die Warenverkehrsfreiheit nach Art. 34 und 36 AEUV verstoßen.³

Am 13.7.2010 hat die Kommission zugleich eine Empfehlung erlassen,⁴ in der in Fortentwicklung der Vorläuferempfehlung von 2001 mögliche nationale Koexistenzmaßnahmen aufgeführt werden. Dabei wird die Notwendigkeit einer klaren Unterscheidung zwischen den wirtschaftlichen Aspekten einerseits und denen der Umweltverträglichkeitsprüfung betont.⁵

Wichtiger Orientierungspunkt für Koexistenzmaßnahmen sind die Toleranzschwellen für die Pflicht zur Kennzeichnung von Produkten als GVO.⁶ Die getroffenen Maßnahmen gelten als normalerweise ausreichend, wenn die Toleranzschwellen eingehalten werden.⁷ Es wird aber auch anerkannt, dass insbesondere für ökologisch wirtschaftende und u.U. auch für konventionell arbeitende Landwirte wirtschaftliche Schäden bereits durch geringere GVO-Einträge als die vorgegebenen 0,9 % entstehen kön-

1) Empfehlung der Kommission vom 23. Juli 2003 mit Leitlinien für die Erarbeitung einzelstaatlicher Strategien und geeigneter Verfahren für die Koexistenz gentechnisch veränderter, konventioneller und ökologischer Kulturen, 2003/556/EG, ABl. L 189/36 vom 29.7.2003, 3.

2) Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2001/18/EG betreffend die den Mitgliedstaaten eingeräumte Möglichkeit, den Anbau von GVO auf ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen vom 13.7.2010, COM (2010) 375.

3) Vorschlag der Kommission, Begründung 3.3.1., sowie Erwägungsgrund (7).

4) Empfehlung der Kommission vom 13.7.2010 mit Leitlinien für die Entwicklung nationaler Koexistenz-Maßnahmen zur Vermeidung des unbeabsichtigten Vorhandenseins von GVO in konventionellen und ökologischen Kulturpflanzen, ABl. 2010 C 200/1 vom 22.7.2010.

5) Empfehlung der Kommission vom 13.7.2010, Anhang 1.2.

6) Vgl. Art. 12 Abs. 2, Art. 24 Abs. 2 VO (EG) 1829/2003.

7) Empfehlung der Kommission vom 13.7.2010, Anhang 2.3.1.

nen. Die Mitgliedstaaten können Maßnahmen treffen, um die Einträge von GVO in Kulturpflanzen auf Werte von unter 0,9 % zu begrenzen.⁸

Deutschland hat den Regelungsspielraum des Art. 26a RL 2001/18 genutzt. Das Gentechnikgesetz nennt als seinen Zweck neben dem Schutz von Gesundheit und Umwelt

„die Möglichkeit zu gewährleisten, dass Produkte, insbesondere Lebens- und Futtermittel, konventionell, ökologisch oder unter Einsatz gentechnisch veränderter Organismen erzeugt und in den Verkehr gebracht werden können.“⁹

Das GenTG enthält in §16b eine allgemeine Sorgfaltpflicht für das Anbauen, Weiterverarbeiten und Inverkehrbringen von GVO. Hierbei ist

„Vorsorge dafür zu treffen, dass die in §1 Nr. 1 und 2 genannten Rechtsgüter und Belange durch die Übertragung von Eigenschaften eines Organismus, die auf gentechnischen Arbeiten beruhen, durch die Beimischung oder durch sonstige Einträge von gentechnisch veränderten Organismen nicht wesentlich beeinträchtigt werden.“¹⁰

Die Vorsorgepflicht wird durch Regeln der guten fachlichen Praxis konkretisiert und gilt bei deren Einhaltung als erfüllt.¹⁰ Diese Regeln wurden im GenTG auf gesetzlicher Ebene vorstrukturiert¹¹ und durch Verordnung spezifiziert.¹² Sie umfassen Sorgfaltspflichten bei Anbau, Beförderung, Lagerung und Weiterverarbeitung von GVO. Besonders bedeutsam sind die in der Anlage zur Verordnung niedergelegten pflanzenspezifischen Abstandsregeln wie z. B. bei gentechnisch verändertem Mais 150 m zu konventionell und 300 m zu ökologisch angebautem Mais.

Während die Koexistenzpflicht nach §1 Nr. 2 GenTG bis zur Novelle von 2009 gegenüber jeder Person galt und unabdingbar war, ist sie nunmehr unbeachtlich, soweit sie nur einem Anderen (insbesondere dem benachbarten Landwirt) gegenüber besteht und dieser ausdrücklich oder durch Ausschweigen auf seinen Schutz verzichtet.¹³ Der Andere erfährt von der bevorstehenden Ausbringung dadurch, dass der Betreiber (d. h. der den GVO ausbringende Landwirt) 3 Monate vorher seine Nachbarn darüber informieren muss.¹⁴ Erhält der Betreiber nicht innerhalb eines Monats nach Zugang der Mitteilung an den Nachbarn Rückmeldung, kann er davon ausgehen, dass der Nachbar keine Pflanzen derselben Art oder anderer Auskreuzungspartner auf benachbarten Flächen ausbringt.¹⁵ Erhält er Rückmeldung, so ist er verpflichtet, die vorgeschriebenen Mindestabstände einzuhalten.¹⁶

Neben den Verhaltens- und Informationspflichten im Nachbarschaftsverhältnis stehen Informationspflichten gegenüber der zuständigen Bundesoberbehörde, dem Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL). Wer eine Fläche bewirtschaftet, auf der GVO angebaut werden, hat dies 3 Monate vorher mitzuteilen. Wer einen GVO in Durchführung einer Freisetzungsgenehmigung ausbringt, hat dies spätestens 3 Werktage vorher mitzuteilen. Diese mitzuteilenden Informationen werden in ein bundesweites Standortregister eingetragen.¹⁷ Das Register ist in Bezug auf die Bezeichnung und den Erkennungsmarker des GVO, seine gentechnisch veränderten Eigenschaften und das Grundstück, auf dem er ausgebracht wird, öffentlich zugänglich.¹⁸ Dasselbe gilt für eine abgeschlossene Verichtsvereinbarung mit dem Nachbarn und – weiterhin – den Umstand, dass der Nachbar auf eine Anfrage keine Antwort gegeben hat.¹⁹ Darüber hinausgehende Informationen sind bei berechtigten und überwiegenden Interessen des Zugangssuchenden zugänglich zu machen.²⁰

Das dritte Instrument der Koexistenzsicherung neben Verhaltens- und Informationspflichten sind Abwehr- und Haftungsregeln. Der Nachbar hat einen Unterlassungsanspruch gegen den Betreiber, wenn dieser durch „unwäg-

bare Stoffe“, zu denen Pollen gehören, in seinem landwirtschaftlichen Betrieb wesentlich beeinträchtigt wird.²¹ Als eine wesentliche Beeinträchtigung gilt es nach §36a GenTG, wenn die Erzeugnisse nicht ohne Genehmigung in Verkehr gebracht werden dürfen – dies ist bereits bei jeder Kontamination der Fall –, oder wenn das Erzeugnis zwar zugelassen ist, aber einer Kennzeichnung als gentechnisch verändert unterliegt – dies ist bei Lebens- und Futtermitteln bei Überschreiten der Schwelle von 0,9 % der Fall²² – oder wenn das Erzeugnis normalerweise als gentechnikfrei gekennzeichnet werden könnte, im konkreten Fall aber wegen der Kontamination nicht so gekennzeichnet werden kann.²³ Wenn die angebaute Pflanze – gleich, ob sie gentechnisch verändert ist oder nicht²⁴ – allerdings ortsüblich ist, und wenn der Betreiber mehr tun müsste als die gute fachliche Praxis gebietet, um den Schaden abzuwenden (zB größere Abstandsflächen einhalten), so entfällt der Abwehrensanspruch und verwandelt sich in einen Anspruch auf Schadensausgleich. Hält der Betreiber aber die GLP nicht ein (unterschreitet er etwa die vorgeschriebenen Abstandsflächen), so bleibt es beim Abwehrensanspruch des Nachbarn. Für den Fall, dass dieser Abwehrensanspruch aus besonderen Gründen nicht geltendgemacht werden kann, hat die Rechtsprechung einen Ausgleichsanspruch analog §906 Abs. 2 Satz 2 BGB entwickelt.²⁵ Wenn z. B. der gentechnikmeidende Landwirt nichts von der GVO-Ausbringung wusste und deshalb nicht auf Unterlassungsklagen konnte, kann er dann zumindest Schadensausgleich beanspruchen.

Neben dem spezifisch auf Koexistenz bezogenen Abwehr- und Entschädigungsanspruch aus §§1004, 906 BGB mit §36a GenTG steht die allgemeine Haftung aus §32 GenTG. Sie setzt voraus, dass ein GVO durch seine gentechnisch veränderten Eigenschaften eine Sache beschädigt. Gemeint ist nach h. M. eine Beschädigung der Substanz. Die bloße Kontamination einer Pflanze und ihrer Früchte auf dem Nachbargrundstück stellt nach h. M. allerdings noch keine Beschädigung dar.²⁶ Sie muss sich auf die Gebrauchsfähigkeit der Sache erstrecken. Das ist erst dann der Fall, wenn die kontaminierte Pflanze z. B. ihre Reproduktionsfähigkeit verliert oder wenn ihr Verzehr Gesundheitsschäden verursacht.

Wie dargelegt, unterscheiden sowohl das EU-Recht wie das GenTG zwischen Zielen des Gesundheits- und Umweltschutzes einerseits und Zielen der ökonomischen Koexistenz andererseits. Wie ebenfalls gezeigt, lassen sich eine ganze Reihe von Maßnahmen aufzählen, die die Koexistenz sichern sollen. Diese Maßnahmen sind jedoch nicht sämtlich allein auf Koexistenz bezogen. Manche von ih-

8) Empfehlung der Kommission vom 13.7.2010, Anhang 2.3.3.

9) §1 Nr. 1 und 2 GenTG.

10) §16b Abs. 2 GenTG.

11) §16b Abs. 3 GenTG.

12) Verordnung über die gute fachliche Praxis bei der Erzeugung gentechnisch veränderter Pflanzen (GenTPfEV) vom 7.4.08 (BGBl. I, S. 655).

13) §16b Abs. 1 Satz 2 GenTG.

14) §3 Abs. 1 GenTPfEV.

15) §3 Abs. 2 GenTPfEV.

16) §4 GenTPfEV.

17) §16a Abs. 1 und 2 GenTG.

18) §16a Abs. 1 Satz 3 i. V. m. Abs. 4 GenTG.

19) §16b Abs. 1a Satz 2 GenTG.

20) §16 Abs. 4 GenTG.

21) §§1004, 906 BGB.

22) Art. 12 Abs. 2 und Art. 24 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1829/2003.

23) §36a Abs. 1 GenTG. Der S. dazu *Palme/Schlee* S. 154f.

24) §36a Abs. 3 GenTG.

25) BGHZ 155, 99/102 m. w. N.

26) OLG Stuttgart, ES Nr. 2 zu §32 GenTG; *Palme/Schlee*, Gentechnikrecht, Wiesbaden (Kommunalverlag) 2009 S. 162.

nen dienen zugleich auch dem Gesundheits- und Umweltschutz. Dies gilt zum Beispiel für das Standortregister: Es soll einerseits der Koexistenz dienen, weil der ökologische und/oder konventionelle Landwirt durch Kenntnis des gentechnischen Anbaus in der Nachbarschaft sich mit seinem eigenen Anbau darauf einstellen kann. Andererseits können die im Register gesammelten Daten dafür genutzt werden, Schäden an Mensch und Umwelt auf Anbaufälle rückzuverfolgen.

In ähnlicher Weise die Ziele vermischend legen die Regelungen der guten fachlichen Praxis pflanzenartspezifische Mindestabstände zwischen GVO- und Nicht-GVO-Feldern fest. Einerseits sollen die Abstände dazu dienen, Einträge und Auskreuzungen in Kulturen benachbarter Felder zu verhindern bzw. unter dem Schwellenwert zu halten. Dies zielt auf den rein ökonomischen Sachgüterschutz im Sinne der Koexistenz. Andererseits soll aber auch die Weiterverbreitung von ökologisch problematischen Eigenschaften eingeschränkt werden, wie z.B. die Weitergabe von Herbizidresistenz oder Insektenresistenz an wilde Linien der angebauten Sorte.

Gegen eine solche doppelte Zweckverfolgung einzelner Maßnahmen ist nichts einzuwenden. Sie wird auch durch Art. 26a RL 2001/18 nicht ausgeschlossen, denn diese Vorschrift fordert nur Klarheit über darüber, dass zwischen den Zwecken unterschieden werden soll. Allerdings muss bei der Dimensionierung der einzelnen Maßnahmen differenziert werden, welcher Zweck welche Maßnahme erfordert. Zum Beispiel nötigen die ökonomischen Koexistenzgründe vermutlich zu größeren Abstandsflächen als ökologische Gründe. Solche Klarstellungen erleichtern auch die verfassungsrechtliche Überprüfung: Die Sortierung der Zwecke führt zu je spezifischen Legitimationsgründen, die Inbezugsetzung von Maßnahmen und Zwecken strukturiert den Verhältnismäßigkeitsstest.

II. Vereinbarkeit der Koexistenzmaßnahmen mit den Grundrechten

Die Maßnahmen zur Sicherung der Koexistenz werfen Fragen der Vereinbarkeit mit den Grundrechten auf, die im Folgenden erörtert werden sollen. In Betracht kommen Eingriffe in die Eigentumsgarantie, die Berufsfreiheit, die Wissenschaftsfreiheit, das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und das Recht auf Gleichbehandlung. Dabei sind als Grundrechtsträger sowohl gentechnikmeidende wie gentechniknutzende Akteure einzubeziehen. Wir beschränken unsere Ausführungen dabei auf Landwirte. Im Wesentlichen gilt das für sie Entwickelte aber auch für Lebensmittelproduzenten und -händler.

1. Grundrechte des gentechnikmeidenden Landwirts

Die Grundrechte haben traditionell die Aufgabe, Freiheiten des Bürgers gegen Eingriffe des Staates zu sichern. Sie binden nach Art. 1 (3) GG nur die öffentliche Gewalt, gelten also nicht (unmittelbar) im Verhältnis zu privaten Dritten. Dies ist für den vorliegenden Zusammenhang insofern relevant, als es nicht der Staat, sondern andere Landwirte sind, die GVO anbauen und dadurch Risiken für die gentechnikmeidenden Landwirte verursachen. Dennoch wirken die Grundrechte auf das Verhältnis der Bürger untereinander mittelbar insofern ein, als Einzelne einen Schutzanspruch gegen den Staat haben, dass dieser das Rechtsverhältnis Dritten gegenüber im Lichte der Wertentscheidungen der Grundrechte ausgestaltet.²⁷

Im vorliegenden Fall ist zweifelhaft, ob die Schutzrechtskonstellation vorliegt, oder ob nicht doch eine klassische Konstellation staatlichen Eingriffs gegeben ist. Da die Gesetzgebung den gentechnikmeidenden Landwirten gegenüber konkrete Handlungsanweisungen vorschreibt, spricht mehr für die letztere Variante. Wegen seiner Gentechnik-

gesetzgebung können die Gentechnik und ihre Auswirkungen deshalb dem Staat zugerechnet werden.²⁸

Als Prüfmaßstab heranzuziehen ist zunächst die Eigentumsgarantie. Für den GVO-freien Landwirt bestehen Belastungen durch das Gentechnikrecht darin, dass er in gewissem Umfang eine Kontamination hinnehmen und seine Produkte bei Überschreitung von Schwellenwerten kennzeichnen muss. Hierfür muss er das Saatgut und seine Erzeugnisse von GV-Produkten getrennt halten²⁹ und u.U. kostenaufwendig untersuchen. Ferner trägt er – trotz gesetzlicher Beweiserleichterungen³⁰ – die Beweislast für die Verursachung von ökonomischen Schäden durch einen GVO-Landwirt und erhält nur eine begrenzte Entschädigung. Er muss sogar eine Genehmigung für das Inverkehrbringen der ohne sein Zutun modifizierten Erzeugnisse einholen, weil es für die Genehmigungsbedürftigkeit des GVO-Produkts nicht auf die Intention, sondern auf das Vorhandensein der gentechnischen Veränderung ankommt.³¹ Auch kann er sich Ansprüchen des Inhabers von Patenten oder Sortenschutzrechten an der transgenen Pflanze ausgesetzt sehen.

Als betroffene Eigentumsgegenstände sind das landwirtschaftlich genutzte Grundstück des Landwirts und der Gewerbebetrieb des Landwirts, Produzenten und Händlers in Betracht zu ziehen.

Inwieweit die Nutzung dieser Eigentumsgegenstände durch Art. 14 GG geschützt, m. a. W. wieweit der Schutzbereich dieses Grundrechts zu ziehen ist, wird von der jeweiligen Gesetzgebung inhaltlich ausgestaltet. Man könnte vertreten, dass, weil die Gesetzgebung zur Gentechnik eine Restkontamination der landwirtschaftlichen Nicht-GVO-Produktion zulässt, der Schutzbereich des Eigentums von vornherein beschnitten ist. Ebenso lässt sich vertreten, es gehöre zum Schutzbereich, dass der Landwirt sein Land so nutzen kann, dass die Pflanzen nach seiner eigenen Vorstellung (nämlich gentechnikfrei) aufwachsen, und dass er seinen Betrieb so führen kann, dass er seine Produkte so wie von ihm konzipiert (nämlich wiederum gentechnikfrei) vermarkten kann. Zumindest seit sich die gentechnikrechtliche Gesetzgebung nicht nur den Gesundheits- und Umweltschutz, sondern auch den Sachgüterschutz zum Ziel gesetzt hat, dürfte die zweite Version vorzuziehen sein. Die Verunreinigung des Saatguts berührt also den Schutzbereich des Art. 14 Abs. 1 GG.

Weiterhin ist zu prüfen, ob ein Eingriff in den Schutzbereich vorliegt. Dies ist zu bejahen, weil der Landwirt gehindert wird, das Marktsegment der gentechnikfreien Produkte zu bedienen. Bloße Marktchancen werden zwar von der Eigentumsgarantie nicht geschützt, aber der Nicht-GVO-Landwirt wird – wie oben gesagt – gesetzlich gezwungen, seine Produkte, wenn sie nicht (oberhalb bestimmter Schwellenwerte) gentechnikfrei sind, zu kennzeichnen und unter Umständen sogar eine Vermarktungsgenehmigung einzuholen.

Eingriffe sind rechtfertigungsfähig, wenn sie einem öffentlichen Interesse dienen und dabei den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachten. Der Einzelne muss also Einschränkungen hinnehmen, die im überwiegenden Interesse anderer oder der Allgemeinheit liegen. Dem Gesetzgeber

27) BVerfG, Beschl. v. 14. 1. 1981, BVerfGE 56, 54/73.

28) Vgl. zu einer ähnlichen Argumentation BVerfG, Beschluss v. 20. 12. 1979, BVerfGE 53, 30/58.

29) Zu den erheblichen Kosten in der Verwertungskette s. den Bericht von Friends of the Earth, The socio-economic effects of GMOs. Hidden costs for the food chain, zugänglich über http://www.foeeurope.org/download/Socio_economic_effects_gmos_FoEEbriefing_Mar2011.pdf (besucht am 8. 4. 2011).

30) § 36a Abs. 4 GenTG.

31) Schröder, Gentechnik im Saatgut – ein wiederkehrendes Problem, NuR 2010, S. 770/772f. mit überzeugenden Argumenten gegen die sog. Finalitätsthese.

kommt dabei ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Er darf jedoch die Grenzen der Institutsgarantie des Eigentums nicht überschreiten.

Als öffentliches Interesse kommt im vorliegenden Fall das gentechnische Wirtschaften und die Koexistenz verschiedener Wirtschaftsweisen in Betracht. Man könnte allerdings fragen, ob die Förderung einer bestimmten Technikrichtung, also hier der Gentechnik, ein solches Interesse darstellt. Dies zu bejahen, liegt im Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers. Das öffentliche Interesse an der Technologieförderung wird zudem durch das Grundrecht des GVO-Landwirts auf GVO-gestützte Landwirtschaft gestützt.³² Abzulehnen ist dagegen ein Interesse des Verbrauchers, Produkte aus gentechnischer Herstellung konsumieren zu können, als öffentliches Interesse anzuerkennen. Denn es ist schon zweifelhaft, ob Verbraucher ein solches Interesse überhaupt prästieren und nicht vielmehr Gentechnik, wenn sie sie überhaupt akzeptieren, nur hinnehmen kann. Grundsätzlich ist es jedoch nicht Aufgabe des Gesetzgebers, den Verbraucher mit den newest möglichen Produkten zu versorgen.

Zur Institutsgarantie gehört, dass das Privateigentum in der Wirtschaftsordnung eine wesentliche Rolle behalten muss, und zwar insbesondere als Vermögensgrundlage der freien Entfaltung der Persönlichkeit.³³ Hieran wird durch das Gentechnikrecht aber nicht gerüttelt. Der gentechnikfreie Landwirt, Produzent und Händler wird an der Nutzung seines Eigentums nicht wesentlich gehindert.

Zweifel bestehen dagegen an der Verhältnismäßigkeit der Kostentragungsregeln. Wie gezeigt, muss der gentechnikfreie Landwirt die Kosten der Tests auf Gentechnikfreiheit dann tragen, wenn sie zu einem negativen Ergebnis kommen. Ihm wird also zugemutet, hinsichtlich solcher Umstände Untersuchungen durchzuführen und am Marktzutritt gehindert zu werden, die er nicht verursacht hat. Dieser Umstand ist am Maßstab der Erforderlichkeit zu prüfen. Statt des gentechnikfreien Landwirts könnte der gentechniknutzende Landwirt zur Untersuchung oder zumindest Kostentragung verpflichtet werden. Er ist näher dran an der Verursachung und hat es besser als der andere in der Hand, Kontaminationen zu vermeiden.

Im Ergebnis ist deshalb festzuhalten, dass der gentechnikfreie Landwirt durch die Auswirkungen der Gentechnik zwar im Grundsatz nicht in seinem Eigentumsgrundrecht verletzt ist, dass dies aber doch hinsichtlich der Kostentragungspflicht für Gentechnikttests anzunehmen ist.

Zum gleichen Ergebnis führt eine Prüfung am Maßstab der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG). Durch die genannten Belastungen greift das Gentechnikgesetz in die Freiheit der Berufsausübung ein. Dieser Eingriff ist jedoch durch das öffentliche Interesse an der Koexistenz legitimiert und auch – mit Ausnahme der Kostentragung für Untersuchungen – verhältnismäßig.

2. Grundrechte des gentechnikverwendenden Landwirts

Der gentechnikverwendende Landwirt wird durch folgende gesetzliche Maßnahmen belastet: Er muss seinen Anbau registrieren und den Nachbarn bekanntmachen, die Regeln guter fachlicher Praxis (insbesondere die Abstände zu Nicht-GVO Feldern) einhalten, für Kontaminationen anderer Ernten haften und die Produkte kennzeichnen.³⁴

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil vom 24. 11. 2010³⁵ die meisten dieser Belastungen auf ihre Vereinbarkeit mit den Grundrechten der gentechnikverwendenden Landwirte geprüft. Nicht thematisiert wurde die Kennzeichnungspflicht; sie ist durch EU-Verordnungen vorgeschrieben und wäre allenfalls am Maßstab der EU-Grundrechte zu prüfen. Im Folgenden wird das genannte Urteil zusammengefasst.

Antragstellerin in dem Normenkontrollverfahren war das Land Sachsen-Anhalt.³⁶ Das Gericht thematisiert die o. g. Belastungen nacheinander nach dem üblichen Grund-

rechtsschema: Ist der Schutzbereich des jeweiligen Grundrechts berührt? Liegt ein Eingriff vor? Gibt es ein legitimes öffentliches Interesse an dem Eingriff? Ist der Eingriff hinreichend genau umschrieben? Ist er verhältnismäßig?

Im Ergebnis stellt es fest, dass sämtliche Eingriffe verfassungsmäßig sind. Dabei erweisen sich zwei Gemeinwohlziele als legitimierend: die Risikoversorge im Hinblick auf menschliche Gesundheit und Umwelt und die Koexistenz verschiedener Anbauweisen. Die meisten der untersuchten Eingriffe werden dementsprechend als Instrumente mit doppeltem Zweck angesehen.³⁷ Eine genaue Unterscheidung, in welchem Umfang jedes einzelne Instrument dem einen oder anderen Zweck dient, wird nicht vorgenommen und ist, da die verfassungsrechtliche Prüfung pauschalieren können muss, auch nicht geboten. Im Einzelnen:

Sozusagen vor der Klammer erörtert das Gericht den *Anwendungsbereich* des Gentechnikgesetzes, und insbesondere die Erstreckung des Kontrollregimes auf unbeabsichtigte Auskreuzungen. Diese führten zu eigenen Vorsorge-, Kennzeichnungs- und ggf. Genehmigungspflichten, die insofern mittelbar auf die Berufsfreiheit des gentechnikverwendenden Landwirts wirkten, als der betroffene Landwirt Abwehr- und Entschädigungsansprüche geltendmachen könne. Das Gericht nimmt in der Tat einen (mittelbaren) Eingriff an, hält diesen aber für gerechtfertigt, weil Art. 20a GG Umweltschutzgebiete und der Gesetzgeber sich für eine Risikoversorge entscheiden dürfe, die gleichermaßen geplante und nicht geplante GVO erfasst. (Rz 142).

Aus den gleichen Gründen sei auch die Eigentumsgarantie (Rz 143) und die Wissenschaftsfreiheit (Rz 150) nicht verletzt.

Das Gericht untersucht weiter die Bestimmungen über das *Standortregister* (§ 16a GenTG). Es zieht als Maßstab vor allem das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung heran. Dessen Schutzbereich sei betroffen, weil personenbezogene Daten über persönliche und sachliche Verhältnisse (Name des Bewirtschafters, Bezeichnung des GVO und der Ausbringungsfläche) in Frage stünden. Ein Eingriff liege in der Mitteilungspflicht, der Erfassung der Daten und in deren Weitergabe an Dritte (Rz 163f.). Als Gemeinwohlziele, die den Eingriff rechtfertigen können, nennt das Gericht neben dem Gesundheits- und Umweltschutz auch die Koexistenz, die sich verfassungsrechtlich auf die konkurrierenden Grundrechte der gentechnikmeidenden Landwirten aus Art. 14 und 12 stütze (Rz 177). Bemerkenswert ist weiterhin, dass das Gericht die Information der Öffentlichkeit als einen Eigenwert ansieht:

„Insbesondere kann die Information der Öffentlichkeit über das Ausbringen von gentechnisch veränderten Organismen in die

32) Dazu näher sogleich.

33) BVerfG, Beschl. v. 15. 7. 1981 – 1 BvL 77/78, BVerfGE 58, 300/330ff.

34) Der Frage, ob nicht auch eine Auskreuzung von bspw. ökologischem Saatgut in die Ernte des GVO verwendenden Landwirts einen Eingriff darstellen könnte, soll im Rahmen dieser Untersuchung nicht nachgegangen werden.

35) BVerfG, Urt. v. 24. 11. 2010 – 1 BvF 2/05, NuR 2011, 39.

36) Als Unterstützer des Landes traten auf: der Deutsche Bauernverband e. V., der Deutsche Raiffeisenverband e. V., der Bundesverband Deutscher Pflanzenzüchter e. V., die Gesellschaft für Pflanzenzüchtung e. V., der Bundesverband Deutscher Saatguterzeuger e. V., die Deutsche Forschungsgemeinschaft und die Deutsche Industrievereinigung Biotechnologie im Verband der Chemischen Industrie e. V. Auf Seiten des Bundes als Antragsgegner traten auf: Der Deutsche Bauernbund e. V., der Sachverständigenrat für Umweltfragen, der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V., der Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft e. V., das Öko-Institut e. V., die Verbraucherzentrale Bundesverband e. V. und der Verband Katholisches Landvolk e. V. S. BVerfG, a. a. O. Nr. 115f.

37) Vgl. oben

Umwelt ein eigenes Urteil über den staatlich genehmigten und überwachten Einsatz von Gentechnik schaffen und die Akzeptanz der staatlichen Entscheidungen verbessern.“ (Rz 178)

Die „Akzeptanz der staatlichen Entscheidungen“ stammt allerdings wieder aus dem Vokabular instrumentellen Denkens, ebenso wie die „gesellschaftliche Befriedung“ durch Information möglicher Betroffenen, die an späterer Stelle erwähnt wird (Rz 182). Die Erfassung und Weitergabe der Daten sei auch verhältnismäßig. Sie stelle bereits in sich keinen besonders schwerwiegenden Eingriff dar, während demgegenüber die Gemeinwohlbelange gewichtig seien. Etwaiger Missbrauch der Daten für mutwillige Zerstörungen müssten auf andere Weise verhindert werden als deren Vorenthaltung (Rz 194).

Ein Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der gentechnikverwendenden Landwirte sei anzunehmen, wenn durch das Standortregister Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse offengelegt würden. Der Anbau finde aber im öffentlichen Raum statt; der GVO und der Ort der Ausbringung seien deshalb nicht – wie es der Begriff des Geheimnisses voraussetze – nur einem begrenzten Personenkreis bekannt (Rz 205). Zudem seien seine Eigenschaften (scl. im Zusammenhang mit dem Genehmigungsverfahren) im Internet bekannt. Hervorzuheben ist, dass das Gericht es für den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen für unerheblich hält, „ob ein Unternehmen ein negatives Image, das mit dem Einsatz von Gentechnik verbunden sein mag, abwenden will“ (Rz 205).

Das Gericht prüft weiter die Verfassungsmäßigkeit der *Vorsorgepflicht, der Bindung an die gute fachliche Praxis und der Anforderung geeigneten Personals* (§ 16b GenTG). Maßstab ist vor allem die Berufsausübungsfreiheit. Die Regelungen stellen einen Eingriff dar, sind aber durch das doppelte Ziel der Risikoversorge und Koexistenz gerechtfertigt (Rz 225). Sie sind auch verhältnismäßig, zumal die Belastungen des gentechnikverwendenden Landwirts dadurch gemildert werden, dass eine gewisse Ausbreitung von Transgenen unterhalb der Schwelle wesentlicher Beeinträchtigung hingenommen wird (Rz 232, 238).

Die genannten Regelungen sind desgleichen auch mit der Wissenschaftsfreiheit vereinbar, da sie verfassungsrechtlich gestützte Gemeinwohlbelange verwirklichen, die auch die Wissenschaftsfreiheit zu beschränken vermögen (Rz 243).

Schließlich untersucht das Gericht die *Haftungsregelung* (§ 36a GenTG). Als Maßstab zieht es vor allem die Eigentumsgarantie heran. Es betont, dass es sich bei der Haftungsregelung um eine abstrakt-generelle Inhaltsbestimmung des Eigentums handele. Sie stelle keine erhebliche Belastung dar, weil sie sich nicht stark von dem ohnehin bestehenden zivilrechtlichen Nachbarrecht unterscheide. Insbesondere werde nicht eine Gefährdungshaftung geschaffen, sondern eine Störerhaftung, deren Vermeidung in der Hand des gentechnikverwendenden Landwirts liege (Rz 262f.). Der mit der Regelung verbundene Eingriff sei durch das Koexistenzziel gerechtfertigt. Dieses erstrecke sich auf die Wahlfreiheit der Produzenten und der Konsumenten (Rz 278f.). Daneben würde auch die Risikoversorge bezweckt (Rz 282). Es werde ein gerechter Interessensausgleich zwischen den Beteiligten erzielt (Rz 276, 288f.). Ein weniger eingreifendes Mittel wie etwa ein Haftungsfonds der Saatgutindustrie oder der öffentlichen Hand sei ungeeignet, weil es den Störer von der Verantwortung freistelle (Rz 285). In ähnlicher Weise hält das Gericht auch den mit der Haftungsregelung verbundenen Eingriff in die Berufsfreiheit und Wissenschaftsfreiheit für gerechtfertigt. Auch sei der allgemeine Gleichheitssatz nicht verletzt, weil die Haftung an einen Störerbestand anschließe, der bei sonstigen Grundstücksnutzungen nicht gegeben sei (Rz 317).

Insgesamt gibt das Gericht in seiner Entscheidung dem gesetzgeberischen Bemühen um einen Kompromiss beider Fronten der Gentechnikkontroverse eine verfassungsrecht-

liche Basis. Die Kontroverse spiegelt sich in konfligierenden Grundrechten wieder, und die Lösungen entsprechenden einer praktischen Konkordanz dieser Grundrechte. Im Bemühen um Kompromissfindung bleiben allerdings einige tiefergehende Fragen offen. Nicht wirklich geklärt wird, wie sich die Koexistenz als Verfassungswert legitimieren lässt. Das Gericht leitet sie aus den konkurrierenden Grundrechten der gentechnikverwendenden und der gentechnikmeidenden Landwirte ab. Genannt werden auch die Wahlfreiheit der Verbraucher und die die Akzeptanz heischende öffentliche Kontroverse. Zu fragen wäre: Können sich auch die Verbraucher auf Grundrechte (wie die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG) berufen und dementsprechend Schutz des Gesetzgebers fordern? Ist die Aufklärung der Öffentlichkeit auf die Meinungsfreiheit zu stützen? Oder, näherliegend, aber hochkontrovers: Ist sie Teil des Demokratieprinzips? Andererseits, wenn der gentechnikmeidende Landwirt Freihaltung seiner Landwirtschaft von Transgenen grundrechtlich fordern kann, erstreckt sich der Grundrechtsschutz dann womöglich auch auf andere Erzeugnisse, die er gegen die Konkurrenz neuerer anderer Erzeugnisse bewahren möchte? Kann ein lokaler Käse auf diese Weise gegen den allmächtigen Gouda geschützt werden? Und wenn der andere, innovative Landwirt den Einsatz von GVO grundrechtlich durchsetzen kann: Wie weit ist der Schutzbereich zu ziehen? Wird er sich auch auf Grundrechte berufen können, wenn er in möglicher Zukunft biosynthetische Pflanzen will?

III. Rechtspolitische Bewertung

1. Individuelle und systemische Koexistenz

Betrachtet man die genannten gesetzlichen Maßnahmen der Koexistenzsicherung im Überblick, fällt auf, dass sie den Konflikt zwischen den Wirtschaftsweisen auf der individuellen Ebene der einzelnen Landwirte zu überwinden versuchen. Das ist aus mehreren Gründen problematisch:

1. Ökologisch: Gentechnisch veränderte Pollen fliegen weit über die Nachbarschaft hinaus, werden von der nachbarschaftlich orientierten Regelung aber nicht erfasst.³⁸ Auch andere Wirkungspfade (Nicht-Ziel-Organismen, horizontaler Gentransfer) transzendieren das Nachbargrundstück.
2. Ökonomisch: Bei stark parzellierter Landwirtschaft führen die Abstandsregelungen dazu, dass ein Mosaik getrennter Wirtschaftsweisen entsteht, in dem viele Flächen als Pufferzonen vergeudet werden.
3. Sozial: Wegen der Vielzahl von Beteiligten werden die aufwendigen Abstimmungen in der Praxis häufig unterbleiben, etwa weil GVO-Landwirte die frühzeitige Mitteilung unterlassen oder weil die betroffenen Bauern sich nicht wehren.

Die individualisierende Konfliktlösung verkennt, dass es sich bei dem Risiko der Gentechnik nicht um ein begrenztes, sondern um ein systemisches Risiko handelt. Unter systemischen Risiken werden verstanden

„solche Ereignisse oder Prozesse, die weit über den Ort ihres Ursprungs oder ihrer unmittelbaren Wirkung hinaus negative

38) Ein Beispiel für diese limitierte Reichweite von § 36a GenTG sind Imker, deren Honig durch GVO-Pollen verunreinigt wird. Ihre Bienen fliegen weiter als die Abstandsflächen der GLP ausmachen, und sie sind meist nicht Eigentümer oder Besitzer des Grundstücks, auf dem sie ihre Bienenkörbe aufstellen. Auch verwaltungsrechtlich ist die Situation der Imker prekär. Die Gerichte haben bisher zwar anerkannt, dass der Honig kontaminiert und deshalb schlecht absetzbar sein kann, sie haben jedoch den Imkern die Verantwortung zugeschoben, der Kontamination durch geeignete Aufstellung der Bienenkörbe auszuweichen. Vgl. u. a. VG Augsburg, Urt. v. 30.5.2008 – Au 7 K 07.276, DVBl. 2008, 992.

*Effekte in anderen Bereichen oder Systemen haben, die sich im Verlauf der Risikoausbreitung noch verstärken können.*³⁹

Ein Beispiel solcher Risiken ist die jüngste Finanzkrise, in der die Finanzspekulation über komplexe Verursachungsprozesse die „real“ wirtschaftenden privaten Haushalte, Unternehmen und öffentlichen Kassen infizierte.⁴⁰ Solche systemischen Wirkungen gibt es auch im Bereich natürlicher Prozesse. Ein Beispielsfall ist, wie gezeigt, ist die Gentechnik.

Zu fragen ist deshalb, ob es Mittel und Wege gibt, die dem systemischen Charakter besser Rechnung tragen als die individuelle Konfliktaustragung vor Ort. Im Hinblick auf Gesundheits- und Umweltrisiken geschieht dies durch ein recht weit entwickeltes Instrumentarium der präventiven und mitlaufenden Prüfung, die gerade auch die weiterreichenden Auswirkungen in den Blick nimmt. Im Hinblick auf die Koexistenz im ökonomischen Sinne fehlt es dagegen noch an geeigneten systemisch wirksamen Mitteln.

Als ein solches Mittel kommt die räumliche Clusterung der Wirtschaftsweisen in Betracht. Eine Variante dessen ist die Schaffung sogenannter gentechnikfreier Regionen. Über die räumliche Clusterung ließe sich der Fernflug von Pollen zumindest teilweise beherrschen, würden Pufferzonen reduziert und ließen sich Vollzugsdefizite vermeiden.

Für die Ausgestaltung der räumlichen Entzerrung der Wirtschaftsweisen bieten sich aus rechtlicher Sicht zwei Methoden an: Zum einen die räumliche Planung, zum anderen freiwillige Absprachen zwischen den Landnutzern.

2. Reform durch Landnutzungsplanung

a) Raumplanung

Die Europäische Kommission zeigte sich in ihrer Empfehlung von 2003 dem Einsatz von räumlichen Plänen gegenüber noch eher skeptisch. Zwar könnten „Maßnahmen mit regionaler Geltung (...) in Betracht gezogen werden“, aber sie sollten „nur für bestimmte Kulturpflanzen gelten, deren Anbau sich mit der Sicherstellung der Koexistenz nicht vereinbaren ließe, wobei der betreffende geografische Geltungsbereich soweit wie möglich eingegrenzt werden sollte“.⁴¹ In den abgeänderten Leitlinien von 2010 wird diese Möglichkeit stärker betont: Die neue Empfehlung bietet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, den Anbau von GVO in weiten Bereichen ihres Hoheitsgebiets einzuschränken, um das unbeabsichtigte Vorhandensein von GVO in konventionellen und ökologischen Kulturen zu vermeiden. Es steht ihnen daher frei, so genannte „GVO-freie Zonen“ einzurichten, die jedoch dem Nachweis unterliegen sollen, dass in den betroffenen Gebieten andere Maßnahmen nicht ausreichen, um das unbeabsichtigte Vorhandensein von GVO in konventionellen und ökologischen Kulturpflanzen zu vermeiden. Die einschränkende Maßnahmen müssen zudem im Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen, nämlich die besonderen Bedürfnisse des konventionellen oder ökologischen Anbaus zu schützen.⁴²

Als Gesichtspunkte, die bei der Ausräumung der Anbauweisen in Betracht kommen, werden genannt: Betriebsstrukturen (z. B. Größe der Betriebe und Felder), Anbauverfahren und Anbausysteme (z. B. Fruchtfolge) und natürliche Gegebenheiten.⁴³

Das am nächsten liegende Instrument der räumlichen Planung sind die Landschaftsplanung und die Raumordnung. Die Landschaftsplanung hat in ihrer deutschen Variante zur Aufgabe, den vorhandenen und den zu erwartenden Zustand von Natur und Landschaft zu beschreiben, die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu konkretisieren, den vorhandenen und zu erwartenden Zustand von Natur und Landschaft nach Maßgabe dieser Ziele einschließlich der sich daraus ergebenden Konflikte zu beurteilen, sowie die Erfordernisse und Maßnahmen zur Umsetzung der konkretisierten Ziele des Naturschutzes und

der Landschaftspflege festzulegen.⁴⁴ Diese Maßnahmen können einerseits dem Zweck der Vermeidung, Minderung oder Beseitigung von Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft dienen⁴⁵, andererseits aber auch der Erhaltung und Entwicklung von Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie des Erholungswertes von Natur und Landschaft.⁴⁶ Diese letztere Zweckbestimmung – die Erhaltung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Landschaft – würde landschaftsplanerische Festlegungen rechtfertigen, die über die Abwehr von Schäden für den Naturhaushalt hinausgehen.⁴⁷ Eine räumliche Ordnung, in der die drei Anbauweisen großflächig nebeneinander existieren können, wäre ein Fall der Sicherung der Vielfalt der Landschaft, die verhindert, dass bei kleinteiligem Anbaumosaik sich die gentechnische Anbauweise letztlich de facto durchsetzt.

Streitig ist allerdings, ob nur – „negativ“ – Gentechnikfreiheit oder ob auch – „positiv“ – Eignungsgebiete für die Ausbringung von GVO festgelegt werden können. Dies ist zu bejahen, weil die „positive“ Planung indikativ ist, d. h. weil ein bestimmter Anbau nicht vorgeschrieben, sondern nur als passend ausgewiesen würde.⁴⁸

Die Landschaftsplanung ist in den meisten Ländern der BRD verbindlich nur gegenüber den Behörden, nicht jedoch nach außen gegenüber den Einzelnen.⁴⁹ Die innenwirkende Verbindlichkeit der Landschaftsplanung wird

39) Renn/Keil, Systemische Risiken: Versuch einer Charakterisierung, in: Gaia 17/4 (2008), S. 349 ff./350.

40) OECD, Emerging risks in the 21st century: An agenda for action, Paris: OECD 2003.

41) Empfehlung (2003/556/EG) der Kommission vom 23.7.2003 mit Leitlinien für die Erarbeitung einzelstaatlicher Strategien und geeigneter Verfahren für die Koexistenz gentechnisch veränderter, konventioneller und ökologischer Kulturen, ABl. L. 189 vom 29.7.2003, S. 41.

42) Empfehlung der Kommission vom 13.7.2010 (Fn. 4) Anhang 2.4.

43) Empfehlung der Kommission vom 13.7.2010 (Fn. 4) Anhang 1.3. Vgl. auch Vorschlag der Kommission, Begründung (Fn. 2), 2.1.

44) § 9 Abs. 3 BNatSchG.

45) § 9 Abs. 3 Nr. 4 lit. a BNatSchG.

46) § 9 Abs. Nr. 4 lit. f BNatSchG. Vgl. zu Möglichkeiten landschaftsplanerischer Ausweisungen von Anbau- und Taburäumen auf der Grundlage eines Drei-Barrieren-Konzepts Langer/Albert, Landschaftsplanerische Aspekte beim großflächigen Anbau von gentechnisch veränderten Kulturpflanzen [...], in: Lemke/Winter (Hrsg.) Bewertung von Umweltwirkungen von GVO im Zusammenhang mit naturschutzbezogenen Fragestellungen, UBA Berichte 3/01, Berlin (E. Schmidt Verlag) 2001, 281–293.

47) Lemke: Gentechnik – Naturschutz – Ökolandbau, Baden – Baden (Nomos) S. 198. A. A. Dederer, Weiterentwicklung des Gentechnikrechts – GVO-freie Zonen und sozioökonomische Kriterien für die GVO-Zulassung, Berlin (LIT Verlag) 2010, S. 59–63, der GVO-freie Zonen nur für zulässig hält, wenn sie vor Schäden für den Naturhaushalt schützen sollen, und wenn sie sich nur auf spezifische GVO beziehen. Wie hier dagegen anscheinend S. 101 f.

48) A. A. Dederer (Fn. 46) S. 99 f., der meint, derartige positive Ausweisungen widersprechen dem Ziel der Landschaftsplanung. Dies ist nicht zwingend, denn Landschaftspläne enthalten auch sonst Zonen geringeren Schutzes.

49) In Nordrhein-Westfalen kann die Landschaftsplanung dagegen auch Außenwirkung erhalten. Vgl. Gesetz zur Sicherung des Naturhaushalts und zur Entwicklung der Landschaft (Landschaftsgesetz – LG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21.7.2000 (GV. NRW. S. 568), zuletzt geändert am 16.3.2010 (GV. NRW. S. 185). § 38: „Nach § 26 Abs. 3 Satz 1 festgesetzte Entwicklungs- und Pflegemaßnahmen können im Rahmen des Zumutbaren den Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern oder Grundstücksbesitzerinnen und -besitzern aufgegeben werden.“ Vgl. dazu näher Korella, Landschaftsplanung und Gerichtskontrolle am Beispiel Nordrhein-Westfalens: die gerichtliche Kontrolle der Landschaftspläne nach dem Landschaftsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen mit weiterführenden Verweisen, Berlin (Duncker & Humblot) 1995, S. 28.

weiter dadurch relativiert, dass sie in Planungen und Verwaltungsverfahren nur „zu berücksichtigen ist“.⁵⁰

Diese doppelte Schwäche der Landschaftsplanung muss jedoch kein Mangel sein. Gerade wegen ihrer Unverbindlichkeit kann sie in einem persuasiven Sinn wirken und Anleitungsfunktion erhalten. Gerade wegen der Unverbindlichkeit könnten Planungsträger ermutigt sein, mit dem Instrument zu experimentieren.

Ist einmal Erfahrung mit der Landschaftsplanung gemacht worden, kommt in Betracht, dass sie in Raumordnungspläne übernommen wird. Gentechnikfreie Zonen oder eine anspruchsvollere Ausweisung unterschiedlicher Eignungszonen könnten als Ziele der Raumordnung deklariert werden. Sie wären dann jedenfalls innerbehördlich zu beachten sind und könnten auch durch außenwirksames Recht in Bezug genommen werden.⁵¹

Echte Außenwirkung erhielten gentechnikfreie Zonen, wenn sie im Zusammenhang mit Naturschutzgebieten eingerichtet würden. Die Zielsetzung wäre dann allerdings nicht Koexistenz im Sinne der unterschiedlichen landwirtschaftlichen Anbauweisen, sondern Koexistenz mit möglichst ursprünglicher Natur. Die entsprechenden Festlegungen müssten im Rahmen der Rechtsakte erfolgen, die die Schutzziele der Schutzgebiete festlegen. In Betracht kommen vor allem die Kategorien Naturschutzgebiet, Nationalpark und Biosphärenreservat, und zwar unter den Gesichtspunkten Erhaltung wild lebender Tier- und Pflanzenarten, besondere Eigenart von Gebieten, nicht beeinflusster Zustand, historisch gewachsene Arten- und Bioptivvielfalt und frühere Kulturformen.⁵²

Schließlich ist denkbar, dass für räumliche landwirtschaftliche Koexistenzplanung statt der Landschaftsplanung eine – verbindliche – landwirtschaftliche Nutzungsplanung eingeführt wird. Sie ist schon länger für den Ökolandbau gefordert worden⁵³ und könnte mit der Koexistenzplanung zusammengeführt werden. Diese käme auch der Clustierung zwischen konventioneller und ökologischer Landwirtschaft entgegen, die in manchen Regionen ohnehin ein probates Instrument wäre. Im Sinne der oben genannten Zielkombination sollte sie nicht nur die ökonomische Wahlfreiheit sichern, sondern zugleich ökologische Risikominderung anstreben. Insofern kommen zwei Kompetenzgrundlagen für Bundesregelungen in Betracht: diejenige für Naturschutz und Landschaftspflege (Art. 74 29 GG) und diejenige der Förderung der landwirtschaftlichen Erzeugung (Art. 74 Nr. 17 GG).

b) Freiwillige Vereinbarungen

Freiwillige Vereinbarungen zwischen den Landnutzern sind eine weitere Möglichkeit der Koexistenzsicherung. Sie sind verschiedentlich genutzt worden, um GVO-freie Regionen zu schaffen.⁵⁴ Im November 2010 ergab sich folgendes Bild: 205 Gentechnikfreie Regionen/Initiativen mit 30 139 Landwirten sowie 1158 einzelne Landwirte, alles zusammen auf einer landwirtschaftlichen Fläche von 3 104 928 ha.⁵⁵

Zusammenschlüsse zu GFR und Einzelunternehmen beruhen auf Selbstverpflichtungen, die die teilnehmenden Landwirte den anderen Teilnehmern bzw der Allgemeinheit gegenüber eingehen.⁵⁶ Im Fall von Pachtverhältnissen erklärt der Verpächter dem Pächter gegenüber, dass er den Anbau von GVO als Änderung der landwirtschaftlichen Bestimmung im Sinne des § 590 BGB ansehe und die dafür erforderliche Zustimmung nicht erteilen werde.⁵⁷ Eine dingliche Sicherung durch Eintragung einer Dienstbarkeit auf dem Grundstück des Landwirts oder Verpächters wird dagegen wohl kaum vorgenommen. Auch fehlt es an Sanktionen für den Fall von Verstößen gegen die einseitigen oder mehrseitigen Verpflichtungen.

Als Vorbilder für eine stärkere rechtliche Einbettung solcher freiwilligen Vereinbarungen könnten die Projekte „Autofreies Wohnen“ dienen. In diesen Projekten werden

Verträge über den Verzicht der Anschaffung oder Nutzung von PKW zwischen Anwohnern einer Straße oder eines Viertels abgeschlossen. Im Fall von Mietverhältnissen werden entsprechende Klauseln in Mietverträge aufgenommen. Im Fall von Wohnungseigentum kommen Beschlüsse der Wohnungseigentümerversammlung nach §§ 21, 23 Wohnungsigentumsgesetz (WEG) in Betracht.⁵⁸

Hinsichtlich der freiwilligen GVO-freien Zonen sind Zweifel an der Vereinbarkeit mit Unionsrecht geäußert worden. *Dederer* meint, die Mitgliedstaaten seien verpflichtet sie zu unterbinden, um den freien Warenverkehr der – ja unionsrechtlich zugelassenen – GVO zu garantieren. Er zieht insoweit eine Parallele mit den Urteilen des EuGH zu demonstrativen Straßenblockaden gegen Lastwagentransporte aus Spanien nach Frankreich und zwischen Italien und Österreich.⁵⁹ Diese Parallele ist jedoch unpassend, weil die GVO-freien Zonen nicht den Warenverkehr behindern, sondern die Verwendung der Waren

50) § 9 Abs. 5 Satz 1 BNatSchG.

51) § 4 Abs. 1 Nr. 1 ROG. Ebenso *Dederer* (Fn 46) S. 91 f., der allerdings darauf hinweist, dass bei Festlegung der Ziele das Abwägungsgebot zu beachten sei, und dass generell GVO-freie Zonen meist daran scheitern würden, dass unterschiedliche GVO unterschiedliche Raumwirkungen haben. *Dederer* verkennt damit die Unvermeidlichkeit und deshalb auch Zulässigkeit von Pauschalierungen in der Raumordnung.

52) Vgl. näher *Winter*, Naturschutz bei der Ausbringung von gentechnisch veränderten Organismen – Teil 2, in: NuR 2007, 635/637. *Dederer* (Fn. 46) S. 67 hat hierfür nur die spöttische Bemerkung, es würden ein „gentechnikfreies Heidi-Land“ und Reservate nach Art der Amish-Sekte angestrebt. Er zeigt damit, wie groß die Distanz der herrschenden Meinung zu einer kritischen Sicht auf die industrialisierte Landwirtschaft ist. Empfohlen sei ihm die Lektüre des Weltagraberichts von 2008 (Zusammenfassung des Berichts in *Zukunftsstiftung Landwirtschaft* (Hrsg.) Wege aus der Hungerkrise. Die Erkenntnisse des Weltagraberichts und seine Vorschläge für eine Landwirtschaft von morgen, 2009. Zugänglich unter http://www.weltagrabericht.de/downloads/Wege_aus_der_Hungerkrise_2.4MB.pdf)

53) *Schmidt*, Schutz ökologischer Kulturen vor dem Eindringen transgener Erbinformation in geschlossenen Anbaubereichen durch deutsches Öko-Landbau-Gesetz, in: *Lemke/Winter* (Hrsg.) Bewertung von Umweltwirkungen von GVO im Zusammenhang mit naturschutzbezogenen Fragestellungen, UBA Berichte 3/01, Berlin (E. Schmidt Verlag) 2001, 182–194.

54) *Binimelis*, Coexistence of plants and coexistence of farmers: Is an individual choice possible? In: *Journal of Agricultural and Environmental Ethics* 21 (2008), S. 437–457.

55) Website des BUND <http://www.gentechnikfreie-regionen.de/regionen-gemeinden/zahlen-fakten-analysen/aktuelle-zahlen.html>, besucht am 8. 4. 2011. Gentechnikfreie Regionen (GFR) sind dort definiert als zusammenhängende Bewirtschaftungsflächen mit einem Flächendeckungsgrad von mindestens 2/3 einer Bezugseinheit (Gemeinde, Landkreis oder Naturraum), GFR-Initiativen als Initiativen, die noch keine zusammenhängende Bewirtschaftungsfläche oder den Mindestflächendeckungsgrad noch nicht erreicht haben.

56) Vgl. die Mustererklärung des BUND unter http://www.gentechnikfreie-region-giessen.de/pdf/selbstverpflichtung_GFR_GI_08-01-23.pdf; sowie <http://www.gentechnikfreie-regionen.de/aktiv-werden/material/mappen-und-broschueren.html>.

57) Vgl. Musterformulierung für Pachtverhältnisse unter <http://www.gentechnikfreie-regionen.de/aktiv-werden/material/mappen-und-broschueren.html>. Ob der GVO-Anbau allgemein als eine solche Änderung anzusehen ist, ist zweifelhaft, wenn sich nach GVO-Anbau der ursprüngliche Zustand wiederherstellen lässt. Dem Verpächter steht aber frei, den Vertrag regulär zu kündigen und die GVO-Freiheit in neue Pachtverträge einzuschreiben.

58) Zur Zulässigkeit und zu möglichen Verankerungen im Wohnungseigentumsgesetz vgl. *Aydin/Tönnies*, Autofreies Wohnen, Realisierungschancen in Neubaugebieten, in: *Apel* (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, Ordner 4, S. 31.

59) EuGH, Urt. v. 9. 12. 1997 – C-265/95, Slg. 1997, I-6959 (Agrarblockaden) und EuGH, Urt. v. 12. 6. 2003 – C-112/00, Slg. 2003, I-5659 (*Schmidtberger*).

betreffen. *Dederers* Ansatz würde zu dem absurden Ergebnis führen, dass bereits jeder Konsumverzicht als Angriff auf die Warenverkehrsfreiheit angesehen werden müsste. Der Mitgliedstaat müsste dann z. B. gegen alternative Medizin vorgehen, weil sie den Gebrauch zugelassener Arzneimittel unterläuft.

IV. Vereinbarkeit räumlicher Maßnahmen mit höherrangigem Recht

1. Verfassungsrecht

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem oben besprochenen Urteil räumliche Maßnahmen der Koexistenzsicherung nicht geprüft. Sie waren vom Antragsteller nicht gerügt worden, zumal sie, mit Ausnahme einiger weniger Naturschutzverordnungen, von staatlicher Seite auch noch nicht ergriffen worden sind. Man kann aber annehmen, dass das Gericht in ähnlicher Weise wie hinsichtlich der bereits eingeführten Koexistenzmaßnahmen annehmen würde, dass sie zwar Eingriffe in verschiedene Grundrechte darstellen, aber durch das Koexistenzziel gerechtfertigt werden. Im Hinblick auf ihre Verhältnismäßigkeit kann sogar gesagt werden, dass sie noch geeigneter sind als die bestehenden, den Konflikt individualisierenden Maßnahmen.⁶⁰

2. Unionsrecht

Räumliche Nutzungsplanung, insbesondere die Einrichtung verbindlicher gentechnikfreier Zonen, dürfte durch den vorgeschlagenen Art. 26b RL 2001/18, würde er verabschiedet, gedeckt sein. Sie wäre dann durch europäisches Sekundärrecht akzeptiert. Allerdings verlangt die genannte Vorschrift, dass die Vorschriften über GVO-freie Gebiete „mit den Verträgen vereinbar“ sein müssen.

Dies bedeutet, dass Art. 34 und 36 AEUV zu beachten sind, die jedwede Beschränkungen des Handelsverkehrs untersagen und nur ausnahmsweise rechtfertigungsfähig machen. Diese Anforderung ist zwar in gewisser Weise zirkulär, weil die neue Richtlinienbestimmung planerische Maßnahmen ja explizit zulässt, aber die Voraussetzung ist nun einmal hinzunehmen und abzuprüfen.

Zu fragen ist dabei zunächst, ob die Ausweisung GVO-freier Zonen überhaupt eine Beschränkung des Handelsverkehrs darstellt. Örtliche Ausbringungsbeschränkungen behindern nämlich keineswegs die Möglichkeit, das GVO-Saatgut zu verkaufen und zu kaufen. Allerdings ist einzuräumen, dass dies de facto der Fall sein kann, wenn GVO praktisch nirgendwo in einem Mitgliedstaat ausgebracht werden dürfen. Dies hat auch der EuGH in zwei Urteilen anerkannt.

In einem Urteil ging es um ein italienisches allgemeines Verbot der Verwendung von Kradanhängern. Das Gericht stellte fest, dass dadurch in Italien praktisch der Absatz von Kradanhängern unmöglich gemacht werde.⁶¹ Das Gericht wertete dementsprechend das Verwendungsverbot als eine Handelsbeschränkung, erkannte im zweiten Prüfungsschritt dann aber an, dass es legitime Gründe für die Beschränkung gebe. Im zweiten Fall ging es um eine schwedische Regelung, die den Gebrauch von Wassermotorrädern nur auf ausgewiesenen öffentlichen Wasserstraßen gestattet. Das Gericht schätzte auch diese Regelung als eine faktische Behinderung des Handels – in diesem Fall mit Wassermotorrädern – ein, erkannte aber wiederum an, dass Schweden legitime Gründe für diese Beschränkung hat.⁶² Wendet man diese Rechtsprechung auf GVO-freie Gebiete an, so ist angesichts der Begrenztheit solcher Festlegungen sehr zweifelhaft, ob der EuGH hier ebenfalls eine Handelsbeschränkung annehmen würde.⁶³ Sonst müsste bereits jede kleinste örtliche Einschränkung von Verwendungen als Handelshemmnis angesehen werden, und der EuGH würde zum Richter über jedwede der tau-

sendfachen nationalen Verwendungsregelungen für Produkte. Selbst wenn man aber auch im vorliegenden Fall eine Handelsbeschränkung annehmen würde, wäre es als legitimer Grund anzusehen, die Wahlfreiheit der Verbraucher und der Landwirte pro gentechnikfreier Produktion zu schützen.

Da es sich bei dem genannten Art. 26b aber bisher nur um einen Vorschlag handelt, ist derzeit noch das geltende Recht anzuwenden. Dieses besagt in Art. 22 RL 2001/18, dass die Mitgliedstaaten die Mitgliedstaaten „das Inverkehrbringen von GVO als Produkte oder in Produkten, die den Anforderungen dieser Richtlinie entsprechen, nicht verbieten, einschränken oder behindern“ dürfen. Hier stellt sich im Grunde die gleiche Frage wie zu Art. 34 AEUV, nämlich, ob es sich bei den GVO-freien Zonen um Beschränkungen des Inverkehrbringens handelt. Die Antwort muss dabei ähnlich wie oben ausfallen: Die Frage ist zu verneinen.

Ist sie dagegen zu bejahen, ist also von einer Beschränkung des Inverkehrbringens auszugehen, so ist eine Rechtfertigung nur unter sehr viel restriktiveren Voraussetzungen zulässig als nach Art. 36 AEUV: Die Mitgliedstaaten können dann nur im Wege des sog. Schutzklauselverfahrens nach Art. 23 RL 2001/18/EG vorgehen, was aber voraussetzt, dass neue Informationen oder Erkenntnisse über Gefahren des GVO vorliegen, die bei Erlass der Richtlinie bzw. Erteilung der IVB-Genehmigung nicht vorlagen. Das ist für die Risiken der Gentechnik schwer nachweisbar, denn warnende Stimmen und Erkenntnisse gab es bereits vor dem Erlass der Richtlinie.

Eine andere Möglichkeit, Abweichungen von der Richtlinie zu rechtfertigen, ist das sog. Weitergehen nach Art. 114 Abs. 5 AEUV. Dies bedeutet, dass die Mitgliedstaaten „Alleingänge“ machen können, wenn diese (1) einen stärkeren Gesundheits- oder Umweltschutz implizieren, (2) neue Erkenntnisse vorliegen und (3) ein neues spezifisches Problem des betreffenden Mitgliedstaates gegeben ist. Eine Schutzverstärkung ist in der Tat anzunehmen, neue Erkenntnisse und neue spezifische Probleme dagegen kaum.

Der nationale Alleingang in der Gentechnik hat die EU-Gerichte im Fall Oberösterreich beschäftigt.⁶⁴ Dabei ging es um den Gesetzentwurf für das Oberösterreichische Gentechnik-Verbotsgesetz von 2002, der für das ganze Land Oberösterreich den Anbau von Saat- und Pflanzengut, das aus GVO besteht oder GVO enthält, sowie die Zucht und das Freilassen von transgenen Tieren zu Zwecken der Jagd und der Fischerei verbieten sollte. Am 13. 3. 2003 unterrichtete die Republik Österreich die Kommission gem. Art. 95 Art. 5 EGV (jetzt Art. 114 Art. 5 AEUV) über diesen Gesetzesentwurf. Die Kommission entschied, dass eine Abweichung nicht zulässig sei. Die Voraussetzungen einer Abweichung, nämlich neue wissenschaftliche Erkenntnisse über Risiken und ein neues spezifisches Problem des Mitgliedstaates, seien nicht gegeben. Hiergegen legte die Republik Österreich Klage ein.

Das Gericht erster Instanz schloss sich der Entscheidung der Kommission an, begnügte sich aber mit der Begrün-

60) *Dederer* (Fn. 46) S. 117, meint dagegen, GVO-freie Zonen schlossen Koexistenz gerade aus, weil sie den gentechnikverwendenden Landwirt nicht zum Zuge kommen lassen. Dem liegt ein reduziertes Verständnis der Koexistenz zu Grunde. GVO-freie Zonen sollen GVOs in anderen Gebieten gerade ermöglichen. Der Begriff ist deshalb großräumig, nicht kleinteilig zu verstehen.

61) EuGH, Urt. v. 10. 2. 2009 – C-110/05 (Kradfahrzeuge), Slg. 2009, I-519, Rdnr. 56f.

62) EuGH, Urt. v. 4. 6. 2009 – C-142/05 (Mickelsson), Slg. 2009, I-4273, Rdnr. 24.

63) A. A. *Dederer* (Fn. 46) S. 121f.

64) Gericht erster Instanz, Urt. v. 5. 10. 2005 – T-366/03 und T-235/04, Slg. 2005 S. II-04005; sowie EuGH, Urt. v. 13. 9. 2007 – C-439/05 P und C-454/07 P, Slg. 2007 S. I-07141.

derung, dass es kleinbetriebliche Landwirtschaft und die betroffenen Ökosysteme, auf deren Schutz Österreich abgestellt hatte, keine spezifisch österreichischen Probleme darstellten und auch nicht neu entstanden seien. Da das Verbot schon aus diesem Grund nicht gerechtfertigt erschien, hielt das Gericht es nicht mehr für erforderlich, auf die Frage einzugehen, ob die wissenschaftlichen Erkenntnisse neu waren. Das Gericht erklärte deshalb das Ausbringungsverbot in Oberösterreich für gemeinschaftsrechtswidrig. Der EuGH folgte dieser Ansicht und wies die Revisionsklage Österreichs zurück.

Auf den ersten Blick scheint es, dass eine verbindliche Agrarplanung, die GVO-freie Zonen festlegt, nach dieser Rechtsprechung als nationaler Alleingang i. S. d. Art. 114 Abs. 5 AEUV ausscheidet. Dies mag für Freisetzungen richtig sein. Für das Inverkehrbringen von genehmigten GVO gilt u. E. dagegen etwas anderes.⁶⁵ Die europäischen Gerichte haben nur solche Maßnahmen für rechtswidrig erklärt, die ein ganzes Land betreffen. Bei Maßnahmen, die örtlich begrenzt und durch sachliche Gründe wie solche der Koexistenz begründet sind, handelt es sich gar nicht um Maßnahmen i. S. d. Art. 114 Abs. 5 AEUV, so dass auch die Zulässigkeitsvoraussetzungen für diese nicht anzuwenden sind. Es handelt sich vielmehr um Maßnahmen, die die Genehmigung selbst gar nicht ausschließen will.⁶⁶ Ähnlich wie eine Vermarktungsgenehmigung es nicht ausschließt, dass die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln in Wasser- oder Naturschutzgebieten untersagt wird, hindert eine Vermarktungsgenehmigung für GVO nicht daran, die Verwendung in bestimmten Gebieten zu beschränken. Die Genehmigung zur Freisetzung und zum Inverkehrbringen eines GVO bedeutet nicht, dass der GVO überall genutzt werden können muss. Die Mitgliedstaaten haben insofern einen Spielraum zur Festlegung von regionalen Bestimmungen. Wie oben ausgeführt, dürfen die Maßnahmen jedoch nicht so umfangreich sein, dass sie de facto einem Verbot des Inverkehrbringens von GVO gleichkommen.⁶⁷

3. Völkerrecht

In Betracht zu ziehen sind Völkerrechtsnormen, die den Schutzaspekt, und solche, die den Förderungsaspekt betonen. Zu den Ersteren gehört das Cartagena Protokoll über biologische Sicherheit von 2000, das seit 2003 in Kraft ist und bisher von 160 Staaten ratifiziert wurde. Obwohl es sich auf den grenzüberschreitenden Handel mit lebenden genetisch modifizierten Organismen konzentriert, enthält es auch Vorschriften über innerstaatlich wirkende Maßnahmen wie insbesondere Art. 26:

The Parties, in reaching a decision on import under this Protocol or under its domestic measures implementing the Protocol, may take into account, consistent with their international obligations, socio-economic considerations arising from the impact of living modified organisms on the conservation and sustainable use of biological diversity, especially with regard to the value of biological diversity to indigenous and local communities.

So unklar diese Vorschrift ist, sie gibt doch einem verbreiteten Kritik an der Industrialisierung der Landwirtschaft Ausdruck. Zu dieser ist auch die Gentechnik – jedenfalls die vorherrschende Art sie zu betreiben – zu rechnen. Konkreter gesagt, ermöglicht die Vorschrift sozio-ökonomische Erwägungen etwa der Art, dass lokale Gemeinschaften in der Lage sind, biologische Vielfalt zu erhalten, und deshalb einen geschützten Raum der Selbstbestimmung verdienen. Zu der biologischen Vielfalt zählen nach der Definition in Art. 2 CBD lebende Organismen aus allen Quellen, auch aus Züchtungen, insbesondere auch Landrassen. GVO-freie Zonen auf lokaler Ebene, zumal wenn sie von

Selbstverwaltungskörperschaften getragen und organisiert werden, finden deshalb in Art. 26 des Cartagena-Protokolls eine rechtliche Grundlage.

Auf der Seite der die Gentechnik fördernden Konventionen stehen diejenigen des WTO-Systems. In Betracht kommen zunächst die gegenüber dem GATT spezielleren Abkommen über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen („SPS-Abkommen“) und das Abkommen über technische Handelsbarrieren („TBT-Abkommen“).

Das SPS-Abkommen ist auf planerische Maßnahmen der Koexistenz nicht anwendbar, weil diese nicht dem Gesundheits- und Umweltschutz dienen.⁶⁸

Auch das TBT-Abkommen ist nicht anwendbar, weil es sich bei den raumplanerischen Vorschriften nicht um Festlegungen von Merkmalen von Produkten handelt, sondern vielmehr um Verwendungsregelungen.⁶⁹

Aus dem GATT ist das Verbot inländischer Maßnahmen, die ausländische Waren im Vergleich zu inländischen Waren benachteiligen (Art. III Abs. 1), heranzuziehen. Erfasst werden dabei auch Verwendungsregelungen. Jedoch ist keine Diskriminierung gegeben, weil in- und ausländische GVO nicht unterschiedlich behandelt werden.⁷⁰

Da somit keine Verstöße gegen die WTO-Abkommen vorliegt, ist eine mögliche Kollision zwischen Welthandelsrecht und dem Cartagena-Protokoll nicht zu prüfen.

V. Ergebnis

Das Ergebnis lässt sich in Thesen wie folgt zusammenfassen:

Das Gentechnikrecht der EU hat sich bislang eher zurückhaltend zu verbindlichen Koexistenzmaßnahmen geäußert und die Aufgabe der Ausgestaltung den Mitgliedstaaten übertragen.

In Deutschland führen das Gentechnikgesetz und die Verordnung über die gute fachliche Praxis eine Reihe von Instrumenten zur Sicherung der Koexistenz ein.

Diese Koexistenzmaßnahmen vermischen die von der Kommission empfohlene Trennung zwischen Risikokontrolle und Koexistenz. Das ist zulässig, sollte gesetzgeberisch aber noch transparenter gemacht werden.

Bei der rechtlichen Lösung des Konflikts zwischen den Beteiligten ist die grundrechtliche Dimension zu beachten. Auf der einen Seite stehen die Grundrechte auf Eigentumsschutz der Gentechnik einsetzenden Landwirtschaft, auf der anderen die Grundrechte auf Eigentumsschutz der konventionellen und ökologischen Landwirtschaft. Die derzeit geltenden Regelungen, die wie gezeigt Koexistenz durch individuelle nachbarliche Konfliktlösung zu erreichen versuchen, sind mit den Grundrechten beider Seiten vereinbar. Grundrechtswidrig ist allein der Umstand, dass gentechnikmeidende Landwirte die Untersuchungskosten

65) Zum Folgenden näher Winter, Naturschutz bei der Ausbringung von gentechnisch veränderten Organismen – Teil 2, in: NuR 2007, 635/639f.

66) Diesen Gesichtspunkt verkennt Dederer (Fn. 46) S. 121f.

67) Vgl. EuGH, Urt. v. 10.2.2009 – C-110/05 (Kradfahrzeuge), Slg. 2009, I-519, Rdnr. 56f.; EuGH, Urt. v. 4.6.2009 – C-142/05 (Mickelsson), Slg., Rdnr. 24.

68) Vgl. die Definition der sanitären und phytosanitären Maßnahmen in Annex A Nr. 1 des SPS Abkommens. Bei Einrichtung GVO-freier Gebiete zum Naturschutz wäre dies anders (Dederer (Fn. 46) S. 134–146), es sei denn, sie werden – wie oben empfohlen – zur Erhaltung des Eigenwertes der Natur eingerichtet.

69) Vgl. die Definition der technischen Vorschriften in Annex 1.1 des TBT-Abkommens. Dederer (Fn. 46) S. 166 stellt dagegen darauf ab, dass die im GVO-freien Gebiet einsetzbaren Produkte negativ als gentechnikfrei determiniert würden. Das ist richtig, nur sind diese Produkte gerade nicht diejenigen, denen gegenüber Handelsbarrieren aufgestellt werden.

70) So auch Dederer (Fn. 46) S. 180f.

im Hinblick auf Gentechnikfreiheit nur dann nicht tragen müssen, wenn sich eine Überschreitung der Toleranzgrenzen ergibt.

Die bisherigen Koexistenzmaßnahmen sind allein auf die Konfliktschlichtung zwischen einzelnen Landnutzern bezogen und verkennen damit den systemischen Charakter des Problems.

Die – unverbindliche – Landschaftsplanung, die Raumordnungsplanung, die Einrichtung von Schutzgebieten oder eine noch zu entwickelnde verbindliche agrarische

Landnutzungsplanung würden diesem systemischen Charakter eher gerecht werden. Sie schließen die Einrichtung GVO-freier Zonen ein.

Raumplanerische Maßnahmen sind mit dem Verfassungsrecht, dem Unionsrecht und dem Völkerrecht vereinbar. Sie betreffen die Verwendung, nicht das Inverkehrbringen von GVO. Soweit sie der Gentechnik einen angemessenen Entfaltungsraum belassen, greifen sie nicht in die Warenverkehrsfreiheit ein. Jedenfalls sind sie aber durch Gemeinwohlziele gerechtfertigt.