Deutscher Bundestag
Ausschuss für
Ernährung und Landwirtschaft

Ausschussdrucksache
18(10)507-C

ÖA "Änderung GentechnikG"

10. Januar 2017

Stellungnahme
des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)

für die 73. Sitzung
des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft

zur öffentlichen Anhörung

Änderung des Gentechnikgesetzes

auf der Grundlage von
Gesetzentwurf des Bundesrates
Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung
des Gentechnikgesetzes
(BT-Drucksache 18/6664)
und
Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung
des Gentechnikgesetzes
(BT-Drucksache 18/10459)

am Montag, dem 16. Januar 2017,
ab 15:00 Uhr
Paul-Löbe-Haus, Konrad-Adenauer-Straße 1, 10117 Berlin,
Saal: PLH 4.900

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland

BUND

FRIENDS OF THE EARTH GERMANY

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung
(Drucksache: 18/10459)

Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Gentechnikgesetzes

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.
Heike Moldenhauer (Leiterin Gentechnik-Politik)

zur Anhörung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft am 16. Januar 2017

Als Umweltverband tritt der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschlands (BUND) für ein Anbauverbot gentechnisch veränderter Pflanzen ein. Unser Maßstab für die Bewertung des Gesetzentwurfs ist deshalb, inwieweit dieser bundesweite Anbauverbote ermöglicht und die gesetzlichen Rahmenbedingungen dafür schafft, Deutschlands Äcker auf Dauer frei von Gentech-Pflanzen zu halten. Leider nutzt die Bundesregierung den durch die EU-Richtlinie 2015/412 eröffneten Spielraum nicht. Vielmehr bleibt der vorliegende Gesetzentwurf weit hinter den Möglichkeiten zurück, die das EU-Recht bietet.

Der Entwurf entlässt den Bund aus der Pflicht, für bundesweite Anbauverbote zu sorgen. Er richtet dafür so hohe Hürden auf, dass die Verantwortung, Anbauverbote zu verhängen, am Ende bei den Bundesländern liegt. Und es sind allein die Bundesländer, die begründen müssen, warum sie auf ihrem Territorium Anbauverbote verhängen wollen. Dass auch und gerade der Bund Verantwortung dafür trägt, Begründungen für nationale Anbauverbote auszuarbeiten und zu gewährleisten, dass 16 Bundesländer gegenüber EU-Kommission und Gentechnikkonzernen mit einer Stimme zu sprechen – das alles lässt der Gesetzentwurf außen vor.

Sollte der Gesetzentwurf in seiner jetzigen Fassung verabschiedet werden, leistet er dem allseits gefürchteten „Flickenteppich" Vorschub. Dieser entsteht, wenn nicht alle Bundesländer Anbauverbote verhängen. Weil gentechnisch veränderter Pollen an Bundesländer-Grenzen nicht Halt macht, öffnet der Gesetzentwurf einer schleichenden gentechnischen Verunreinigung von Landwirtschaft und Lebensmittelproduktion Tür und Tor. Mittelfristig droht damit in Deutschland der Verlust der Gentechnikfreiheit für hierzulande erzeugte landwirtschaftliche Produkte. Von den negativen Folgen für die Umwelt wie schädliche Effekte auf Nicht-Zielorganismen durch Insekten- und Herbizid-resistente Gentech-Pflanzen ganz zu schweigen.

Was uns besonders befremdet: Dem Gesetzentwurf zufolge genügt bereits ein einziges Bundesministerium, um zu verhindern, dass Deutschland bundesweite Anbauverbote verhängt. Und ein einziges Bundesland kann initiieren, dass ein bestehendes bundesweites Anbauverbot wieder aufgehoben wird. Dies bestätigt unser Fazit, dass der Gesetzesentwurf - anders als suggeriert -, die vom EU-Recht eröffneten „Anbaubeschränkungen oder – untersagungen für gentechnisch veränderte Organismen (...) in

Deutschland zu nutzen" in ihr Gegenteil verkehrt. Wir zweifeln am Willen der Bundesregierung, tatsächlich nationale Anbauverbote erlassen zu wollen. Vielmehr erwarten wir, dass bundesweite Verbote in der Phase 1 die Ausnahme sein werden und Rechtsverordnungen im Rahmen der Phase 2 weitgehend Ländersache.

Unsere Kritik im Einzelnen:

§ 16 f Bundesweite Verbote der Phase 1 werden durch hohe Hürden faktisch unmöglich

§ 16 f regelt bundesweite Anbauverbote in der sogenannten Phase 1. Nach EU-Recht haben die Mitgliedstaaten während eines laufenden EU-Zulassungsverfahrens die Möglichkeit, den Anbau einer Gentech-Pflanze für ihr gesamtes Territorium oder für Teile davon zu untersagen. Dafür müssen sie den Konzern, der einen Antrag auf EU-weiten Anbau seiner Gentech-Pflanze gestellt hat, auffordern, ihr Hoheitsgebiet vom Anbau auszunehmen. Die Kommission fungiert dabei als Mittler zwischen Mitgliedstaat und Konzern, sie leitet den Wunsch an den Antragsteller weiter. Verbotsgründe muss ein Mitgliedstaat nicht anführen, es genügt eine einfache Aufforderung an den Konzern, das gesamte Staatsgebiet oder Teile davon aus seinem Zulassungsantrag zu streichen.

Akzeptiert der Konzern, gilt ein entsprechendes Anbauverbot. Akzeptiert er nicht, haben die Mitgliedstaaten gemäß EU-Recht eine zweite Chance. Sie können in der sogenannten Phase 2 Verbotsgründe geltend machen und darlegen, warum ein Anbau auf ihrem Territorium nicht in Frage kommt. Allerdings setzen sie sich damit der Gefahr aus, verklagt zu werden. Denn natürlich kann ein Konzern vor Gericht die Stichhaltigkeit der Verbotsgründe überprüfen lassen. Ein Verbot in der Phase 2 können Mitgliedstaaten jederzeit anstreben, also auch dann, wenn eine Gentech-Pflanze bereits über eine EU-Anbauzulassung verfügt.

Dem Gesetzentwurf zufolge sind drei Bedingungen zu erfüllen, damit das BMEL einen Konzern auffordert, vom Anbau seiner Gentech-Pflanze auf dem gesamten Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland abzusehen:

- Eine Mehrheit der Bundesländer muss dem BMEL mitteilen, keinen Gentech-Anbau auf dem je eigenen Territorium zu wollen. Jedes Bundesland muss gegenüber dem BMEL darlegen, aufgrund welcher „zwingender Gründe" es einen Anbau ablehnt.
- Sechs Bundesministerien müssen sich im „Einvernehmen" für ein bundesweites Anbauverbot aussprechen.
- Liegen der Antrag für die Anbauzulassung sowie der Bewertungsbericht für eine Gentech-Pflanze vor, so haben die Bundesländer 35 Tage Zeit, ihre Ablehnung und die Gründe dafür zu formulieren, und das BMEL muss die EU-Kommission (und damit den antragstellenden Gentechnik-Konzern) innerhalb von 45 Tagen über die Entscheidung Deutschlands informieren, ein nationales Anbauverbot verhängen zu wollen.

Die Agro-Gentechnik ist innerhalb der beteiligten Ressorts hoch umstritten. Deshalb erscheint es völlig illusorisch, innerhalb von 45 Tagen ein „Einvernehmen" zwischen sechs Bundesministerien herbeiführen zu wollen. Insbesondere das BMBF ist traditionell gentechnikfreundlich. Allein sein Veto würde genügen, jedes nationale Anbauverbot zu verhindern. Durch das erforderliche „Einvernehmen" hat ein einziges Ministerium die Macht, Anbauverbote in der Phase 1 regelmäßig zu torpedieren – und damit den einfachsten Weg zu einem flächendeckenden Anbauverbot in Deutschland zu verstellen.

Hoch problematisch ist in unseren Augen, die Bundesländer bereits in der Phase 1 dazu zu verpflichten, ihren Verbotswunsch zu begründen - und zwar so ausführlich, wie es die EU-Richtlinie allein für die

Phase 2 vorsieht. Laut EU-Recht ist innerhalb der Phase 1 keinerlei Begründung für ein Anbauverbot notwendig, es genügt die bloße Willensbekundung eines Nationalstaates oder einer Region.

Diese zusätzliche Anforderung wirkt daher schikanös und kann Gentech-Konzernen in die Hände spielen, die Anbauverbote der Phase 1 nicht akzeptieren wollen. Denn sollte das BMEL die von den Bundesländern in Phase 1 angeführten Verbotsgründe an die EU-Kommission übermitteln, so lägen sie auch dem jeweiligen Konzern vor. Dessen Anwälte hätten damit sofort die Gelegenheit, diese auf ihre Schlüssigkeit und Belastbarkeit zu prüfen. Ihnen vom deutschen Gesetzgeber ohne Not in die Hände gespieltes Wissen würde es Konzernen ermöglichen, ihre Chancen in rechtlichen Auseinandersetzungen abzuschätzen. Würden sie als ausreichend bewertet, könnten Konzerne ein Verbot in Phase 1 ablehnen und, sollte anschließend ein Verbot der Phase 2 erfolgen, umgehend dagegen klagen.

Der BUND hält es für die Umsetzung nationaler Anbauverbote in Phase 1 für vollkommen ausreichend, dass eine Mehrheit der Bundesländer bekundet, keinen Gentech-Anbau auf dem eigenen Hoheitsgebiet zu wollen. Deshalb schlagen wir folgende Änderungen des Gesetzentwurfs vor: Spricht sich eine Mehrheit der Bundesländer für ein Anbauverbot auf heimischem Territorium aus, ist das BMEL verpflichtet, die Kommission (und den Konzern) davon zu unterrichten, dass Deutschland ein bundesweites Verbot verhängen will. Zudem ist die Erfordernis, dass sich sechs Bundesministerien im Einvernehmen für nationale Anbauverbote aussprechen müssen, ersatzlos zu streichen. Dasselbe gilt für die Verpflichtung der Bundesländer, bereits in der Phase 1 Verbotsgründe liefern zu müssen.

Sollten die Bundesministerien an einer Entscheidung in Phase 1 beteiligt bleiben, so ist sicherzustellen, dass das BMEL nicht erst auf das Votum der Bundesländer wartet und 35 Tage verstreichen lässt, bevor es versucht, ein Einvernehmen unter den Ministerien herbeizuführen. Vielmehr muss es unmittelbar mit der Abstimmung beginnen, sobald ein Antrag für eine Anbauzulassung vorliegt.

§16 g, §16 h: Verbote der Phase 2 werden einseitig zulasten des Bundesländer geregelt

§ 16 g und § 16 h regeln Verbote der Phase 2. Nach EU-Recht spielen Verbote der Phase 2 dann eine Rolle, wenn ein Konzern ein in Phase 1 ausgesprochenes Anbauverbot nicht akzeptiert oder ein Mitgliedstaat bzw. eine Region nach bereits erteilter EU-Anbauzulassung Verbote aussprechen will.

Ist ein nationales Anbauverbot in der Phase 1 nicht zustande gekommen, weil der Gentech-Konzern seine Zustimmung verweigert hat, sieht der Gesetzentwurf zwei Optionen vor: Die Bundesregierung erlässt eine Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates. Oder es werden die Landesregierungen ermächtigt, einen Anbau für ihr Gebiet zu untersagen. Hier erwarten wir eine Änderung des Gesetzentwurfs: Akteur muss ausschließlich die Bundesregierung sein; sie muss die Verantwortung dafür übernehmen, dass in der Phase 2 ein nationales Anbauverbot zustande kommt. Einzelne Bundesländer als Akteure lehnen wir strikt ab. Zum einen würde dies einer Tatenlosigkeit der Bundesregierung Vorschub leisten, zum anderen würde mit Anbauverboten in einzelnen Bundesländern der berüchtigte „Flickenteppich" ausgerollt. Wichtig ist uns zudem, dass Deutschland geschlossen gegenüber einem Gentech-Konzern auftritt und damit als Nationalstaat das Klagerisiko auf sich nimmt. Dies den einzelnen Bundesländern aufzubürden, halten wir für inakzeptabel.

§ 16 h legt fest, dass einzig die Bundesländer Verbotsgründe liefern müssen. Laut Gesetzentwurf beschränkt sich die Rolle des Bundes allein darauf, eine Rechtsverordnung zu erstellen, die die Verbotsgründe auflistet. Darüber hinaus übernimmt er keinerlei Verantwortung, indem er etwa dafür Sorge trägt, dass die von 16 Bundesländern angeführten Verbotsgründe in sich schlüssig sind. Er bewertet weder die Stichhaltigkeit der Argumente noch überprüft er sie auf eventuelle Widersprüche oder Lücken. Auch entzieht er sich der Aufgabe, selber Gründe für ein nationales Anbauverbot benennen

zu müssen. All dies halten wir für geradezu fahrlässig. Denn die Verbotsgründe müssen so gut sein, dass sie Konzernklagen standhalten – oder, im Idealfall, eine abschreckende Wirkung entfalten.

Der BUND sieht den Bund in der Pflicht, einen entscheidenden Beitrag dafür zu leisten, dass Deutschlands Äcker frei von gentechnisch veränderten Pflanzen bleiben. Der BUND schlägt daher vor, eine zentrale Koordinierungsstelle für nationale Gentech-Anbauverbote einzurichten, etwa in Anlehnung an die Monitoringstelle für Biopatente. Diese hätte die Aufgabe, die Verbotsgründe der Bundesländer zu bündeln und die Argumente ausarbeiten, die für bundesweite Verbote sprechen. Denkbar wäre hier etwa ein Verweis auf die bereits jetzt schon über Gebühr belastete Agrarlandschaft, auf dezimierte Arten und bedrohte Lebensräume und die Verantwortung der Landwirtschaft dafür. Agro-Gentechnik wäre als eine Technologie zu werten, die den Chemieeinsatz auf dem Acker extrem befördert, sowohl bei herbizid- als auch bei insektenresistenten Pflanzen (die das Schadschwellenprinzip verletzen und in den USA wie Insektizide behandelt werden), und so zu einer weiteren Verschlechterung eines ohnehin schon schlechten Zustands beiträgt. Das EU-Recht erlaubt zudem Verbote ganzer Gruppen von gentechnisch veränderten Organismen (GVO). Auch hier ist der Sachverstand einer Koordinierungsstelle unerlässlich. Anzusiedeln wäre eine solche Stelle vorzugsweise beim Bundesamt für Naturschutz (BfN), das über die umfangreichste Fachexpertise verfügt und diese fortwährend dem neuesten Stand wissenschaftlicher Erkenntnisse anpasst.

Auch bei den möglichen Verbotsgründen sehen wir Nachbesserungsbedarf, zumal der deutsche Gesetzentwurf teilweise wesentlich restriktiver als das EU-Recht ist. Dies betrifft eine abschließende Auflistung möglicher Begründungen für Verbote; hier spricht die EU-Richtlinie in Artikel 26b (3) von „beispielsweise" und eröffnet den Mitgliedstaaten einen weiteren Spielraum. Wir schlagen vor, diesen mit der Ergänzung „insbesondere" im deutschen Gesetzestext zu verankern. Darüber hinaus sollen laut Entwurf nur „belastende sozioökonomische Auswirkungen" als Verbotsgrund gelten; das EU-Recht fordert lediglich „sozioökonomische Auswirkungen". „Belastend" ist ein unbestimmter Rechtsbegriff und dürfte die Beweislast etwa für gentechnikfreie Produzenten unnötig erhöhen. Wir plädieren für den Wortlaut des EU-Rechts.

Abschließend möchten wir auf den nach dem vorliegenden Gesetzentwurf sehr wahrscheinlichen Fall eingehen, dass ein nationales Anbauverbot in der Phase 1 nicht zustande kommt, weil sich die in §16 f aufgestellten Hürden als unüberwindbar erweisen. Wenn Deutschland kein Anbauverbot verhängt, obliegt es jedem einzelnen Bundesland, eine entsprechende Rechtsverordnung für die Phase 2 zu erlassen. Für den BUND ist das der „worst case" – wir setzen uns deshalb mit Nachdruck dafür ein, die mit unserem Kommentar zu §16 f vorgeschlagenen Nachbesserungen des Gesetzes vorzunehmen.

§ 16 i Aufhebung von Anbauausschlüssen, - beschränkungen und - verboten

Teilt nur eins von 16 Bundesländern mit, dass „zwingende Gründe" für Anbauverbote auf dem eigenen Hoheitsgebiet nicht mehr vorliegen, „soll" das BMEL im Einvernehmen mit fünf Bundesministerien und im „Benehmen" mit den Bundesländern den Gentech-Anbau wieder gestatten. Das halten wir für eine Steilvorlage für Gentechnik-Konzerne, die in Deutschland ihr Geschäftsfeld sehen. Sie müssen nur ein einziges Bundesland für sich gewinnen – etwa mit Versprechungen von Investitionen und Arbeitsplätzen – und haben dann eine Chance, ihre Pflanzen auf dem Territorium der gesamten Bundesrepublik auszubringen.

Sollte ein Anbauverbot wieder aufgehoben werden, dann nach Ansicht des BUND nur im Einvernehmen aller Bundesländer und beteiligten Ministerien – und nur nach ausführlicher Begründung, warum die bisherigen Verbotsgründe nicht mehr gelten sollen.

§ 26 Aufweichung der Nulltoleranz für nicht zugelassene GVO – Verstoß gegen EU-Recht

Das EU-Recht ist eindeutig: Für nicht zugelassene GVO gilt die Nulltoleranz. Richtlinie 2001/18/EG, Artikel 4, Abs. 5 Satz 2 besagt: „Im Falle einer nicht genehmigten Freisetzung von dem/den GVO oder des nicht genehmigten Inverkehrbringens von dem/den GVO als Produkt oder in Produkten stellt der betroffene Mitgliedstaat sicher, dass die notwendigen Maßnahmen ergriffen werden, um die Freisetzung oder das Inverkehrbringen zu beenden, nötigenfalls Gegenmaßnahmen einzuleiten und die Öffentlichkeit des betroffenen Mitgliedstaats, die Kommission und die übrigen Mitgliedstaaten zu unterrichten."

Das heißt: Eine Behörde – auch eine deutsche Behörde - hat hier keinerlei Ermessensspielraum; sie muss untersagen, dass ein Produkt, das nicht zugelassene GVO enthält oder aus diesen besteht, weiterhin freigesetzt oder in Verkehr gebracht wird. Schon der bestehende §26 im aktuellen Gentechnikgesetz ist EU-rechtswidrig. Der laut Gesetzentwurf neu einzufügende Absatz 6 ist eine weitere Verschärfung dieses Umstands und daher ersatzlos zu streichen.

Wir möchten betonen, wie wichtig es uns ist, die geltende Nulltoleranz für nicht zugelassene GVO zu gewährleisten. Dies schließt ein, rechtswidrig freigesetzte oder inverkehrgebrachte GVO unmittelbar zu beseitigen. Jeder Versuch, das Gesetz aufzuweichen, sendet ein falsches Signal etwa an Saatgutfirmen, nachlässig zu arbeiten.

Passus zur geplanten Deregulierung „Neuer Gentechniken" inakzeptabel

Für den BUND ist das Ansinnen der Bundesregierung, die Deregulierung der „Neuen Gentechniken" (CRISPR/Cas 9 etc.) voranzutreiben und dafür geltendes Recht umzudefinieren, inakzeptabel. Statt die Entscheidungen auf EU-Ebene zur rechtlichen Einordnung der neuen gentechnischen Verfahren abzuwarten, vertritt sie einseitig die Interessen einschlägiger Firmen und Forschungseinrichtungen.

Besonders kritisch bewerten wir die Prüfkriterien, die den anvisierten „Einzelfallprüfungen" zugrunde gelegt werden sollen. Nicht nur sind sie eine Einladung an die entsprechenden Unternehmen und Wissenschaftler*innen, mit neuen gentechnischen Verfahren hergestellte Pflanzen zu entwickeln und in Deutschland auszubringen; geradezu dreist ist der Versuch, bestehendes Recht zugunsten der Gentechnik-Anwender*innen auszuhebeln.

Dafür stellt die Bundesregierung dem im EU-Gentechnik- und Umweltrecht verankerten Vorsorgeprinzip ein „Innovationsprinzip" gleichberechtigt an die Seite. Dieser Begriff stammt aus dem Umfeld der chemischen Industrie und kursiert seit 2013. Er soll das Vorsorgeprinzip außer Kraft setzen bzw. neutralisieren. Das „Innovationsprinzip" zielt darauf ab, Vorsorge und Schutz von Mensch und Umwelt gegen wirtschaftliche Interessen bzw. das Versprechen auf zukünftigen Profit, technischen Vorsprung, Wettbewerb, Arbeitsplätze, Stärkung des Standorts Deutschland etc. auszuspielen. Setzt sich dieser Ansatz durch – und das heißt vor allem: findet er Eingang in die Gesetzgebung – wird das Vorsorgeprinzip einem permanenten Druck ausgesetzt sein. Im schlimmsten Fall stirbt es den Tod auf Raten. Für den BUND ist das Vorsorgeprinzip eine der ganz großen Errungenschaften des EU-Umweltrechts; es Wirtschaftsinteressen zu opfern, widerspricht dem Postulat der Nachhaltigkeit und gefährdet die menschliche Gesundheit und die Umwelt.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung legt den „Neuen Gentechniken" zudem eine „prozess- und produktbezogene Betrachtung und Bewertung" zugrunde. Das geltende Gentechnikrecht basiert auf einer prozessbezogenen Betrachtung: Wie wurde ein Produkt erzeugt, welcher Prozess liegt ihm zugrunde? Entsprechend sind Produkte als „gentechnisch verändert" kennzeichnungspflichtig, auch wenn sich in ihnen keine fremde DNA mehr nachweisen lässt. Das ist etwa bei Ölen aus Gentech-Soja oder Zucker aus Gentech-Zuckerrüben der Fall. Dagegen fragt die produktbezogene Betrachtung: Wie sieht das Produkt aus, welche Eigenschaften hat es? Sie dringt seit einigen Jahren immer mehr in die Debatte und in die Gesetzgebung ein. So sah die inzwischen auf Eis gelegte Revision der EU-Ökoverordnung vor, dass das Bio-Endprodukt frei von Pestiziden zu sein habe. Mit einer solchen Vorgabe tritt der Prozess der Erzeugung in den Hintergrund – und damit, dass Biobauern und Biobäuerinnen keine chemisch-synthetischen Pestizide einsetzen. Kommt es bei Bioprodukten zu Pestizidrückständen, dann weil sie durch Pestizid-Abdrift etc. aus konventioneller Produktion verunreinigt werden. Der Logik der Produktbetrachtung folgt auch der Gentechnik-Gesetzentwurf: Bei einigen neuen gentechnischen Verfahren lässt sich die gentechnische Veränderung nicht zweifelsfrei im Endprodukt nachweisen bzw. die Ursache der Veränderung nicht zweifelsfrei belegen; bei dem in den Gesetzentwurf eingeführten Fokus auf die produktbezogene Betrachtung geht es offenbar darum, für solche Verfahren eine Regulierung nach dem Gentechnikrecht zu verhindern. Dabei ist selbst bei den Befürworter*innen der neuen Verfahren unumstritten, dass es zu ungewollten Effekten kommen kann. Auch deshalb ist eine strikte Regulierung der neuen Gentechnik-Verfahren unerlässlich.

Für den BUND steht fest: Mit Hilfe „Neuer Gentechniken" erzeugte Pflanzen und Tiere müssen dem Gentechnikrecht unterliegen. Das heißt, sie müssen ein Zulassungsverfahren durchlaufen und sind einer umfassenden Risikoprüfung zu unterziehen, bevor sie in Landwirtschaft und Lebensmittelproduktion zum Einsatz kommen. Sie müssen gekennzeichnet werden und ihre Rückverfolgbarkeit und mögliche Entfernung aus der Umwelt und der Lebensmittelkette muss gewährleistet sein. Sollten Freisetzung und Anbau geplant werden, sind solcherart erzeugte Pflanzen im öffentlich zugänglichen Standortregister zu erfassen.