

Öffentliches Fachgespräch im Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages am 17.06.2015 zum Thema „Opt-out“-Richtlinie (EU) 2015/412

Prof. Dr. Beate Jessel, Präsidentin des BfN

Stellungnahme

1. Einleitung

Die Zulassungsverfahren für das Inverkehrbringen und die Verwendung von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) sind unionsrechtlich harmonisiert durch die Richtlinie 2001/18/EG¹ und durch die Verordnung (EG) Nr. 1829/2003² über genetisch veränderte Lebens- und Futtermittel.

Sind GVO (z.B. insektenresistente oder herbizidtolerante Raps- und Maissorten) nach diesen europarechtlichen Verfahren zugelassen, galt bisher, dass der einzelne Mitgliedstaat nur wenige Möglichkeiten hatte, um von der Zulassung abzuweichen. Nationale Beschränkungen des Verkaufs oder der Verwendung waren nur im Rahmen enger Ausnahmetatbestände zulässig.

Mit der am 02.04.2015 in Kraft getretenen Richtlinie (EU) 2015/412³ zur Änderung der Richtlinie 2001/18/EG wird den Mitgliedstaaten nunmehr ermöglicht, den Anbau von GVO in ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen („Opt-out“). Die Beschränkungsoption ergibt sich aus dem neu eingefügten Art. 26b und kann in zwei Phasen ausgeübt werden:

- Phase 1: Der Mitgliedstaat kann den Antragsteller einer GVO-Zulassung über die Kommission auffordern lassen, seinen Antrag geografisch freiwillig so zu beschränken, dass das Staatsgebiet des Mitgliedstaates bei einer positiven Zulassungsentscheidung ganz oder teilweise aus dem Geltungsbereich der Zulassung herausfällt.
- Phase 2: Falls das antragstellende Unternehmen dem nicht nachkommt und stattdessen seinen Antrag bestätigt, kann der Mitgliedstaat von sich aus und trotz der grundsätzlich EU-weit gültigen Zulassung, den Anbau in seinem Hoheitsgebiet untersagen, wenn er sich auf eine Begründung nach Maßgabe der Richtlinie stützt.

¹ Richtlinie 2001/18/EG über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt und zur Aufhebung der Richtlinie 90/220/EWG (ABl. EU Nr. L 106 v. 17.4.2001).

² Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 vom 22.09.2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel (ABl. EU Nr. L 268/1 v. 18.10.2003).

³ Richtlinie (EU) 2015/412 v.11.03.2015 zur Änderung der Richtlinie 2001/18/EG zu der den Mitgliedstaaten eingeräumten Möglichkeit, den Anbau von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) in ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen (ABl. EU Nr. L 68 v.13.03.2015, S. 1 ff.).

2. Opt-out-Maßnahmen aufgrund der Richtlinie (EU) 2015/412

Die Richtlinie erlaubt es dem einzelnen Mitgliedstaat ausdrücklich Maßnahmen zu erlassen, um in seinem gesamten Hoheitsgebiet oder in Teilen davon den Anbau eines GVO oder einer Gruppe von nach Kulturpflanzen oder Merkmalen festgelegten GVO nach dessen/deren Zulassung zu beschränken oder zu untersagen (Art. 26b Abs. 3 S. 1 der geänderten RL 2001/18).

Wie sich aus dem eindeutigen Wortlaut ergibt, ermöglicht die Richtlinie grundsätzlich den vollständigen Ausschluss der Verwendung gentechnisch veränderter Pflanzen auf dem gesamten Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats. Sie beinhaltet und bezweckt gerade die Option auf den vollständigen Ausstieg aus der Verwendung von GVO, wenn dies von einem Mitgliedstaat gewollt und mit Gründen unterlegt ist.

Diesem grundlegenden Zweck ist bei der Auslegung Rechnung zu tragen. Entsprechend dem europarechtlichen Grundsatz vom *effet utile*⁴ soll die nationale Umsetzung von EU-Richtlinien dem Willen des Richtliniengebers bestmöglich zur praktischen Wirksamkeit verhelfen und muss ebenso die gegebenen Gestaltungsspielräume voll ausnutzen können.

3. Anforderungen an Opt-out-Maßnahmen aus Richtlinie (EU) 2015/412

Art. 26b Abs. 3 der RL 2001/18 n.F. stellt eine Reihe von besonderen Anforderungen auf, die erfüllt sein müssen, um GVO-Anbauverbote oder andere Opt-out-Maßnahmen rechtfertigen zu können. Die zentralen Aspekte sind die Vereinbarkeit mit Unionsrecht, die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen, das Vorliegen zwingender Gründe im Sinne der Richtlinie und das Verbot des Widerspruchs zu einer bei Zulassung des GVO durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfung.

3.1 Unionsrecht

Die Richtlinie wirkt gegenüber den europäischen Verträgen ähnlich wie eine Harmonisierungsmaßnahme, indem sie das Opt-out erschöpfend behandelt. Nationale Rechtsakte zu ihrer Umsetzung sind daher nicht mehr gesondert auf die Vereinbarkeit mit dem EU-Primärrecht, insbesondere mit der Warenverkehrsfreiheit zu prüfen. Maßstab für die Zulässigkeit von GVO-Anbauverboten ist vielmehr in erster Linie die Richtlinie selbst.⁵

Sie enthält bereits den Rechtfertigungsrahmen für Opt-out-Maßnahmen, ohne dass noch auf das allgemeine System von Gewährleistungen und Eingriffsschranken des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zurückgegriffen werden müsste. Maßgeblich ist hierbei, dass alle Voraussetzungen eines bestimmten Sachbereichs wie bei einer klassischen Harmonisierungsmaßnahme bereits im Richtlinien-text umfassend behandelt sind, obwohl es sich faktisch um die teilweise Rücknahme einer Harmonisierung handelt.

Die Richtlinie gibt im Bereich der GVO-Zulassung Gestaltungsfreiheit an die Mitgliedstaaten zurück. Die Rechtsprechung des EuGH hat in vergleichbaren Fällen deutlich

⁴ Winter, G. (2015): Nationale Anbaubeschränkungen und -verbote für gentechnisch veränderte Pflanzen und ihre Vereinbarkeit mit Verfassungs-, Unions- und Völkerrecht, S. 5. abrufbar unter http://www.bfn.de/0320_veroe.html

⁵ Willand, A., Buchholz, G., Meyer-Schwickerath, M. (2015): Rechtsfragen einer nationalen Umsetzung der Opt-out-Änderungsrichtlinie, S. 8-10 und S. 101ff. ; Winter a.a.O., S. 28 ff.

gemacht, dass insoweit die Vereinbarkeit mit Primärrecht nicht mehr, oder nur noch eingeschränkt auf offensichtliche Fehler zu prüfen ist.⁶

Bei Vorliegen von Gründen nach Art. 26b Abs. 3 S. 1 Buchst. a) bis g) RL 2001/18 n.F. und der übrigen Voraussetzungen der Richtlinie ist eine weitere Rechtfertigung, insbesondere mit Blick auf mittelbare Beeinträchtigungen der Warenverkehrsfreiheit (Art. 34 AEUV) nicht mehr zu fordern.

3.2 Verhältnismäßigkeit

Anbauverbote auf Grundlage der Richtlinie können unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erlassen werden. Das Erfordernis der Verhältnismäßigkeit ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip sowie den Rechts- und Verwaltungsgrundsätzen der Union und wird in Art. 26b Abs. 3 S. 1 RL 2001/18 n.F. ausdrücklich erwähnt.

Bei der Umsetzung von Anbauverboten durch Rechtsverordnung ist durch die Gerichte nur eine abgeschwächte, normbezogene Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmen.⁷ Der Normgeber hat bei der Konzeption abstrakt-genereller Vorschriften eine größere Freiheit zu generalisierenden oder typisierenden Erwägungen, als es bei Handeln durch Verwaltungsakt der Fall ist. Ohnehin hat der Gesetzgeber bei allen Elementen der Verhältnismäßigkeitsprüfung – Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit – einen weiten Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum. Dies hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Gentechnik-Urteil⁸ hervorgehoben und dazu auf die breiten gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Debatten um den Einsatz von Gentechnik verwiesen.

Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gibt dem mildereren Mittel im Übrigen nur dann den Vorrang, wenn es auch gleich geeignet ist, das legitime Regelungsziel zu erreichen. Generelle Anbauverbote können nicht ohne Weiteres mit gleicher Wirksamkeit durch kleinteilige Maßnahmen ersetzt werden, die die wirtschaftlichen Grundrechte von Landwirten, die gentechnisch veränderte Pflanzen nutzen wollen, oder GVO-Saatguthändlern womöglich weniger beeinträchtigen. Vermeintlich mildere Koexistenzmaßnahmen können technisch undurchführbar oder mit außerordentlich hohen Kosten verbunden sein, die die gleiche Eignung schon ausschließen.

3.3 Zwingende Gründe

GVO-Anbauverbote können nach der Opt-out-Richtlinie auf zwingende Gründe gestützt werden, die in Art. 26b Abs. 3 S. 1 RL 2001/18 n.F. beispielhaft genannt sind. Alle dort aufgeführten Gründe sind grundsätzlich zur Rechtfertigung von Opt-out-Maßnahmen geeignet.

Die Richtlinie zählt die Begründungsmöglichkeiten nicht abschließend auf, sodass darüber hinaus oder daneben sonstige Gründe in Betracht kommen. Die Gründe können mit Ausnahme des Grundes der „öffentlichen Ordnung“ einzeln oder kumulativ herangezogen werden.

⁶ Hierzu die Nachweise bei Willand/Buchholz/Meyer-Schwickerath a.a.O., S. 103 ff.

⁷ Winter a.a.O., S. 12.

⁸ BVerfG, Urt. v. 24.11.2010, 1 BvF 2/05 Rn. 122 ff.

Eine wesentliche praktische Bedeutung für die Umsetzung des Opt-out wird insbesondere den folgenden Verbotsgründen zukommen:

- umweltpolitische Ziele,
- sozioökonomische Auswirkungen sowie
- agrarpolitische Ziele.

Die möglichen Gründe für ein Opt-out sind für jeden Einzelfall, jeweils mit Bezug zu dem konkreten Zulassungsverfahren und dem konkreten GVO oder der Gruppe von GVO, zu prüfen.

3.4 Kein Widerspruch zur Umweltverträglichkeitsprüfung

Auch Gründe der Risikovorsorge kommen zur tragfähigen Begründung von Anbauverboten in Betracht. Das sog. Widerspruchsverbot in Art. 26b Abs. 3 S. 2 RL 2001/18 n.F. verbietet es nicht generell, GVO-Anbauverbote überhaupt auf Gründe der Risikovorsorge zu stützen. Danach dürfen die Gründe, auf die Opt-out-Maßnahmen gestützt werden, auf keinen Fall im Widerspruch zu der gemäß dieser Richtlinie oder der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 durchgeführten Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) stehen.

Dadurch werden jedenfalls keine Risiken zu Begründung von Anbauverboten ausgeschlossen, die in der UVP gar nicht untersucht werden. Faktoren, die nicht Gegenstand der UVP sind, können ohne Einschränkung ergänzend herangezogen werden. Weiter bedeutet eine lediglich abweichende Behandlung eines in der UVP festgestellten Risikos keinen Widerspruch zu dieser Prüfung. Denn hier ist zu unterscheiden zwischen dem *risk assessment*, also der wissenschaftlichen Risikofeststellung und dem *risk management*, der steuernden Entscheidung über die Behandlung von Risiken.

Die Risikoprüfung ist vom Risikomanagement zu trennen. Die Risikobewertung beruht auf naturwissenschaftlichen Erkenntnissen über Umweltrisiken (Tatsachengrundlagen) und zeigt, in welchen Bereichen Unsicherheiten bezüglich der Datenlage, der Interpretation der Daten, der Relevanz der Ergebnisse oder der Wahrscheinlichkeit des Eintretens eines schädlichen Ereignisses liegen. Das darauf beruhende, aber davon zu unterscheidende Risikomanagement beinhaltet die Entscheidung, welches Schutzniveau angestrebt werden soll, welche Risiken in Kauf genommen werden sollen, welche Bedeutung unter Anwendung des Vorsorgeprinzips konkreten Risikohypothesen beigemessen werden soll und wie mit dem Basisrisiko umgegangen werden soll, das darauf beruht, dass die Auswirkungen eines Anbaus von GVO aufgrund des begrenzten Wissensstandes und der Komplexität möglicher Auswirkungsszenarien letztlich nicht sicher prognostiziert werden können, aber möglicherweise unumkehrbar sind⁹. Die Mitgliedstaaten haben das Recht, Anbauverbote auf eine eigenständige Risikomanagemententscheidung zu stützen¹⁰, die sich von der der Unionsorgane im Zulassungsverfahren unterscheiden kann und sie können dabei selbst das von ihnen angestrebte Schutzniveau bestimmen.

Die Unterscheidung zwischen Risikobewertung und Risikomanagement ist eines der wesentlichen Ergebnisse der rechtlichen Untersuchungen zur Opt-out-Richtlinie.

⁹ Willand/Buchholz/Meyer-Schwickerath a.a.O., S. 6

¹⁰ Winter, a.a.O., S. 16; Willand/Buchholz/Meyer-Schwickerath a.a.O., S. 33 ff.

4. Welthandelsrecht

Welthandelsrechtliche Regelungen stehen dem Erlass von nationalen GVO-Anbauverböten nicht entgegen.

4.1 GATT

Nationale GVO-Anbauverböte verstößen nicht gegen das allgemeine Gleichbehandlungsgebot nach GATT.¹¹ Nach Art. III Abs. 4 GATT dürfen eingeföhrte Waren hinsichtlich aller Vorschriften z.B. über den Verkauf oder die Verwendung im Inland keine weniger günstige Behandlung erfahren als gleichartige Waren inländischen Ursprungs. Eine solche indirekte Ungleichbehandlung von möglicherweise aus den EU-Mitgliedstaaten angebotene GVO-Saatgut gegenüber gentechnikfreien Konkurrenzprodukten aus dem Inland scheidet aus.

GVO-Pflanzen und nicht gentechnisch veränderte Pflanzen unterscheiden sich physiologisch und in der Verbraucheranschauung so massiv, dass keine „gleichartigen Waren“ im Sinne von Art. III Abs. 4 GATT vorliegen. Selbst wenn man von einer Gleichartigkeit ausginge, wäre eine Rechtfertigung nach Art XX GATT zum Schutz erschöpflicher Naturressourcen zu begründen.

4.2 SPS-Abkommen

Das SPS-Abkommen¹² ist auf GVO-Anbauverböte, nicht anzuwenden. Das gilt auch für Verböte, die mit Argumenten des Umweltschutzes begründet werden.

Das Abkommen regelt lediglich gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen der Vertragsstaaten, die dazu bestimmt sind, die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen vor Gefahren durch Krankheiten oder Schädlinge zu schützen. Die mit der Verwendung von gentechnisch veränderten Organismen einhergehenden Risiken und die mit GVO-Verböten verfolgten Ziele lassen sich nach richtiger, allerdings umstrittener Auffassung thematisch nicht mehr unter den eigentlichen Schutzzweck des SPS-Abkommens fassen.

Auch die daraus resultierenden Anforderungen können deshalb sinnvollerweise keine Anwendung finden.

Im Übrigen dürfte das auf nationaler und EU-Ebene praktizierte Anforderungsprofil den Voraussetzungen des SPS-Abkommens an eine wissenschaftlich fundierte Begründung ohnehin gerecht werden.¹³

5. Umsetzung in nationales Recht

Für die Umsetzung des Opt-out in nationales Recht sollte eine bundeseinheitliche Regelung getroffen werden, die auf einer konsistenten Begründung beruht und zentral durch ein Organ der Bundesverwaltung auszuführen ist. Denn das Ziel, ein vollständiges Anbauverbot und ein einheitlich hohes Schutzniveau gegen Risiken und schädliche Auswirkungen von GVO in ganz Deutschland durchzusetzen, lässt sich

¹¹ General Agreement on Tariffs and Trade.

¹² Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures.

¹³ Vgl. Winter, a.a.O., S. 36.

formal und inhaltlich konsequent nur durch eine bundeseinheitliche Regelung verwirklichen. Die Notwendigkeit einer konsistenten Begründung für ein bundesweites Anbauverbot ergibt sich insbesondere auch daraus, dass ansonsten unterschiedliche Gründe für Anbauverbote auf Landesebene gegeneinander ausgespielt werden könnten. Auch aus naturschutzfachlichen Gründen ist dies sinnvoll, etwa im Hinblick auf den Schutz der Biodiversität, die Pestizidreduktion sowie die Förderung biologischer und naturnaher Landwirtschaft (siehe hierzu Ziff. 6).

Aus dem Effizienzgesichtspunkt ist eine einzige konsistente Regelung zudem besser geeignet als sechzehn verschiedene Landesregelungen. Sowohl die Risikobewertung als auch das Risikomanagement werden bisher in den Zulassungsverfahren nach § 16 GenTG bundeseinheitlich und in Zuständigkeit der Bundesbehörden durchgeführt. Das darin zum Ausdruck kommende bundesstaatliche Interesse an einer einheitlichen Risikomanagemententscheidung und die auf Bundesebene verfügbare Sachkompetenz sprechen ebenfalls für eine Bundeslösung.

Schließlich ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹⁴ im Bereich des Gentechnikrechts – somit auch beim Opt-out - eine bundeseinheitliche Regelung im gesamtstaatlichen Interesse zur Wahrung der Rechtseinheit nachgerade erforderlich.

Die Variante, sowohl die Aufforderung in Phase 1 des Opt-out als auch den Erlass von Anbauverboten in Phase 2 in die Zuständigkeit und vor allem in das Ermessen der Länder zu stellen, ist hingegen abzulehnen. Dies würde zu einer regionalen Zersplitterung der Rechtslage führen, die unbedingt zu vermeiden ist.

6. Naturschutz- und umweltfachliche Aspekte der GVO-Problematik

Aus naturschutzfachlicher Sicht spricht eine Vielzahl von Gründen für die Etablierung flächendeckender GVO-Anbauverbote im gesamten Bundesgebiet. Um eine weitere wissenschaftliche Konkretisierung der Folgen von GVO-Nutzung zu erhalten, hat das BfN zum 01.04.2015 ein Forschungs- und Entwicklungsvorhaben begonnen. Bereits jetzt lassen sich verschiedene Verbotsgünde absehen.

6.1 Biodiversität

So könnte das bundeseinheitliche Ziel des Schutzes der Biodiversität ein Grund für die Risikomanagementmaßnahme „Anbauverbot“ sein. Insektenresistente Pflanzen, wie beispielsweise der Bt- Mais MON810, produzieren ein Insektengift, das nicht nur den Agrarschädling Maiszünsler beeinträchtigt, sondern auch andere Schmetterlingsarten. In der Umweltrisikoprüfung stellt die für GVO-Zulassungen zuständige europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) hierzu lediglich fest, dass ein Risiko für Nicht-Ziel-Schmetterlinge vorliegt, nicht aber wie dieses Risiko zu bewerten ist. Die EFSA empfiehlt als Managementmaßnahme einen Mindestabstand von 30m zu geschützten Gebieten einzuhalten, um das Risiko zu minimieren.

Aus fachlicher Sicht wäre hier ein weitreichenderes Risikomanagement zu empfehlen.

¹⁴ BVerfG, Urt. v. 24.11.2010, 1 BvF 2/05 Rn. 122 ff.

6.2 Freisetzung von Bt-Toxinen

Im Rahmen der Zulassungsprüfung von GVO wird derzeit keine systematische Untersuchung darüber verlangt, ob und wie Umweltstress bei gentechnisch veränderten Pflanzen unerwünschte Reaktionen hervorruft, d.h. wie der Stoffwechsel von GVO z.B. auf veränderte Umweltbedingungen reagiert. Es ist wahrscheinlich, dass z.B. Bt-Pflanzen zu unterschiedlichen Zeiten unterschiedliche Mengen an toxischen Stoffen produzieren, je nach Temperatur oder Feuchtigkeit. Da es keine Untersuchungen dazu gibt, wie groß die Schwankungsbreite ist, besteht eine hohe Unsicherheit darüber, in welchen Konzentrationen die Bt-Toxine in die Umwelt gelangen. Nach dem Vorsorgeprinzip können für Maßnahmen zum Umweltschutz daher deutlich höhere Mengen an Toxinen zugrunde gelegt werden, als vom Antragsteller angegeben.

6.3 Pestizidreduktion

Im „Nationalen Aktionsplan zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln (2013)“ ist das agrarpolitische Ziel festgelegt, den Eintrag von Pestiziden in die Umwelt zu reduzieren. Der Anbau von herbizidresistenten Pflanzen ist mit dem Einsatz von komplementären Breitbandherbiziden gekoppelt. Erfahrungen aus Anbauländern von herbizidresistenten Pflanzen (z.B. USA, Brasilien) zeigen, dass der regelmäßige Einsatz von Breitbandherbiziden zur Bildung resistenter Ackerbeikräuter führt.¹⁵ Dies wiederum hat den Einsatz von höheren Pestizidkonzentrationen und die Verwendung von einer Tankmischung unterschiedlicher Herbizide zur Folge. Der Anbau von herbizidresistenten Pflanzen wirkt daher langfristig dem Ziel der Pestizidreduktion entgegen.

6.4 GVO-Auskreuzung und Ausbreitung

Auch das agrarpolitische und sozioökonomische Ziel der Förderung des Ökolandbaus wird durch den GVO-Anbau gefährdet. Grund dafür ist das Ausbreitungs- und Auskreuzungspotential von gentechnisch veränderten Pflanzen. GVO-Pollen kann verwandte Wildpflanzen oder Pflanzen in ökologischen Anbaukulturen bestäuben. Dadurch kann es zu Auskreuzungen in wildverwandte Arten oder in GVO-freie Felder kommen. In der Gentechnik-Pflanzenerzeugungsverordnung wurden deutschlandweit die Mindestabstände von GV-Mais zu benachbarten Maisfeldern festgelegt. Solche Abstände mindern zwar die Auskreuzungsrate, können eine Auskreuzung aber nicht vollständig verhindern.

Prinzipiell muss bei der Diskussion um bundesweite oder länderbezogene Anbauverbote beachtet werden, dass sowohl der finanzielle als auch der personelle Aufwand der Kontrolle für die einzelnen Bundesländer extrem steigen würde, wenn ein benachbartes Bundesland großflächig GVO-Anbau zulässt. Hier spielt neben dem Pollenflug über Landesgrenzen auch die Verbreitung von GVO durch Transportverluste und Verschüttungen von keimfähigem Material während der Verladevorgänge eine Rolle.

¹⁵ Benbrook C.M. (2012a). Impacts of genetically engineered crops on pesticide use in the U.S. – the first sixteen years. *Env. Sciences Europe* 24; Heap I. (2012). The International Survey of Herbicide Resistant Weeds. Online. November 2012.

6.5 Kontamination von Saatgut

Besonders problematisch ist eine Kontamination von Saatgut, da hiervon auch nachfolgende Ernten betroffen sind und GVO-Kontaminationen noch Jahre später auftreten können. Wie problematisch eine Verunreinigung von Saatgut ist, zeigt das Beispiel Reis LL601. In den USA kam es 2001 zu einer unbemerkten Vermischung von konventionellem Saatgut mit einer nicht-zugelassenen GV-Reissorte (LL601). Fünf Jahre später wurde der GV-Reis LL601 auf Reisanbauflächen in den USA sowie in Reisexporten nach Europa gefunden. Durch Exportverluste und Rückrufaktionen entstand ein Schaden von ca. 1,7 Mrd. US\$¹⁶.

6.6 Bildung persistenter GVO-Populationen

Auch die Persistenz von GVO-Pflanzen oder Auskreuzungen ist faktisch nur durch ein flächendeckendes und bundesweites Anbauverbot zu beherrschen. Hat eine Auskreuzung von gentechnisch veränderten Raps- oder Zuckerrüben-Pflanzen oder der Verlust von Saatgut stattgefunden, so können sich die Samen ausbreiten und ggf. dauerhaft ansiedeln. Samen von Raps, Zuckerrübe, Kartoffel können über längere Zeit im Boden überdauern. Wie aus der Problematik von invasiven Pflanzenarten bekannt, treten ökologische Auswirkungen oft mit einer erheblichen Zeitverzögerung (> 10 Jahre) auf. Dieser Aufwuchs kann persistente Populationen bilden¹⁷. Da der spontane Aufwuchs an Feldern, Transportrouten und Verarbeitungsstätten ständig durch neue Transportverluste erneuert wird, kommt es zu quasi-stabilen Populationen, die einen Produktionsherd für GVO-Pollen und -Pflanzenteile bilden. Handelt es sich dabei um herbizidresistente GVO-Sorten, entsteht ein Selektionsvorteil auf den Flächen, die mit dem Komplementärherbizid behandelt werden, was eine Verbreitung der GVO-Pflanzen zusätzlich begünstigt.

Das Auskreuzungspotential und die schädlichen Wirkungen von GVO-Pflanzen in der Umwelt werden zwar in der Umweltrisikoprüfung der EFSA bewertet. Ein ausreichendes Schutzniveau lässt sich jedoch im Rahmen einer zulässigen Risikomanagement-Entscheidung nur durch Anbauverbote erreichen.

7. Zusammenfassung

In Übereinstimmung mit zwei externen Rechtsgutachten von Prof. Dr. Gerd Winter (Universität Bremen) und der Kanzlei Gaßner, Groth Siederer & Coll. (Berlin) hält das Bundesamt für Naturschutz die sog. Opt-out-Richtlinie für eine geeignete Rechtsgrundlage zur bundesweiten Sicherstellung einer gentechnikfreien Natur und Landwirtschaft in Deutschland. Es wird eine einheitliche Regelung durch Bundesgesetz und -verordnung empfohlen. Nationale und einheitliche GVO-Anbauverbote sind auch aus naturschutzfachlicher Sicht zur Sicherung eines angemessenen Schutzes der Biodiversität, zur Pestizidreduktion und vor allem zur Verhinderung unkontrollierter Verbreitung von GVO zwingend erforderlich.

¹⁶ Quelle: BÖLW Schadensbericht Gentechnik 2015

¹⁷ Loos et al. 2004. Erfahrungen und Ergebnisse geobotanischer Studien an verwilderndem Raps im Ruhrgebiet – eine Übersicht. Flor. Rundbr. Beih. 7: 110–112.