

Länderhaftung wegen Nichtumsetzung der EU-Freisetzungsrichtlinie. Ein Kurz-Gutachten

A. Ausgangslage

Bereits im Jahre 2002 lief die Umsetzungsfrist für die EU-Freisetzungsrichtlinie FreisRL ab. Mit der Richtlinie wurde ein moderner Rechtsrahmen zur europaweiten Vermarktung genetisch veränderter Organismen (GVO) geschaffen. Kernanliegen der FreisRL ist die Erleichterung des grenzüberschreitenden Handels mit GMO bei gleichzeitiger Gewährleistung eines hohen Sicherheitsniveaus. Erreicht wird dies zum einen durch die detaillierte Regelung eines gemeinschaftlichen Genehmigungsverfahrens zur Vermarktung von GMO mit EU-weiter Wirkung und zum anderen durch die Aufnahme zahlreicher Bestimmungen zum Schutz von Gesundheit, Ökosystem und Sachgütern Dritter. Dies bedeutet für die EU Mitgliedstaaten zweierlei: sie haben im Rahmen der FreisRL einerseits die EU-weite Vermarktung von GMO zuzulassen und andererseits dafür zu sorgen, daß die Bedingungen, unter denen GMO frei zirkulieren dürfen, eingehalten werden. Nur wenn beiden Belangen Rechnung getragen wird, bewegen sich die Mitgliedstaaten im Rahmen des EU Rechts, denn nach ständiger Rechtsprechung des EuGH ist dem EU Recht stets größtmögliche Geltung zu verschaffen. Deutschland ist diesen Pflichten bisher nicht einmal auf legislativer Ebene nachgekommen und wurde nach Durchführung eines Vertragsverletzungsverfahrens der EU Kommission durch den EuGH verurteilt.

Es stellt sich daher die Frage, wie diejenigen GMOs rechtlich zu beurteilen sind, die bereits über eine EU-Genehmigung verfügen, solange das neue Gentechnikgesetz (GenTG) noch nicht verabschiedet ist.

Praktisch wurde dies in letzter Zeit insbesondere bei 50 Tonnen gentechnisch veränderten Mais-Saatguts, ausreichend für eine Anbaufläche von 1600 ha. Diese GMOs verfügen bereits seit 1998 über eine EU-weite Inverkehrbringens-Genehmigung und wurden im Jahre 2002 vom Bundessortenamt nach dem Saatgutverkehrsgesetz genehmigt. In einigen Bundesländern wird dieses Material zum sog. Erprobungsanbau eingesetzt. Dabei handelt es sich um wissenschaftlich begleitete Freilandversuche, mit deren Hilfe das Verhalten dieser Mais-Sorte unter natürlichen Bedingungen untersucht werden soll. Da dieser Anbau in vielen Fällen u.a. aus Furcht vor einer Zerstörung durch Umweltaktivisten geheimgehalten wird, fürchten konventionell wie nach der EG-Ökolandbauverordnung wirtschaftende Landwirte sowie Imker eine sog. Auskreuzung ihrer natürlich bewirtschafteten Ware durch Pollenflug, Bienenbestäubung oder sonstige Ausbreitung, die im Extremfall noch bis zu Entfernungen von 20 km eintreten können. Da europaweit seit Jahren über 70 % der Verbraucher genetisch veränderte Lebensmittel ablehnen, befürchten diese Landwirte erhebliche Absatzeinbußen für den Fall, daß sie ihre Ware infolge dieser Auskreuzungen als "genetisch verändert" gekennzeichnet werden müssen, was bei einem Schwellenwert von über 0,9 % der Fall ist. Besonders hart würde dies Landwirte treffen, die nach der EU-Ökolandbauverordnung wirtschaften, da der Einsatz von Gentechnik in diesen Produkten verboten ist und damit deren Absatz als Bioprodukte ausgeschlossen wäre.

Nachdem entsprechende Auskunftersuchen von natürlich wirtschaftenden Landwirten und Imkern von den Länderbehörden abgelehnt bzw. nur unzureichend erteilt wurden, klagten mehrer Personen auf Auskunft über den Standort, scheiterten aber regelmäßig daran, daß Art. 31 FreisRL, der solche Auskünfte vorsieht, in Deutschland mangels Verabschiedung des neuen GenTG, welches solche Register in § 16a vorsieht, bisher nicht umgesetzt wurde. Dies hat zur Folge, daß in Zukunft natürlich wirtschaftende Nachbarn, die von den GVOs mangels Auskunft nichts wußten, in ihren Produkten genetische Veränderungen feststellen könnten und ihre Ware dadurch unverkäuflich würde. Es stellt sich daher die Frage, ob diese Landwirte diejenigen Bundesländer, die eine Auskunft verweigerten, für die daraus entstehenden Schäden haftbar machen können.

B. Unmittelbare Wirkung?

Sollten die Auskunftsansprüche der FreisRL ausnahmsweise unmittelbare Wirkung entfalten, also auch ohne Umsetzung durch das GenTG innerstaatlich gelten, bestünde von vornherein keine Notwendigkeit für eine Haftung. Da die Umsetzungsfrist im Jahre 2002 auslief und der EuGH im Jahre 2004 bereits ein Vertragsverstoß Deutschlands wegen Nichtumsetzung feststellte, ist eine solche Direktwirkung prinzipiell möglich.

Sie setzt allerdings zweierlei voraus: Art. 31 FreisRL muß hinreichend genau sein und keines weiteren staatlichen Umsetzungsaktes bedürfen, also unbedingt sein.

Nach dieser Vorschrift richten die Mitgliedstaaten Standortregister für gentechnisch bewirtschaftete Flächen ein und geben sie der Öffentlichkeit bekannt.

An der hinreichenden Genauigkeit dieser Vorschrift mangelt es nicht. Es handelt sich nicht nur um einen vagen Programmsatz sondern um einen klar umrissenen Auftrag.

Es fehlt aber an der nötigen Unbedingtheit. Diese liegt nur dann vor, wenn es zur Gewährung der Auskunftsansprüche keines weiteren staatlichen Umsetzungsaktes mehr bedarf. Die Standortregister aber, aus denen Auskunft erteilt werden soll, müssen erst einmal eingerichtet werden. Dies kann technisch-organisatorisch auf verschiedenen Weise geschehen. Außerdem kommen sowohl Bund, Länder als auch Gemeinden als registerführende Stellen in Betracht. Diese weiteren Umsetzungsakte im einzelnen zu vollziehen, ist alleine Aufgabe der Mitgliedstaaten. Das EG Recht kann dies nicht überspielen. Hinzukommt, daß die Auskünfte gem. Art. 31 FreisRL lediglich "in der von den zuständigen Behörden als angemessen angesehenen Weise" zu veröffentlichen sind, was für eine Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten in Bezug auf die Art und Weise der Veröffentlichung hindeutet. Auch diese Freiräume darf die EU nicht im Wege der Direktwirkung kassieren. Damit kommt eine unmittelbare Wirkung nicht in Betracht. Geschädigte Landwirte können demnach auch unter Einbeziehung von EU-Recht vor Verabschiedung des neuen § 16a GenTG keine Auskunftsansprüche geltend machen. Sie sind daher alleine auf eine eventuelle Staatshaftung angewiesen.

C. Voraussetzungen der Staatshaftung wegen Geheimhaltung der Anbauflächen

Das EU-Recht sieht unter folgenden Voraussetzungen eine Staatshaftung der Mitgliedstaaten vor:

1. Eine EU Richtlinie wurde nicht innerhalb der Umsetzungsfrist übernommen. Diese Voraussetzungen hat der EuGH bereits für die Freisetzungsrichtlinie insgesamt und damit auch für Art. 31 FreisRL festgestellt.

2. Die nichtumgesetzte Vorschrift zielt darauf ab, subjektive Rechte zu verleihen. Auch dies bei Art. 31 FreisRL der Fall, da das Koexistenzkonzept Bestandteil des europäischen Gentechnikrechts und die genaue Kenntnis gentechnisch veränderter Anbauflächen wesentliche Voraussetzung dafür ist, daß ökologisch wirtschaftende Nachbarlandwirte sich schützen können.

3. Der EU-Rechtsverstoß muß schwerwiegend sein. Auch dies ist jedenfalls bei Ländern wie Bayern und Sachsen-Anhalt der Fall. Denn aus den Verlautbarungen der jeweiligen Landesregierungen läßt sich schließen, daß die Geheimhaltung der Anbauflächen eine bewußte Vereitelung des EU-Rechts darstellt, um die Grünen Gentechnik unter Umgehung der Voraussetzungen der Freisetzungsrichtlinie, zu denen auch die Standortregister gehören, einzuführen. Dieser Verstoß wiegt umso schwerer, als diese beiden Länder auf Bundesebene die Einrichtung eines solchen Registers bewußt verhindern.

4. Der EU-Rechtsverstoß der Bundesländer führt zu einem Schaden derjenigen Ökobauern und Imker, die in der Nachbarschaft der geheimgehaltenen Flächen liegen, da sie ihre kontaminierte Ware nicht mehr als Bio-Ware verkaufen können. Der Begriff der Nachbarschaft geht dabei so weit, wie Mais-Pollen fliegen kann bzw. Bienen-Bestäubung möglich ist, im Extremfall also bis über 20 km.

D. Inhalt der Schadensersatzpflicht:

Nach allgemeinen Grundsätzen ist der gesamte Schaden zu ersetzen, der Ökobauern durch die Kontamination ihre Felder entsteht, und zwar:

- Analyse-Maßnahmen
- Dekontaminationsmaßnahmen
- Verdienstausfall wegen Unverkäuflichkeit der Ware inklusive eventuell notwendig werdender aufgrund des Zivilrechts nach den §§ 459ff. nötigen Rücknahmeaktionen
- bei Existenzvernichtung des Ökobetriebs wegen Kündigung der Lieferverträge alle daraus entstehenden für den gesamten Betrieb entstehenden Kosten.

Dr. iur. Christoph Palme, Institut für Naturschutz und Naturschutzrecht, Tübingen.