

# **Zulassung des Anbaus von genveränderten Mais- Zwang zur Verfassungsänderung?**

## **Einführung**

„Absurde Situation“- so kommentierte Enikő Győri, die ungarische Staatssekretärin für Unionsangelegenheiten die Entscheidung des Ministerrats, in der er für die Zulassung des Anbaus von genveränderten Mais (nachstehend: Genmais 1507) ab 2015 gestimmt hat<sup>1</sup>. Der Aussage kann folgenderweise korrigiert werden: der Rat hat nicht gegen die Zulassung gestimmt. Lediglich 5 Mitgliedstaaten waren dafür (19 Mitgliedstaaten dagegen), aber die hohe Zahl der Enthaltungen (hauptsächlich die Enthaltung von Deutschland) hat nach sich gezogen, dass keine blockierende Minderheit entstanden ist. Jetzt ist die Kommission dran, die das letzte Wort bei der Erteilung der Genehmigung hat. Die Wahrscheinlichkeit der Erteilung erhöht das Gutachten der Fachagentur der Kommission, die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (nachstehend EFSA), die in ihrem Gutachten kein Risiko bei der Einführung des Genmaises 1507 ermittelt hat.<sup>2</sup> Der zuständige Kommissar hat angekündigt, dass die Kommission nach der Interpretation des geltenden Rechts keine Möglichkeit zur Ablehnung des Antrags sieht.<sup>3</sup> Damit wird der Genmais 1507 der zweite gentechnisch veränderter Mais, dessen Anbau in der EU zulässig wird (der erste war der sog. „MON 810“).<sup>4</sup>

## **Ungarn und die genmanipulierten Organismen**

Ungarn war eines der 5 Mitgliedstaaten, der mit Frankreich gegen den Genmais 1507 eine heftige Debatte geführt hat. Der Grund ist dafür das neue Grundgesetz, das ein Verbot gegenüber den genveränderten Organismen enthält. Artikel XX Absatz 1 des Grundgesetzes anerkennt das Recht auf Gesundheit von Körper und Geist, aber *„die Durchsetzung des Rechts laut Absatz 1 unterstützt Ungarn mit einer von genmanipulierten Organismen freien Landwirtschaft, mit der Sicherung des Zugangs zu gesunden Lebensmitteln und Trinkwasser, mit der Organisation des Arbeitsschutzes und der Gesundheitsversorgung, der Förderung von sportlicher Betätigung und einer regelmäßigen körperlichen Ertüchtigung sowie der Sicherung des Umweltschutzes“*.

---

<sup>1</sup> [http://www.welt.de/newsticker/dpa\\_nt/infoline\\_nt/brennpunkte\\_nt/article124732478/Genmais-1507-vor-der-Zulassung-in-Europa.html](http://www.welt.de/newsticker/dpa_nt/infoline_nt/brennpunkte_nt/article124732478/Genmais-1507-vor-der-Zulassung-in-Europa.html)

<sup>2</sup> <http://www.efsa.europa.eu/de/press/news/111118.htm>

<sup>3</sup> <http://www.sueddeutsche.de/news/politik/eu-genmais-1507-vor-der-zulassung-in-europa-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-140210-99-02840>

<sup>4</sup> <http://www.transgen.de/anbau/deutschland/227.doku.html>

Wie es aus dem Zitat herauszulesen ist, das ungarische Grundgesetz schützt die Landwirtschaft von genveränderten Produkten, und von dem Staat wird verlangt, diesen Schutz aufrechtzuerhalten. Ergibt sich die Frage, wie kann dieser Schutz aufrechterhalten werden, wenn für die Zulassung des Anbaus von Genmais 1507 eine europarechtliche Verpflichtung besteht? Wie lange kann sich Ungarn auf dem Schutzklausel der Freisetzungsrichtlinie berufen? Wie geht es bei der Kollision zwischen dem EU Recht und einer mitgliedstaatlichen Verfassung? In diesem Artikel versuche ich diesen Fragen zu beantworten.

### **Die Freisetzungsrichtlinie und der Schutzklausel<sup>5</sup>**

Die Freisetzungsrichtlinie beruht auf dem Vorbeugeprinzip und dem Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt. Das Ziel der Richtlinie ist die Kontrolle der absichtlichen Freisetzung der genetisch veränderten Organismen in die Umwelt. Vor der Zulassung muss eine Umweltverträglichkeitsprüfung und das entsprechende Risikomanagement durchgeführt werden, um die voraussichtlichen schädlichen Auswirkungen ermitteln zu können.

Die Richtlinie ermöglicht den Mitgliedstaaten, die unionsweit genehmigten Produkte von ihren Märkten fernzuhalten. Die Einschränkung oder das Verbot den Einsatz oder den Verkauf von genveränderten Produkten muss auf wissenschaftlich begründeten Informationen beruhen (die nur nach der Erteilung der Genehmigung erkannt wurden), erhebliche Umweltauswirkungen voraussetzen, und die Gefahr darstellen, dass diese Produkte die menschliche Gesundheit oder die Umwelt schädigen können. Über die Informationen, die als Grundlage der Einschränkung dienen, muss die Kommission unterrichtet werden.

Als der Anbau des ersten genveränderten Mais zulässig wurde (MON 810), haben Österreich und Ungarn mit dem Schutzklausel Gebrauch gemacht<sup>6</sup>, der aber von der Kommission angefochten wurde. Der Umweltministerrat hat aber doch ermöglicht, das Verbot aufrechterhalten zu können.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Richtlinie 2001/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt und zur Aufhebung der Richtlinie 90/220/EWG des Rates

<sup>6</sup> In Ungarn wurden mehr Studien erstellt, die gewarnt haben, dass der MON 810 Mais geeignet ist, um die geschützten Schmetterlinge zu töten, Die wichtigsten Studien sind auf der folgenden Webseite zu finden:

<http://gmo.kormany.hu/a-hazankban-ervenyeben-levo-moratoriumrol>

<sup>7</sup> <http://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/eu-umweltminister-oesterreich-und-ungarn-duerfen-genmais-anbau-untersagen-a-610777.html>

## **Frage des Vorrangs des Europarechts gegenüber den mitgliedstaatlichen Verfassungen**

Die Frage, ob das Europarecht (sowohl das Primärrecht als auch das Sekundärrecht) gegenüber dem mitgliedstaatlichen Recht Vorrang hat, ist keine Frage mehr<sup>8</sup>. Sofort nach der Costa vs. Enel Entscheidung hat der EUGH den Vorrang des Europarechts gegenüber dem nationalen Verfassungsrecht anerkannt. In dem Internationalen Handelsgesellschaft-Fall hat das deutsche Verwaltungsgericht die Anwendung einer Verordnung mit der Berufung auf den von dem Grundgesetz geschützten Grundrechte verweigert. Der EUGH hat bestimmt, dass die Gültigkeit der Gemeinschaftshandlungen nur auf Gemeinschaftsebene geprüft werden können. Er hat festgestellt, dass der Schutz der Grundrechte zu den Gemeinschaftszielen gehört, und die betroffene Verordnung ist angemessen, und verletzt sie nicht.<sup>9</sup>

Das Fallbeispiel hat gezeigt, dass der EUGH den Vorrang des Europarechts auch gegenüber den mitgliedstaatlichen Verfassungen aufrechterhält.

## **Mögliche Lösungen**

Wird den Anbau des Genmais 1507 ordnungsmäßig, ab 2015 unionsweit eingeführt, wird die Normenkonflikt zwischen dem Europarecht und der ungarischen Verfassung ohne Frage lebendig. In den folgenden werde ich prüfen, wie der Konflikt aufgelöst werden kann.

### **1. Verfassungsänderung**

Wird der Genmais 1507 ein in Ungarn eingeführt, kann eine Verfassungsänderung vorgesehen werden. Doch geht es nicht so einfach. Zwar hat das Grundgesetz die Terminologie der früheren Verfassung „hohes Maß“ verlassen<sup>10</sup>, kann es weiterhin unter Artikel XX Absatz I verstanden werden. Das bedeutet, dass das bisherige Niveau des Gesundheitsschutzes nicht vermindert werden kann. Wird der Hinweis auf die genmanipulierten Organismen durch eine Verfassungsänderung gestrichen, kann so verstanden werden, als ob das Schutzniveau niedriger wurde, was expressis verbis verboten ist. So würde eine mögliche Verfassungsänderung einen innerstaatlichen, rechtlichen Konflikt stiften.

---

<sup>8</sup> Vgl. Costa vs. Enel, Rs. 6-64

<sup>9</sup> Rechtsache 11-70

<sup>10</sup> Der „hohes Mass“ Begriff hat zu vielen Unsicherheiten geführt, und oft hat das Verfassungsgericht und der Oberste Gerichtshof mit problematischen Fällen begnügt. Vgl.

[http://index.hu/belfold/2011/03/10/kikerulne\\_az\\_alkotmanybol\\_a\\_legmagasabb\\_szintu\\_egeszseg/](http://index.hu/belfold/2011/03/10/kikerulne_az_alkotmanybol_a_legmagasabb_szintu_egeszseg/)

## 2. Opt-out-Lösungsfindung auf europäischer Ebene

Dänemark hat versucht, einen Kompromiss zur Verwirklichung einer Ausstiegsklausel auszuarbeiten. Nach dieser sollten die Unternehmen, die genveränderten Mais in Verkehr bringen, einfach aus dem Markt des Staates ausgeschlossen wollen, die gegen die genveränderte Produkte sind<sup>11</sup> (es ist zu anmerken, dass eine Zulassung, die auf europäischer Ebene erteilt wird, ermächtigt den Produzenten, um seine Produkte auf dem ganzen Gebiet der Gemeinschaft zu verwerten).

Aus ungarischer Sicht scheint dieser Lösungsvorschlag günstig zu sein, aber es muss darauf hingewiesen, dass eine solche Klausel mit den Grundsätzen des Binnenmarktes nur schwierig vereinbar würde.

## 3. Änderung der Freisetzungsrichtlinie

Frankreich würde die Freisetzungsrichtlinie –aufgrund einer früheren Gesetzesvorschlag der Kommission- ändern, damit der Kreis der Ausnahmen erweitert werden konnte. Dadurch könnten die Mitgliedstaaten weitere Kriterien für ein nationales Anbauverbot einführen. So würden neben den wissenschaftlichen Gründen auch Landnutzungsziele oder sozio-ökonomische Gründe als Ablehnungsgründe gelten.<sup>12</sup> In meiner Ansicht sollte diese Option bevorzugt werden.

## **Konsequenzen**

Der Umweltminister beraten sich schon über eine Lösung, die für beide Seiten beruhigend wäre. Aber dieser Fall hat einige Fragen aufgeworfen:

1. Ergibt sich die Frage, ob das System der Zulassung aufgrund der Freisetzungsrichtlinie entsprechend ausgestaltet ist. Ist das Subsidiaritätsprinzip entsprechend berücksichtigt (worden)? Ist die Ebene der EU die beste, wo diese Maßnahme getroffen werden kann?<sup>13</sup> Hier soll es auch erwähnt werden, dass zwar die Gutachten der EFSA kein Risiko entdeckt hat, mehr Mitgliedstaaten haben angekündigt, dass die Forschungsergebnisse der EFSA zu bezweifeln sind.

---

<sup>11</sup> <http://www.transgen.de/aktuell/1768.doku.html>

<sup>12</sup> <http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/streit-um-genmais-umweltminister-beraten-ueber-ausnahmen/9558134.html>

<sup>13</sup> Die Frage der entsprechenden Berücksichtigung von dem Subsidiaritätsprinzip wurde auch von Enikő Győri aufgeworfen. Vgl. <http://www.kormany.hu/hu/kulugyminiszterium/eu-ugyekert-felelos-allamtitkarsag/hirek/magyarorszagon-nem-lesz-gmo-termeles>

2. An den ersten Punkt kann angeknüpft werden, warum trifft die EU eine Entscheidung, worüber weder in der EU, noch in den einzelnen Mitgliedstaaten keine Einigkeit gibt?<sup>14</sup> In Deutschland wird über eine Ausstiegsklausel diskutiert, die den Bundesländern die Wahl anbieten würde.<sup>15</sup> Doch muss Deutschland berücksichtigen, dass das EU Recht keine Opt-out Möglichkeit für Teilgebiete eines Mitgliedstaates (Regionen, Bundesländer) ermöglicht.
3. Das Ergebnis der Abstimmung ist wieder bemerkenswert: 19 Staaten haben gegen, 5 Staaten für die Zulassung gestimmt, und 4 Staaten haben eine Enthaltung aufrechterhalten. Damit war der Rat nicht in der Lage, die Zulassung zu verweigern. Ergibt sich die Frage: was für ein Bild wird darüber für die Unionsbürger dargestellt, wenn sie die Zahlen hören: 5 für, 19 dagegen, und doch geht es. Was für ein Bild wird über die demokratische Europäische Union dargestellt?<sup>16</sup>

Zwar sind diese Fragen noch offen, kann Bescheid ausgesprochen werden, dass die Streitigkeiten über die Akzeptierung von genveränderten Produkten noch lange Zeit andauern werden. In Bezug auf die Marköffnung vor dem Genmais 1507 in 2015 muss doch eine vorübergehende Lösung vorliegen, die vielleicht für die Zukunft eine Leitlinie sein kann.

***Diese Forschung von Péter Dudoma konnte mit Unterstützung des ungarischen Staates und der Europäischen Union, in Kofinanzierung des Europäischen Sozialfonds, durch die im Rahmen des Projektes TÁMOP 4.2.4.A-1 ausgeschriebene Stipendienförderung verwirklicht werden.***

---

<sup>14</sup> In Deutschland gibt es eine Spaltung nicht nur innerhalb der Bundesregierung, sondern auch die Bundesländer diskutieren über eine Ausstiegsklausel. Vgl. <http://www.zeit.de/wissen/2014-02/genmais-1507-eu-abstimmung>

<sup>15</sup> <http://www.handelsblatt.com/politik/international/streit-um-genmais-gruene-drohen-eu-kommission-mit-misstrauensantrag/9472448.html>

<sup>16</sup> Es ist bemerkenswert, dass die Grünen für den Fall der Zulassung durch die Kommission die Einbringung eines Misstrauensantrags vorausgesetzt haben. Vgl. <http://www.handelsblatt.com/politik/international/streit-um-genmais-gruene-drohen-eu-kommission-mit-misstrauensantrag/9472448.html>