

Das Ende oder erst der Anfang?

Gentechnikfreie Regionen in der Europäischen Union

von Kenneth Richter

Am 5. Oktober 2005 lehnte der Europäische Gerichtshof den Widerspruch des Landes Oberösterreich ab, das gegen die Entscheidung der EU-Kommission geklagt hatte, die zuvor das Gentechnikverbot der Region Oberösterreich für „nicht mit EU-Recht vereinbar“ erklärt hatte. Die Entscheidung rückte einmal mehr die europaweite Bewegung von Regionen ins Rampenlicht, die auf dem Recht bestehen, selbst zu entscheiden, ob und wie gentechnisch veränderte Pflanzen auf ihrem Gebiet angebaut werden dürfen. Wer sind diese Regionen? Was wollen sie? Bedeutet die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs das Ende für diese Initiativen? Und kann es sich die EU-Kommission weiterhin leisten, die Forderungen tausender lokaler und regionaler Regierungen zu ignorieren?

Für die Bewegung der gentechnikfreien Regionen in Europa spielt Oberösterreich eine wichtige Rolle, da es zusammen mit der Region Toskana das „Netzwerk gentechnikfreier EU-Regionen“ gegründet hat. Anfang November 2003 gegründet, ist das Netzwerk von zunächst zehn EU-Regionen inzwischen auf 30 Regionen angewachsen. In der Charta des Netzwerks wird das Recht für Regionen gefordert, spezielle Pläne oder Regeln zur so genannten Koexistenz auf regionaler Ebene zu verabschieden, mit der Möglichkeit, konventionellen und ökologischen Anbau großflächig – bis hin zu einer ganzen Region – zu schützen.

Das Netzwerk besteht aus Regionen mit weitreichenden gesetzgebenden Befugnissen und befindet sich noch im Aufbau. Es stellt allerdings nur die Spitze des Eisbergs regionaler und lokaler gentechnikfreier Gebiete in der EU dar. Die absolute Zahl dieser Gebiete anzugeben ist aus mehreren Gründen nicht einfach: Es gibt bislang kein zentrales Register, bei dem sich die Regionen melden können. Die Entscheidungen der jeweiligen Lokal- oder Regionalregierungen gehen auf Initiativen von Bürgern vor Ort zurück und werden teils kaum in nationalen, geschweige in den internationalen Medien gemeldet. Die Bewegung ist noch recht jung (die ersten gentechnikfreien Regionen wurden vor drei bis vier Jahren gegründet) und fast täglich kommen neue Regionen hinzu. Gleichzeitig mahlen die Mühlen lokaler Regierungen recht langsam, so dass vielerorts der Entscheidungsprozess noch in vollem Gange ist.

Nachforschungen von Friends of the Earth Europe haben folgende Zahlen ergeben (Stand: Oktober 2005). Einen gentechnikfreien Status fordern für sich ein:

- mindestens 164 Regionen, die je nach Land auch Provinzen, (Bundes-)Länder, Departements oder Präfekturen heißen können,
- über 3.400 Lokalregierungen,
- und mindestens 1.100 weitere Gebiete, die in keine der beiden Kategorien passen.

Was ist eine Region?

Es gibt weder eine absolut gültige Definition noch eine vollständige Liste der Regionen in der EU. Das liegt einmal an sprachlichen Unterschieden im Gebrauch des Wortes „Region“, aber auch an den höchst unterschiedlichen politischen Organisationsformen unterhalb der einzelstaatlichen Ebene innerhalb der EU. Die Versammlung der Regionen Europas (VRE), der 250 europäische Regionen angehören, definiert eine Region als „eine territoriale Körperschaft öffentlichen Rechts direkt unterhalb der Staaten-Ebene, die mit politischer Selbstbestimmung ausgestattet ist“.

In der Praxis stößt diese Definition aber auf Schwierigkeiten: So erkennt die VRE in Großbritannien „Counties“ als Regionen an. Unklar bleibt aber, welche Stellung z.B. Wales hat, das einerseits eine eigene Nationalver-

sammlung hat, andererseits aber in weitere Counties unterteilt ist. Tatsächlich haben auch einige walisische Counties Resolutionen zur Gentechnikfreiheit gesondert verabschiedet, obwohl Wales als Ganzes bereits dem Netzwerk gentechnikfreier Regionen beigetreten ist.

Die Regionen in Europa unterscheiden sich auch in ihren gesetzgebenden Kompetenzen: Während deutsche und österreichische Bundesländer und teils auch italienische Regionen über weitgehende Selbstbestimmungsrechte (zum Beispiel bei der Landwirtschaft) verfügen, ist dies bei britischen Counties und französischen Regionen so nicht der Fall.

Motive zur Gründung

Wie kommt es also trotz dieser Unterschiede zu dieser erstaunlichen europaweiten Bewegung mit so beachtlichem politischen Gewicht? Die Bevölkerung in Europa ist besorgt: Eine Umfrage des „Eurobarometers“ hat gezeigt, dass über 70 Prozent der Menschen Gentechnik im Essen ablehnen und 60 Prozent denken, dass gentechnisch veränderte Ackerpflanzen negative Auswirkungen auf die Natur haben könnten (1).

Auf der anderen Seite steht die Europäische Kommission unter dem Lobbydruck der Gentechnik-Industrie und glaubt, bei der Agro-Gentechnik nicht „ins Hintertreffen“ kommen zu dürfen. Darüber hinaus verlässt sie sich in punkto Gentechnik ganz auf die Meinung ihrer Experten der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA). Friends of the Earth Europe haben in ihrem Bericht „Throwing Caution to the Wind“ offen gelegt, dass einige der Mitarbeiter der EFSA direkte oder indirekte Verbindungen zur Gentechnik-Industrie haben und dass sogar die EU-Mitgliedstaaten Bedenken über die Sicherheitsprüfungen der EFSA geäußert haben (2).

Zudem steht die Kommission unter großem Druck aufgrund der Klage, welche die USA, Kanada und Argentinien bei der Welthandelsorganisation (WTO) eingereicht haben: Die zu langsame Zulassung neuer, gentechnisch veränderter Organismen (GVO) in der EU stelle eine „unerlaubte Handelsbarriere“ für die gentechnisch veränderten Agrarprodukte der drei Länder dar. Die EU-Kommission versucht nun möglichst schnell GVO zuzulassen, um der Klage den Wind aus den Segeln zu nehmen. Dass ihr dabei eine gründliche Prüfung der ökologischen Gefahren und Langzeit-Gesundheitsrisiken eher hinderlich ist, überrascht kaum.

Die EU-Mitgliedstaaten dagegen sind uneins, was die Sicherheit neuer GVO betrifft: Seit dem Ende des inoffiziellen Moratoriums im Jahr 2003 hat kein GVO die für eine Zulassung erforderliche Zweidrittelmehrheit der Mitgliedstaaten erhalten. Dennoch hat die Kom-

mission diese Uneinigkeit nicht etwa zum Anlass genommen, den jeweiligen GVO abzulehnen. Vielmehr hat sie einen demokratischen Schwachpunkt der EU ausgenutzt, nach dem Entscheidungen ohne qualifizierte Mehrheit der Mitgliedstaaten wieder zurück an die Kommission gehen, und hat vier neue GVO für den Verzehr zugelassen.

Außerdem gibt es noch keine EU-weite Regelung zur so genannten Koexistenz, das heißt zur Frage, wie beim Anbau von GVO eine Kontamination von benachbarten konventionellen oder ökologischen Flächen verhindert werden kann. Zugleich kann der Anbau bereits zugelassener gentechnischer Pflanzen in vielen Ländern jederzeit beginnen, ohne dass es geeignete Schutzbestimmungen gibt. Die Kommission hat bislang nur vage Leitlinien veröffentlicht und es den Ländern überlassen, Koexistenz-Bestimmungen zu verabschieden. Dennoch beharrt die Kommission darauf, dass gentechnikfreie Regionen nicht mit geltendem EU-Recht zu vereinbaren sind (3).

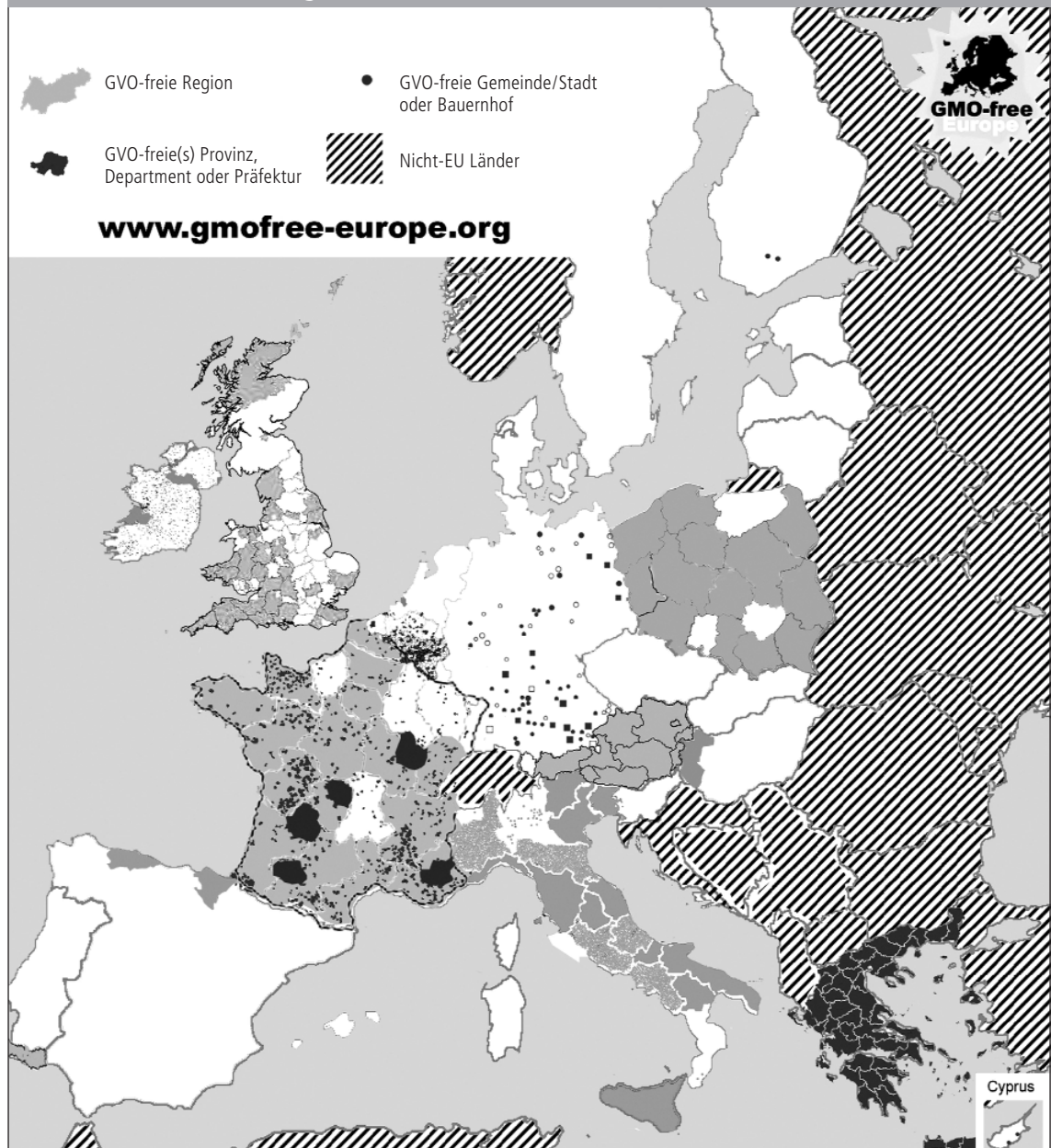
Gentechnische Verunreinigungen zu verhindern, ist ein kompliziertes Unterfangen. Die Maßnahmen, die hierbei zum Tragen kommen müssen, hängen nicht nur von der Ackerpflanze ab (Pollengröße, Möglichkeit zur Insektenbestäubung etc.), sondern besonders auch von lokalen Bedingungen: von der vorherrschenden Ackergröße, den üblichen Anbaumethoden, natürlichen Gegebenheiten wie physischen Grenzen (Wälder und Berge) sowie vorkommenden Insekten. Darüber hinaus müssen sensible Gebiete wie Naturschutzgebiete und Gebiete mit Saatgutvermehrung berücksichtigt werden. Schnell wird klar, dass Entscheidungen über das Ob und Wie des gentechnischen Anbaus nur auf lokaler oder regionaler Ebene getroffen werden können.

In der Summe führt dies dazu, dass Bürger wenig Vertrauen in die Entscheidungen auf EU-Ebene haben und sich mit ihren Bedenken zur Gentechnik nicht ernst genommen fühlen. Lokale und regionale Vertreter hingegen sind näher an den Sorgen ihrer Bürger. Sie haben häufig ein Gespür für Gesundheitsbedenken, Auswirkungen auf Tourismus und Belange der traditionellen und nachhaltigen Formen der Landwirtschaft sowie für den Wert regionaler Gütesiegel. So wurden vielerorts Lokalpolitiker zu Kämpfern für die Bedenken ihrer Bürger und Bauern. Gentechnikfreie Gebiete sind zu einem politischen Signal der Bürger an ihre Regierungen, vor allem aber an die Europäische Kommission geworden, die diese nicht weiter ignorieren können.

Gentechnikfreies Europa – ein Überblick

Im Folgenden soll eine Übersicht gegeben werden über die bis jetzt existierenden gentechnikfreien Regionen

Abb. 1: Gentechnikfreie Regionen und Gebiete in der EU



und Gebiete in der EU (Abb. 1). Aus oben genannten Gründen können einige der gentechnikfreien Regionen in der Auflistung fehlen (4).

Deutschland

In Deutschland haben sich Ende September 2005 bereits 19.000 Bauern zu 78 gentechnikfreien Gebieten zusammengeschlossen, die eine landwirtschaftliche Fläche von 660.000 Hektar repräsentieren. Diese gentechnikfreien Gebiete basieren auf bindenden Selbstverpflichtungserklärungen der einzelnen Eigentümer,

Nutzer und Bewirtschafter, wissentlich keine gentechnisch veränderten Pflanzen anzubauen. Darüber hinaus haben 67 Gemeinden den Gebrauch von GVO auf gemeindeeigenen Flächen untersagt.

Frankreich

In Frankreich haben mehr als 1.250 Bürgermeister ihre Gemeinde zur gentechnikfreien Zone erklärt. Die Kampagne „Pas d’OGM dans ma commune“ („Keine Gentechnik in meiner Gemeinde“) startete 2001 und wird von inzwischen zwölf Organisationen getragen. Auf re-

gionaler Ebene haben 15 der insgesamt 21 Regionen sowie fünf Departements Erklärungen für einen gentechnikfreien Status verabschiedet.

Griechenland

In Griechenland haben *alle* 54 Präfekturen Erklärungen verabschiedet, in denen sie ihren Willen bekunden gentechnikfrei zu bleiben. Griechenland ist damit das erste Land, dessen gesamte Fläche mit gentechnikfreien Regionen abgedeckt ist.

Großbritannien

Bislang haben über 60 Councils in Großbritannien Resolutionen verabschiedet, die sie zur gentechnikfreien Region erklären. Das bedeutet, dass weit über 15 Millionen Briten in gentechnikfreien Regionen leben. Viele haben in ihrer Resolution den Artikel 19 der EU-Freisetzungsrichtlinie verwendet, um der Resolution mehr rechtliche Handhabe zu geben (Näheres hierzu siehe unten).

Italien

In 15 der insgesamt 20 italienischen Regionen haben die Regionalregierungen den Anbau von gentechnischen Pflanzen abgelehnt. Die Toskana hat zum Beispiel ein weitreichendes Gesetz verabschiedet, das Gentechnik auf den Feldern der Region verbietet und das dem gentechnikfreien Status der Region eine solide rechtliche Grundlage gibt. Das Gesetz wurde von der nationalen Regierung Italiens ratifiziert und bisher noch nicht von der EU-Kommission angefochten. Darüber hinaus haben mehr als 500 Gemeinden und Städte Resolutionen gegen den Einsatz von GVO verabschiedet.

Österreich

Nahezu ganz Österreich hat sich für gentechnikfrei erklärt. So haben sich acht der neun österreichischen Bundesländer gegen den Anbau von GVO ausgesprochen und wollen diesen durch entsprechende Gesetze verhindern. Nicht nur Oberösterreich ist bereit, dafür vor Gericht zu ziehen.

Polen

In Polen haben sich in den anderthalb Jahren seit dem EU-Beitritt dreizehn der insgesamt 16 Regionen („Wojwodschaften“) als gentechnikfrei erklärt. Die Versammlung der 16 Regionen Polens hat am 9. September 2005 die polnische Regierung aufgefordert, konkrete Schritte gegen die Einfuhr gentechnisch veränderter Pflanzen zu unternehmen und sich auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass gentechnikfreie Regionen von der EU anerkannt werden.

Auch in anderen europäischen Ländern gibt es bereits zahlreiche regionale Initiativen: In *Ungarn* hat sich die

Region West-Transdanubien am 24. Februar 2005 gentechnikfrei erklärt sowie mindestens 31 Gemeinden und Städte. – In *Irland* sind die drei Councils Clare, Fermanagh, Monaghan GVO-frei, dazu mehrere Städte und Gemeinden. Darüber hinaus sind 1.000 gentechnikfreie Zonen von Bauern, Märkten und Herstellern von Nahrungsmitteln erklärt worden. – In *Belgien* beanspruchen 81 Gemeinden Walloniens und 39 Gemeinden Flanderns den Status „gentechnikfrei“. – In *Spanien* haben mindestens zwei Regionen Resolutionen gegen den Gebrauch von Gentechnik in der Landwirtschaft verabschiedet, außerdem eine Anzahl Lokalregierungen (überwiegend im Baskenland). – In den *Niederlanden* hat die gentechnikfreie Gemeinde Culemborg den Anfang gemacht. – Auch in *Finnland* hat die Bewegung mit bisher zwei gentechnikfreien Gemeinden begonnen. – In *Portugal* haben die 16 Lokalregierungen, die die Algarve-Region bilden, einstimmig beschlossen, die Region als gentechnikfrei zu erklären. – Im Inselstaat *Zypern* haben sich bisher drei Gemeinden den gentechnikfreien Gebieten angeschlossen.

Welcher Anteil der gesamten EU wird von den bisher gegründeten gentechnikfreien Gebieten repräsentiert? Eine Schwierigkeit besteht darin, dass größere gentechnikfreie Einheiten wie Regionen teils kleinere Einheiten wie Gemeinden mit einschließen. Es gilt also zu vermeiden, deren Bewohner doppelt zu zählen.

Eine konservative Schätzung, die im Falle Italiens und Frankreichs gentechnikfreie Gemeinden aus diesem Grund der Einfachheit halber ignoriert, kommt auf eine Gesamtzahl von 163 Millionen Bürgern, die in gentechnikfreien Gebieten leben. Die drei größten sind Italien mit 46 Millionen, Frankreich mit 45 Millionen, Polen mit 34,8 Millionen Bürgern. Das bedeutet: Mehr als ein Drittel (35 Prozent) der 459 Millionen Bürger der derzeitigen EU haben ihr Gebiet durch ihre direkt gewählten lokalen oder regionalen Vertretungen zur gentechnikfreien Zone erklärt.

Eine stolze Zahl angesichts des Widerstandes der EU-Kommission, die solchen Gebieten bisher keine adäquaten Schutz zubilligt und sogar (wie im Falle Oberösterreichs) versucht, gerichtlich gegen sie vorzugehen. Erwähnenswert ist bei dieser Zahl auch, dass die Bewegung noch sehr jung ist. Die Anzahl gentechnikfreier Gebiete wird also in den nächsten Jahren noch weiter steigen.

Rechtlicher Status: ungeklärt

Oberösterreich und die Toskana sind Beispiele für Regionen, die gemäß ihrer jeweiligen Staatsverfassung weitreichende Kompetenzen zur Gesetzgebung besitzen. Beide haben regionale Gesetze verabschiedet, die

den Anbau von GVO generell verbieten. Allerdings hat die Europäische Kommission im Falle Oberösterreichs durch den Europäischen Gerichtshof bestätigen lassen, dass ein generelles regionales Gentechnik-Verbot unter EU-Recht bisher nicht zulässig ist. Oberösterreich hat nun weitere Möglichkeiten: Es ist geplant, nach dem Vorbild des Kärntner Gentechnik-Vorsorgegesetzes ein Gesetz zu verabschieden, das den Anbau von GVO nicht generell verbietet, ihn aber durch strenge Vorschriften in der Praxis fast unmöglich macht.

Andere Regionen in EU-Staaten haben oft nicht so weitreichende Kompetenzen und keine Möglichkeit, entsprechende regionale Gesetze zu verabschieden. Ihnen bietet ein Absatz der Freisetzungsrichtlinie 2001/18 eine Möglichkeit, ihre gentechnikfreien Gebiete zu schützen. Artikel 19(3)(c) verlangt, dass jede Zulassung „Bedingungen zum Schutz von Ökosystemen/Umweltgegebenheiten und/oder geographischen Gebieten“ festlegen muss. Weiter steht dort, dass ein Produkt nur dann ohne weitere Anmeldung in der gesamten Gemeinschaft verwendet werden darf, „wenn die spezifischen Einsatzbedingungen und die in diesen Bedingungen angegebenen Umweltgegebenheiten und/oder geographischen Gebiete genauestens eingehalten werden“.

Regionen können Art. 19(3)(c) verwenden, um ihre Landesregierung dazu aufzufordern, für ihre Gemarkung eine Ausnahme genehmigung für ein „geographisches Gebiet“ zu beantragen und ihr Gebiet von der Zulassung eines neuen GVO auszuschließen. Wichtig in diesem Zusammenhang ist, dass Art. 19 nicht verwendet werden kann, um einen allgemeinen Schutz gegen alle zukünftigen GVO zu erwirken, sondern er muss Fall für Fall angewendet werden, das heißt: jedes Mal wenn ein neuer Zulassungsantrag an die Kommission gestellt wird (5).

Petition der Regionen Europas

Die Versammlung der Regionen Europas (VRE) mit 250 Mitgliedsregionen aus 30 Ländern ist die politische Stimme der europäischen Regionen und hat eine Schlüsselfunktion für europäische und internationale Institutionen bei Fragen regionaler Kompetenz. Die VRE sieht es als eine ihrer Aufgaben an, regionale Demokratie und das Prinzip der Subsidiarität zu fördern.

Im Mai 2004 entschloss sich die VRE, dem Ruf ihrer Mitgliedsregionen zu folgen und startete zusammen mit Friends of the Earth Europe eine Kampagne mit dem Ziel, auf EU-Ebene rechtliche Bedingungen zu schaffen, die es Regionen erlauben, ihr Territorium oder Teile davon als gentechnikfreie Zone zu definieren, um Kontaminationen zu verhindern.

Friends of the Earth zusammen mit Save Our Seeds und mit Unterstützung der Versammlung der Regionen

Europas hat deshalb eine Petition an die europäische Kommission gerichtet (6). Darin fordern Regionalregierungen und lokale politische Vertreter stellvertretend für ihr Gebiet, dass EU-weite Regelungen zur sogenannten „Koexistenz“ die rechtlichen Möglichkeiten für den Schutz gentechnikfreier Gebiete beinhalten müssen.

Die Kommission studiert derzeit nationale und regionale Gesetze zur „Koexistenz“ und es wird angenommen, dass sie im April oder Mai 2006 eigene EU-weite Regelungen zu diesem Thema veröffentlichen wird. So ist es von zentraler Bedeutung, der Kommission vor diesem Zeitpunkt mit Hilfe der Petition den Standpunkt der gentechnikfreien Gebiete in ganz Europa zu verdeutlichen.

Fazit

Gentechnikfreie Regionen sind vor allem eins: ein machtvolles politisches Signal an die Nationalregierungen, aber insbesondere an die Europäische Kommission, dass große Teile der Bevölkerung der EU nicht mit der derzeitigen achtlosen Zulassungspolitik für GVO einverstanden sind. Verlangt werden zuverlässige Instrumente, um die ungewollte Kontamination von herkömmlicher und biologischer Landwirtschaft durch Gentechnikprodukte zu verhindern. Solche Instrumente müssen die Möglichkeit einschließen, regionale oder lokale Gebiete oder Teile davon zu gentechnikfreien Zonen zu erklären, diesen einen EU-Rechtsstatus zu verleihen und sie damit einklagbar zu machen.

Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs zum allgemeinen Gentechnik-Verbot in Oberösterreich ist deshalb nicht das Ende für gentechnikfreie Regionen in Europa. Im Gegenteil, sie verdeutlicht vielmehr, wie wichtig es ist, diese Gesetzeslücke im EU-Regelwerk zur Gentechnik zu schließen und die Möglichkeit zur Bildung gentechnikfreier Regionen EU-weit zu regeln. Zugleich signalisiert sie den Beginn der „heißen Phase“ im Ringen um eben diese neuen Regelungen.

Anmerkungen

- (1) Eurobarometer 55.2: Europeans, Science and Technology (<http://europa.eu.int/comm/research/press/2001/pr0612en-report.pdf>).
- (2) Der Bericht ist in Englisch unter www.foeeurope.org/GMOs/publications/EFSAreport.pdf zu lesen.
- (3) Mariann Fischer Boel, EU-Agrarkommissarin: Rede zur Koexistenz vor dem Ausschuss der Regionen am 27. Juni 2005 (www.cor.eu.int/de/).
- (4) Eine stets aktualisierte Liste der gentechnikfreien Gebiete in der EU findet sich als Download im Internet unter www.gmofree-europe.org.

- (5) Weitere Informationen zum Gebrauch des Artikels 19 (3)(c) finden Sie auf Englisch unter www.foe.co.uk/resource/reports/keeping_area_gm_free.pdf.
- (6) Der Text der Petition findet sich in verschiedenen Sprachen als Download im Internet unter www.gmofree-europe.org/Petition.htm.

Autor

Kenneth Richter ist Diplom-Biologe und arbeitet für Friends of the Earth Europe und Friends of the Earth England, Wales and Northern Ireland an der „European GMO Campaign“. Er ist Autor der Website www.gmofree-europe.org.

Friends of the Earth
26-28 Underwood Street
London N1 7JQ
E-Mail: kenr@foe.co.uk
www.gmofree-europe.org

