



Amtssigniert. SID2015041061659
Informationen unter: amtssignatur.tirol.gv.at

Amt der Tiroler Landesregierung

Verfassungsdienst

Dr. Klaus Wallnöfer

Telefon 0512/508-2209

Fax 0512/508-742205

verfassungsdienst@tirol.gv.at

DVR:0059463

An das
Bundesministerium für
Land- und Forstwirtschaft,
Umwelt- und Wasserwirtschaft

p.a. daniela.nowotny@bmlfuw.gv.at

Entwurf eines Gentechnik-Anbauverbots-Rahmengesetzes; Stellungnahme

Geschäftszahl VD-18/1-2015

Innsbruck, 16.04.2015

Zu Zl. BMLFUW-LE.4.3.1/0003-RD 2/2015 vom 11. März 2015

Zum angeführten Gesetzentwurf wird folgende Stellungnahme abgegeben:

Vorweg ist festzuhalten, dass das Land Tirol – wie auch die in den Erläuterungen zum Entwurf angeführten Beschlüsse des Tiroler Landtages zeigen – das Ziel der Vermeidung des Anbaus gentechnisch veränderter Organismen unterstützt, sich aus den im Folgenden noch näher dargelegten Gründen jedoch **entschieden gegen die Erlassung eines dem übermittelten Entwurf entsprechenden Gesetzes ausspricht**. Insbesondere

- ist die Erlassung eines dem Entwurf entsprechenden Gesetzes weder zur Erfüllung der in Rede stehenden unionsrechtlichen Umsetzungspflichten noch zur intendierten Abstimmung zwischen Bundes- und Landesgesetzgebung erforderlich, weil diese auch auf anderem Wege effektiv erfolgen kann,
- greift es ohne Notwendigkeit in die Kompetenz der Länder zur Regelung der Ausbringung bzw. des Anbaus genetisch veränderter Organismen ein,
- ist kein Grund ersichtlich, warum in einem Einzelfall mit sonderverfassungsgesetzlicher Deckung eine Gesetzeskategorie („Rahmengesetz“) geschaffen werden soll, die die Bundesverfassung nicht vorsieht,
- läuft die hinsichtlich ihrer Zusammensetzung und ihrer Aufgaben zudem wenig durchdachte gesetzliche Einrichtung von neuen institutionalisierten Bund/Länder-Beratungsgremien den aktuellen Bestrebungen zur Deregulierung und zum Bürokratieabbau diametral entgegen.

Vor allem ist auch darauf hinzuweisen, dass die Bundesverfassung für eine allenfalls für erforderlich erachtete innerstaatliche Koordination in den betreffenden Angelegenheiten in Gestalt der Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG bereits ein geeignetes Instrument vorsieht.

Das Land Tirol hätte sich daher auch erwartet, dass der Bund im Sinn einer partnerschaftlichen Vorgehensweise zunächst mit einem Ersuchen, über die Frage einer innerösterreichischen Abstimmung der Umsetzung der Richtlinie 2015/412/EU Verhandlungen aufzunehmen, an die Länder

herantritt, bevor unakkordiert ein Entwurf für – ohne die beabsichtigte sonderverfassungsgesetzliche Absicherung als verfassungswidrig zu qualifizierende – bundesgesetzliche Maßnahmen zur Begutachtung ausgesandt wird.

I. Anmerkungen aus kompetenzrechtlicher Sicht:

Der vorliegende Gesetzesentwurf betrifft „die Vermeidung von unerwünschten Auswirkungen von genetisch veränderten Organismen“ und daher einen Teilbereich des Gentechnikrechts. Als Ganzes umfasst dieses Rechtsgebiet zahlreiche Gesichtspunkte der Tier- und Pflanzenzucht, der Land- und Forstwirtschaft oder der Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln bzw. von Arzneimitteln (vgl. *Haas*, Gentechnik beim Menschen, in *Kopetzki/Mayer* [Hrsg], *Biotechnologie und Recht* [2002] 159 [166]). Ein eigener Kompetenztatbestand „Gentechnikrecht“ ist der österreichischen Bundesverfassung fremd. Vielmehr betrifft der Lebenssachverhalt „Gentechnik“ zahlreiche Aspekte, die verschiedene kompetenzrechtliche Anknüpfungspunkte berühren: Im Bereich der Bundeskompetenzen sind dabei insbesondere die Kompetenztatbestände „Gesundheitswesen“, „Regelung des geschäftlichen Verkehrs mit Saat- und Pflanzgut, Futter-, Dünge- und Pflanzenschutzmitteln sowie mit Pflanzenschutzgeräten, einschließlich der Zulassung und bei Saat- und Pflanzgut auch der Anerkennung“, „Luftreinhaltung“, „Abfallwirtschaft“ (sämtlich Art. 10 Abs. 1 Z 12 B-VG), „Angelegenheiten des Gewerbes und der Industrie“ (Art. 10 Abs. 1 Z 8 B-VG) und „Wasserrecht“ (Art. 10 Abs. 1 Z 10 B-VG) betroffen (vgl. die Erläuterungen zum Gentechnikgesetz, EBRV 1465 BlgNR XVIII. GP, 46). Im Bereich der Landeskompetenzen sind dabei insbesondere die Kompetenztatbestände „Landwirtschaft“ und „Naturschutz“ sowie „Bodenschutz“, „Tierzucht“, „Jagd“, „Fischerei“ und „Raumordnung“ betroffen (vgl. *Marktler*, *Gentechnikvorsorge*, in *Pürgy* [Hrsg] *Das Recht der Länder Bd. II/2* [2012] 277 [288] mwN). Das „Gentechnikrecht“ stellt damit eine Querschnittmaterie dar und ist somit nur im Zusammenwirken verschiedener Kompetenzträger abschließend zu regeln.

Der konkrete Regelungsgegenstand des vorliegenden Gesetzesentwurfs bezieht sich auf die innerstaatliche Regelung der durch die Richtlinie 2015/412/EU vorgesehenen Wahlfreiheit der Beschränkung bzw. des Verbots des Anbaus von genetisch veränderten Organismen. Derartige Regelungen der Ausbringung bzw. des Anbaus genetisch veränderter Organismen fallen in die Regelungszuständigkeit der Länder nach Art. 15 Abs. 1 B-VG, was nicht zuletzt auch in den Erläuternden Bemerkungen des Entwurfs grundsätzlich anerkannt wird (Erläuterungen, Seite 2; siehe dazu auch *Marktler*, *Gentechnikvorsorge*, in *Pürgy* [Hrsg] *Das Recht der Länder Bd. II/2* [2012] 277 [290] und *Holzer*, *Agrarrecht – Ein Leitfadens*² [2011] 233 [239]).

Durch den gegenständlichen Gesetzesentwurf wird die aufgrund der Kompetenzverteilung der Bundesverfassung grundsätzlich bestehende Kompetenz der Länder in zweifacher Hinsicht unterlaufen:

- Zum einen soll die Landesgesetzgebung durch eine – einem aufgrund von Art. 12 Abs. 1 B-VG erlassenen Grundsatzgesetz vergleichbare – Regelung verpflichtet werden, von der unionsrechtlich nunmehr bestehenden Möglichkeit der Untersagung des Anbaus genetisch veränderter Organismen Gebrauch zu machen. Damit wird ein nach der Kompetenzverteilung der Bundesverfassung der Landesgesetzgebung vorbehaltende Gestaltungsentscheidung vom Bundesgesetzgeber getroffen.
- Zum anderen soll durch die Einrichtung eines Gemeinsamen Bund-Länder-Komitees zur Koordinierung der Gentechnik-Vorsorge in Österreich bundesgesetzlich ein gemeinsames Organ des Bundes und der Länder geschaffen werden.

Beide, die im gegenständlichen Regelungsbereich bestehende Kompetenz der Länder unterlaufende Regelungsvorschläge werden entschieden abgelehnt.

Die mit dem Gesetzesentwurf verfolgten Ziele der dauerhaften rechtlichen Absicherung eines Anbauverbotes für genetisch veränderte Organismen in ganz Österreich und der Ausschöpfung der

hierfür unionsrechtlich bestehenden Regelungsspielräume lassen sich darüber hinaus auch in anderer, die bestehenden Kompetenzen der Länder wahren Weise verwirklichen.

Soweit in einem in die Kompetenz der Länder fallenden Regelungsbereich eine unionsrechtliche Umsetzungsverpflichtung bestehen sollte, trifft diese grundsätzlich die Länder (vgl. insbesondere auch Art. 23d Abs. 5 B-VG). Sieht das Unionsrecht – wie offenbar im gegenständlichen Fall – aber lediglich ein Handlungsermessen vor, so trifft die Mitgliedstaaten und deren zuständige Organe der Gesetzgebung schon unionsrechtlich keine Umsetzungsverpflichtung; vielmehr kommt ihnen die Ausübung des unionsrechtlich vorgesehenen Handlungsermessens zu.

Sollte in diesem Zusammenhang eine koordinierte Vorgehensweise aller Länder bzw. der Länder mit dem Bund angestrebt werden, **so ist eine solche Koordinierung – wie sonst auch – auf der Grundlage der nationalen Verfassungsrechtslage vorzunehmen.** Das B-VG sieht gerade für diesen Fall mit Vereinbarungen nach Art. 15a B-VG ein zweckmäßiges Instrumentarium vor. Durch den Abschluss einer entsprechenden Art. 15a B-VG-Vereinbarung könnten sowohl materielle Vorgaben für die Verankerung eines generellen Anbauverbotes genetisch veränderter Organismen in den Gentechnik-Vorsorgegesetzes der Länder vorgesehen werden, als auch eine politische Koordinierung dieses Regelungsbereiches erfolgen. Die systemwidrigen Eingriffe in Länderkompetenzen durch die Einrichtung eines Gemeinsamen Bund-Länder-Komitees und durch eine sonderverfassungsgesetzliche Grundsatzbestimmung könnten durch eine solche Vorgehensweise vermieden werden.

II. Zu den einzelnen Bestimmungen des Entwurfs:

Zu § 1 (Ziel):

Der gegenständliche Gesetzesentwurf bezweckt die „Koordinierung der Agrar- und Umweltpolitik“. Damit wird bereits in der Zielbestimmung des Gesetzesentwurfs deutlich, dass dieser auf eine Vereinheitlichung von Regelungen abzielt, die in die Regelungskompetenz der Länder fallen. Warum gerade im gegenständlichen Regelungsbereich – entgegen der Kompetenzverteilung der Bundesverfassung – eine so strikte vereinheitlichende Vorgabe durch den Bund erforderlich sein soll, erschließt sich aus dem vorliegenden Gesetzesentwurf bzw. dessen Erläuterungen jedoch nicht. Insbesondere dürfte aufgrund der bestehenden Resolutionen und Beschlüsse zahlreicher Landtage bzw. Landesregierungen ohnedies mit einem weitgehend einheitlichen Vorgehen der Länder zu rechnen sein (siehe dazu auch die Erläuterungen des Gesetzesentwurfs, Seite 7).

Im Übrigen können die mit dem vorliegenden Entwurf verfolgten Ziele auch im verfassungsrechtlich vorgegebenen Rahmen erreicht werden. Der Erlassung eines dem vorliegenden Entwurf entsprechenden Bundesgesetzes bedarf es dazu nicht.

Zu den §§ 2 und 3 (Einrichtung eines Gemeinsamen Bund-Länder-Komitees und eines Gentechnik-Vorsorge-Beirates):

Vorweg ist festzuhalten, dass die geplante Einrichtung des Bund-Länder-Komitees und des Gentechnik-Vorsorge-Beirates den zahlreichen Bestrebungen zur Deregulierung und zum Abbau von Bürokratie diametral entgegenläuft und zwingende Gründe dafür nicht erkannt werden können. Die Schaffung dieser Gremien wird daher entschieden abgelehnt, zumal die angestrebte Koordinierung der Gentechnik-Vorsorge, auch unter Beteiligung des Bundes, im Rahmen bestehender politischer Koordinationsgremien des kooperativen Föderalismus (wie etwa Landeshauptleutekonferenz, Landesagrarreferentenkonferenz, Landesgesundheitsreferentenkonferenz) bzw. im Weg einer Koordination auf beamteter Ebene ohne Weiteres möglich ist.

Darüber hinaus wirft die verfassungsrechtliche Einordnung des geplanten Bund-Länder-Komitees und des Gentechnik-Vorsorge-Beirats mehrere Fragen auf:

Zunächst scheint fraglich, inwieweit der (einfache) Bundesgesetzgeber überhaupt ein Organ wie das Bund-Länder-Komitee schaffen darf. Das aus (politischen) Vertretern der Landesregierungen sowie (beamteten) Vertretern des BMLFUW und des BMG zusammengesetzte Komitee soll die Aufgabe haben, Grundsatzfragen zur mittel- und langfristigen österreichische Anbaupolitik in agrar- und umweltpolitischen Belangen zu erörtern und abzustimmen sowie Strategien zur Sicherstellung der Gentechnikfreiheit zu entwickeln (§ 2 Abs. 3 des Entwurfs). Sowohl in organisatorischer als auch in funktionaler Hinsicht stellt das Komitee somit ein gemischtes Organ von Bund und Ländern dar (vgl. dazu *Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht*¹⁰ [2014] Rz. 322 f.). Für die Schaffung derartiger Organe (des Gesamtstaates) bedarf es einer verfassungsrechtlichen Grundlage, die für das vorgeschlagene Komitee nicht ersichtlich scheint.

Darüber hinaus begegnet die vorgeschlagene Einrichtung des geplanten Bund-Länder-Komitees und des Gentechnik-Vorsorge-Beirats auch kompetenzrechtlichen Bedenken: Wie eingangs ausgeführt, enthält das B-VG keinen besonderen Kompetenztatbestand „Gentechnik“. Die geplanten Aufgaben des Komitees und des Beirats (§ 2 Abs. 3 bzw. § 3 Abs. 2 des Entwurfs) dürften nicht nur Zuständigkeitsbereiche des Bundes, sondern vor allem Fragen der Ausbringung bzw. des Anbaus genetisch veränderter Organismen betreffen und somit in die Regelungszuständigkeit der Länder eingreifen. Eine entsprechende Kompetenz des Bundes zur Einrichtung derartiger Organe, die überwiegend Fragen der Regelungszuständigkeit der Länder erörtern, scheint nicht ersichtlich.

Hinsichtlich der Aufgaben des geplanten Bund-Länder-Komitees und des Gentechnik-Vorsorge-Beirats, die Landeskompetenzen betreffen, ist zudem unklar, welche Auswirkungen bzw. Bindungswirkungen durch die Erörterungen und Abstimmungen dieser Organe entstehen sollen. Diese scheinen im vorliegenden Gesetzesentwurf offenbar unregelt.

Im Übrigen können dadurch für die Landesgesetzgebung keinerlei Bindungswirkungen entstehen. Aber auch auf Ebene des Gesetzesvollzugs müssen die Auswirkungen der Beschlüsse des Komitees beschränkt bleiben. So widerspricht eine Bindung oberster Organe an die Willensbildung anderer Organe Art. 19 und 20 B-VG. Zudem müssen die politischen Ländervertreter nicht notwendigerweise die für die erörterten Maßnahmen im Land zuständigen Mitglieder der Landesregierung sein. Aufgrund der vielfältigen Lebenssachverhalte, die unter dem Titel der Gentechnik im Gemeinsamen Bund-Länder-Komitee beraten werden könnten, ist nicht auszuschließen, dass Maßnahmen erörtert werden, für die das entsandte Mitglied einer Landesregierung nicht zuständig ist (in Frage kommen insbesondere Zuständigkeiten der Agrar-, Umwelt- bzw. Gesundheitspolitik). Aufgrund der unterschiedlichen politischen Zuständigkeitsverteilungen in den Geschäftsordnungen der Landesregierungen wird dieser Fall häufig auftreten. Insgesamt können daher die Beratungen, Abstimmungen und Beschlüsse des Komitees lediglich empfehlenden Charakter haben.

Letztlich verbleibt neben diesen verfassungs- bzw. kompetenzrechtlichen Bedenken grundsätzlich die Frage nach der Zweckmäßigkeit der Zusammensetzung des geplanten Bund-Länder-Komitees. Dieses soll sich einerseits aus politischen Vertretern der Länder und andererseits aus Beamten des BMLFUW und des BMG zusammensetzen (§ 2 Abs. 2 des Entwurfs). Eine derart inhomogene Zusammensetzung des Organs scheint nicht sinnvoll.

Zu den §§ 4 und 5 (Grundsatzbestimmung über Maßnahmen, die von den Ländern zu erlassen sind):

Die im gegenständlichen Gesetzesentwurf als Verfassungsbestimmung vorgeschlagenen Grundsatzbestimmungen über Maßnahmen, die von den Ländern zu erlassen sind, scheinen dem Kompetenztatbestand des Art. 12 B-VG nachgebildet zu sein. Durch die vorgeschlagenen Grundsatzbestimmungen wird in

die bestehende (unbeschränkte) Zuständigkeit der Länder zur Regelung der Ausbringung bzw. des Anbaus genetisch veränderter Organismen eingegriffen, weshalb für die Erlassung eines dem Entwurf entsprechenden Gesetzes die Zustimmung des Bundesrats erforderlich wäre (Art. 44 Abs. 2 B-VG).

Laut den Erläuternden Bemerkungen des Gesetzesentwurfs zielen die Grundsatzbestimmungen auf eine enge Abstimmung zwischen der Bundes- und Landesgesetzgebung im Bereich der Gentechnik ab. Die Anbauverbote in den Gentechnik-Vorsorgegesetzen der Länder sollen aufeinander abgestimmt und „im Sinne des verfassungsrechtlichen Berücksichtigungsgebots umgesetzt werden“ (siehe dazu die Erläuterungen des Gesetzesentwurfs, Seite 8). Durch die Grundsatzbestimmungen soll sichergestellt werden, „dass die bereits wahrgenommenen Bundes- und Landeskompetenzen in den Bereichen Saat und Pflanzengutzulassung und Inverkehrbringen (Bund) sowie Gentechnikvorsorge, Natur- und Bodenschutz (Land) optimal mit (den noch zu erlassenden) Regelungen von GVO-Anbauverböten zusammenwirken.“

Die ins Treffen geführten Gründe für die vorgeschlagene verfassungsrechtliche Kompetenzverschiebung zulasten der Länder liegen aber nur scheinbar vor:

- Zur Koordination der Anbauverbote bedarf es keiner Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes (wie eingangs gezeigt wäre eine Art. 15a B-VG-Vereinbarung die hierfür geeignete Rechtsform).
- Ein „Zusammenwirken“ bereits erlassener mit künftig zu erlassenden Regelungen ist kein Maßstab der Gesetzgebung – der jeweils zuständige Gesetzgeber ist nicht gehalten, seine Regelungen stets weiterzuentwickeln, sondern steht es ihm auch frei, im Rahmen des politischen Prozesses (und unter Wahrung der verfassungsrechtlichen Vorgaben, insbesondere des Sachlichkeitsgebots) Bestimmungen zu ändern.
- Schließlich ist auch das ins Treffen geführte Berücksichtigungsgebot kein Argument für eine neue Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes, handelt es sich dabei doch ausschließlich um eine verfassungsrechtliche Vorgabe bei der Ausübung einer von der Bundesverfassung zugewiesenen Kompetenz (und nicht um eine Verpflichtung, zur Unterstützung der Regelungen eines anderen Gesetzgebers tätig zu werden).

Darüber hinaus scheint die vorgeschlagene Grundsatzbestimmung auch in inhaltlicher Sicht nicht geeignet, die offenbar intendierte Untersagung bzw. Beschränkung des Anbaus genetisch veränderter Organismen im gesamten Bundesgebiet wirksam zu gewährleisten: Die Grundsatzbestimmung erschöpft sich nämlich in der Anordnung, dass die Länder entsprechende Gesetze zu erlassen haben, bindet diese inhaltlich aber an keine weiteren Vorgaben (§ 4 Abs. 2 des Entwurfs wiederholt lediglich die erforderlichen zwingenden Gründe der RL 2015/412/EU).

Es ist kein Grund ersichtlich, warum die durch die RL 2015/412/EU nunmehr vorgesehene Möglichkeit, den Anbau von zugelassenen genetisch veränderten Organismen auch nach dem Zulassungsverfahren zu beschränken oder zu untersagen, nicht in den Gentechnik-Vorsorgegesetzen der Länder erfolgen könnte.

Bereits nach geltender Rechtslage enthalten diese Gesetze detaillierte Bestimmungen über das Ausbringen von genetisch veränderten Organismen, die entsprechend der nunmehr bestehenden unionsrechtlichen Möglichkeit einer Beschränkung bzw. einer Untersagung des Anbaus entsprechend erweitert werden könnten.

Eine Ausfertigung dieser Stellungnahme wird unter einem auch dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Für die Landesregierung:

Dr. Liener
Landesamtsdirektor

Abschriftlich:

An die
Verbindungsstelle der Bundesländer zu VSt 2481/23 vom 7. April 2015

zur gefl. Kenntnisnahme übersandt.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Liener
Landesamtsdirektor

Abschriftlich:

An

die Gruppen

Agrar

Forst

die Abteilungen

Agrargemeinschaften

Bau- und Raumordnungsrecht zu RoBau-10-1/57-2015 vom 9. April 2015

Gesundheitsrecht und Krankenanstalten

Landwirtschaftliches Schulwesen, Jagd und Fischerei

Landessanitätsdirektion zu LSD-E-2/5/1-2015 vom 26. März 2015

Umweltschutz

Zusammenlegung, Bringung und Servituten

Finanzen zum Email vom 25. März 2015

im Hause

zur gefl. Kenntnisnahme übersandt.