

Berlin

Prof. Hartmut Gaßner
Dr. Klaus-Martin Groth
Katrin Jänicke
Caroline von Bechtolsheim
Dr. Achim Willand
Dr. Jochen Fischer
Dr. Frank Wenzel
Dr. Maren Wittzack
Dr. Gerrit Aschmann
Dr. Georg Buchholz
Jens Kröcher
Dr. Sebastian Schattenfroh
Prof. Dr. Jörg Beckmann
Dr. Joachim Wrase
Isabelle-Konstanze Charlier, M.E.S.
Dr. Markus Behnisch
Wiebke Richmann
Linus Viezens
Till Schwerkolt
Dr. Manuel Schwind
Dr. Benjamin Tschida
Franziska Kaschluhn
René Hermann
Daniela Haller
Gina Benkert
Stefanie Jauernik
Ida Oswald
Henriette Albrecht
Maike Dierl
Christian Steinhäuser, M.A.
Tessa Krabbe
Cornelius Buchenauer
Anna Zimmer, LL.M.
Vincent Walter
Dr. Niema Movassat, LL.M.
Ella Bergel, LL.M.
Dr. Arne Gutsche
Alea Mostler
Sophia Azam, LL.M.
Margareta Lorenz, LL.M. (Shanghai)



KOEXISTENZ MIT NEUER GENTECHNIK

Rechtsgutachten

im Auftrag des Verbands Lebensmittel Ohne Gentechnik
VLOG e.V.

Rechtsanwalt Dr. Georg Buchholz

Berlin, 23.07.2026

Registernummer: 000617-24

INHALT

A. Zusammenfassung	4
B. Fragestellung	9
I. Die NGT-Verordnung	9
II. Anforderungen an die Koexistenz	12
1. Unionsrechtliche Regelungen	12
2. Nationale Regelungen	15
a) Koexistenzbezogene Vorsorgepflichten	16
b) Zivilrechtliche Abwehr- und Haftungsansprüche	18
3. Das Standortregister	19
4. Kennzeichnungsanforderungen	20
III. Naturschutzrecht	21
IV. Rechtliche Fragestellung	22
C. Rechtliche Würdigung	23
I. Anwendungsvorrang des Unionsrechts	23
1. Abschließende Regelung in der NGT-Verordnung	24
2. Sonstiger unionsrechtlicher Anwendungsvorrang gegenüber nationalen Einzelregelungen	26
a) Kollision mit Sekundärrecht	26
b) Vereinbarkeit mit Warenverkehrsfreiheit	28
3. Fazit	29
II. Reichweite des Anwendungsvorrangs der NGT-Verordnung	29
1. Zulassungs- und kennzeichnungsbezogene Anforderungen	31
2. Zivilrechtliche Abwehr- und Haftungsansprüche	34
a) Keine abschließende Regelung	34
b) Kein Anwendungsvorrang von Sekundärrecht	36
aa) Zur Rechtswirkung von Erwägungsgründen	37
bb) Kein Unterscheidungsverbot zwischen NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und herkömmlichen Pflanzen	38
cc) Fazit	40
c) Warenverkehrsfreiheit	40
d) Fazit	44
3. Vorsorge gegen wesentliche Beeinträchtigungen	45
a) Keine abschließende Regelung	45
aa) Koexistenz nach Art. 26a der Freisetzungsrichtlinie	46
bb) Nichtgeltung des Art. 26a der Freisetzungsrichtlinie	47
cc) Regelung für Bioprodukte	50
dd) EuGH-Urteil zur klassischen Mutagenese	54

ee) Fazit	54
b) Sonstiger Anwendungsvorrang	55
c) Fazit	58
4. Standortregister	58
a) Keine abschließende Regelung	59
b) Kein sonstiger Anwendungsvorrang	60
c) Fazit	63
5. Vertragsbezogene Informationspflichten	64
a) Keine abschließende Regelung	66
b) Kein sonstiger Anwendungsvorrang	69
c) Fazit	70
6. Naturschutzrecht	71
a) Keine abschließende Regelung	72
b) Kein sonstiger Anwendungsvorrang	74
c) Fazit	76
III. Ergebnis	77

A. Zusammenfassung

1. Die NGT-Verordnung steht nationalen Koexistenzregelungen für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse nicht entgegen. Das Gleiche gilt für naturschutzrechtliche Beschränkungen des Anbaus oder der sonstigen Verwendung von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 oder ihrer Erzeugnisse in geschützten Gebieten nach nationalem Recht.
2. Nationale Koexistenzregelungen für GVO sowie naturschutzrechtliche Beschränkungen für GVO gelten damit auch nach Geltungsbeginn der NGT-Verordnung für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse. Dies deshalb, weil NGT-Pflanzen der Kategorie 1 weiterhin GVO sind und die NGT-Verordnung nur die Geltung von EU-Vorschriften für GVO für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse ausdrücklich ausschließt (Art. 5 Abs. 1 NGT-Verordnung), nicht aber die Anwendung nationaler Vorschriften für GVO. Nationale Vorschriften für GVO dürfen nur dann und nur insoweit nicht mehr auf NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse angewendet werden, als ihnen der Anwendungsvorrang des Unionsrechts entgegensteht.
3. Aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts dürfen die nationalen Regelungen über die Zulassung und die Pflichtkennzeichnung von GVO für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 nach Geltungsbeginn der NGT-Verordnung nicht mehr angewendet werden. Insoweit enthält die NGT-Verordnung eine abschließende Regelung. Diese schließt die Anwendung von entgegenstehendem nationalen Recht aus.
4. Die NGT-Verordnung steht nationalen Koexistenzregelungen für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse nicht entgegen, weil es keine abschließenden unionsrechtlichen Regelungen für die Koexistenz von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse einerseits und anderen Pflanzen und Erzeugnissen andererseits gibt. Im Rahmen der geteilten Zuständigkeiten der EU und der Mitgliedstaaten für die Bereiche Landwirtschaft, Binnenmarkt, Gesundheits- und Umweltschutz (Art. 4 Abs. 2 AEUV) behalten die Mitgliedstaaten ihre Gesetzgebungskompetenz, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 AEUV).
5. Die NGT-Verordnung enthält kein Verbot nationaler Koexistenzregelungen für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse. Die NGT-Verordnung verweist auf die Regelung der EU-Öko-Basisverordnung, wonach nationale Koexistenzregelungen für die biologische Produktion ausdrücklich

zulässig sind (Erwägungsgrund 33 der NGT-Verordnung in Verbindung mit Art. 29 Abs. 7 EU-Öko-Basisverordnung 2018/848). Diese Regelung der EU-Öko-Basisverordnung ist nicht auf den in Erwägungsgrund 33 der NGT-Verordnung beispielhaft genannten Schutz bestimmter geografischer Gebiete wie Inselregionen beschränkt, sondern hat den gleichen weiten Anwendungsbereich wie die koexistenzbezogene Regelung des Art. 26a Abs. 1 der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG. Daraus, dass die Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG nur noch für NGT-Pflanzen der Kategorie 2, aber nicht mehr für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 gilt, ergibt sich lediglich, dass die koexistenzbezogenen Regelungen in Art. 26a der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG nicht mehr gelten. Daraus ergibt sich aber kein Verbot nationaler Koexistenzregelungen für NGT-Pflanzen der Kategorie 1.

6. Da nationale Koexistenzregelungen für die ökologische Produktion zulässig bleiben, gilt Entsprechendes für die sonstige gentechnikfreie Produktion, insbesondere für die Herstellung von Lebensmitteln ohne Gentechnik. Denn entsprechende freiwillige nationale Kennzeichnungsregelungen sind nach allgemeiner Auffassung kraft eigener nationaler Zuständigkeit und ohne unionsrechtliche Ermächtigung zulässig. Da Koexistenzregeln in die Bereiche der geteilten Zuständigkeit für Landwirtschaft und Binnenmarkt fallen, da das Unionsrecht hierzu keine Regelungen trifft und da freiwillige „ohne Gentechnik“-Kennzeichnungen für den Aspekt der Gentechnik die gleichen Ziele verfolgen wie die ökologische Produktion müssen für sie in gleicher Weise wie für die ökologische Produktion auch nationale Koexistenzregelungen zulässig sein.
7. Fraglich ist, inwieweit nationale Koexistenzmaßnahmen für GVO zum Schutz konventioneller Kulturen vor Einträgen von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 zulässig sind. Konventionelle Kulturen sind weder genetisch verändert noch als ökologische oder sonst als gentechnikfreie Kulturen deklariert. Es mag sein, dass bestimmte nationale Koexistenzregelungen zum Schutz konventioneller Kulturen wegen des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts nicht mehr anwendbar sind, wenn sie die praktische Wirksamkeit der NGT-Verordnung qualifiziert beeinträchtigen und nicht gerechtfertigt sind. Das kommt insbesondere für Informationspflichten und Abstandsregelungen bezüglich eines benachbarten konventionellen Anbaus in Betracht, da Einträge von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 in konventionelle Pflanzen anders als Einträge von sonstigen GVO nicht mehr zu einer Kennzeichnungspflicht führen können. Deshalb droht bei einem benachbarten konventio-

nellen Anbau anders als bei einer ökologischen oder sonstigen gentechnikfreien Produktion kein Verlust der Kennzeichnungsmöglichkeit als ökologisch oder ohne Gentechnik. Eine wesentliche Beeinträchtigung kann sich jedoch auch bei Einträgen in konventionelle Kulturen ergeben. Das gilt insbesondere dann, wenn Einträge von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 in Lebensmittel dazu führen, dass die Anforderungen der Novel-Food-Verordnung 2015/2283 gelten und diese Anforderungen für NGT-Erzeugnisse nicht erfüllt sind, so dass die Lebensmittel nicht mehr ohne Prüfung oder Zulassung nach der Novel-Food-Verordnung in den Verkehr gebracht werden dürfen. Ob und inwieweit eine nationale Koexistenzregelung zum Schutz der konventionellen Produktion gegen Unionsrecht verstößt und deshalb unanwendbar ist, muss deshalb gesondert geprüft werden.

8. Auch die nationalen Regelungen zur nachbarrechtlichen Abwehr und zur Haftung bei Nutzungsbeeinträchtigungen durch GVO bleiben für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse anwendbar. Das Unionsrecht enthält generell keine nachbarrechtlichen Regelungen. Eine abschließende unionsrechtliche Regelung kommt deshalb nicht in Betracht. Auch sonst steht weder die NGT-Verordnung noch die Warenverkehrsfreiheit einem nachbarrechtlichen Schutz der ökologischen oder sonstigen gentechnikfreien Produktion vor wesentlichen Beeinträchtigungen entgegen. Für die konventionelle Produktion kommt eine Haftung für das unbeabsichtigte Vorhandensein von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 in anderen Erzeugnissen nach deutschem Recht in Betracht, wenn sie jenseits des in § 36a Abs. 1 Nr. 2 GenTG genannten Regelbeispiels des Entstehens einer GVO-Kennzeichnungspflicht zu einer wesentlichen Beeinträchtigung führt. Das kann insbesondere dann der Fall sein, wenn ein NGT-Erzeugnis der Kategorie 1 unter die Novel-Food-Verordnung fällt (siehe oben zu 7.).
9. Die Pflicht zur Mitteilung von Anbaustandorten an das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) und dessen Pflicht zur Veröffentlichung der Anbaustandorte im Standortregister gilt schon nach dem bereits geltendem § 16a GenTG weiterhin auch für NGT-Pflanzen der Kategorie 1. Die NGT-Verordnung steht dem nicht entgegen. Art. 29 Abs. 7 EU-Öko-Basisverordnung 2018/848 bestätigt die Kompetenz der Mitgliedsstaaten zur Festlegung von Koexistenzmaßnahmen zum Schutz der ökologischen Produktion (dazu oben 5.). Die Kompetenz der Mitgliedstaaten zur Festlegung von Koexistenzmaßnahmen zum Schutz der gentechnikfreien Produktion ergibt sich unmittelbar aus der zwischen Union und Mitgliedsstaaten geteilten Zuständigkeit für die Landwirtschaft und den Binnenmarkt

(dazu oben 6.) Im Rahmen dieser Kompetenzen steht es den Mitgliedstaaten frei, zu regeln, wie benachbarte Betriebe über Anbaustandorte informiert werden müssen. Dafür können die Mitgliedstaaten auf Basis nationaler Regelungen auch weiterhin das Standortregister für GVO verwenden. Solange NGT-Pflanzen der Kategorie 1 vom Anwendungsbereich der Regelung über das Standortregister in § 16a GenTG nicht explizit ausgenommen werden, gelten deren Anforderungen deshalb weiterhin auch für NGT-Pflanzen der Kategorie 1. Die Unanwendbarkeit der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG führt lediglich dazu, dass die Mitgliedstaaten nicht mehr verpflichtet sind, Anbaustandorte von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 in einem Standortregister nach Art. 31 Abs. 3 der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG zu veröffentlichen. Sie schränkt das Recht der Mitgliedstaaten zur Regelung einer verpflichtenden Anzeige von Anbaustandorten von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 im nationalen Recht aber nicht ein.

10. Die Kompetenz der Mitgliedstaaten zur Regelung von Koexistenzmaßnahmen umfasst auch die Möglichkeit, vertragliche Informations- und Aufklärungspflichten über den NGT-Status von Erzeugnissen bei der Abgabe solcher Erzeugnisse an Dritte zu regeln. Solche Regelungen unterscheiden sich von Kennzeichnungspflichten dadurch, dass sie keine Produktvorschriften, sondern Verkaufsmodalitäten sind. Sie können sich schon nach geltendem Recht aus zivilrechtlichen Regelungen über Aufklärungspflichten ergeben. Die NGT-Verordnung steht der ausdrücklichen gesetzlichen Regelung solcher Aufklärungspflichten jedenfalls dann nicht entgegen, wenn ein berechtigtes Interesse des Käufers an dieser Information bestehen kann. Das ist nicht nur der Fall, wenn ein Erzeugnis für die ökologische oder sonstige gentechnikfreie Produktion oder als oder für Lebensmittel verwendet werden soll oder das Lebensmittel wegen der genetischen Veränderung als Novel Food eingestuft werden kann, sondern auch dann, wenn der Erwerber der NGT-Pflanzen der Kategorie 1 oder ihrer Erzeugnisse Vorsorgemaßnahmen zum Schutz Dritter vor unbeabsichtigten Einträgen treffen muss. Deshalb gilt die für GVO bereits geregelte Pflicht zur Mitlieferung einer Produktinformation über die Erfüllung der koexistenzbezogenen Vorsorgepflichten (§ 16b Abs. 5 GenTG) auch für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 fort.
11. Die NGT-Verordnung steht der weiteren Anwendung naturschutzrechtlicher Verbote und Beschränkungen der Verwendung von GVO auf NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und deren Erzeugnisse nicht entgegen. Das Unionsrecht enthält keine abschließende Regelung des Naturschutzrechts. Vielmehr sind die Mitgliedstaaten schon kraft der EU-Verträge berechtigt,

verstärkte Schutzmaßnahmen zum Zwecke des Naturschutzes zu ergreifen.

12. Zur Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit der Regelungen der NGT-Verordnung und der Warenverkehrsfreiheit können naturschutzrechtlichen Beschränkungen und Verboten zwar Grenzen gesetzt sein. Diese reichen für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 aber nicht weiter als für sonstige GVO. Die durch die NGT-Verordnung bezweckte Gleichstellung von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 mit herkömmlichen Pflanzen verlangt keine naturschutzrechtliche Gleichstellung. Sie darf sich schon kompetenzrechtlich nur auf eine landwirtschafts-, binnenmarkt- und gesundheitsrechtliche Gleichstellung mit herkömmlichen Pflanzen beziehen.

B. Fragestellung

Gegenstand dieses Rechtsgutachtens ist die Auswirkung der Verordnung über mit bestimmten neuen genomische Techniken gewonnene Pflanzen und deren Erzeugnisse (NGT-Verordnung, dazu **I.**) auf die Anforderungen an die Koexistenz von genetisch veränderten, konventionellen und ökologischen Kulturen (dazu **II.**) und den Naturschutz (**III.**).

I. Die NGT-Verordnung

Das Europäische Parlament hat am 17.06.2026 die Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über mit bestimmten neuen genomische Techniken gewonnene Pflanzen und ihre Erzeugnisse (NGT-Verordnung) in 2. Lesung beschlossen. Auf Grundlage des Kommissionsvorschlages vom 05.07.2023,¹ nach der Festlegung des Standpunktes des Europäischen Parlamentes am 12.04.2024² und dem Verhandlungsmandat des Rates vom 14.03.2025³ einigte sich der Trilog am 03.12.2025 auf einen Verordnungstext.⁴ Er wurde vom Rat am 21.04.2026 angenommen.⁵ Nach einer Mitteilung der Kommission zu diesem Standpunkt vom 23.04.2026⁶ hat das Parlament diesen Standpunkt am 17.06.2026 abschließend gebilligt.⁷ Die Verordnung tritt dann am 20. Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt in Kraft und gilt nach Ablauf von 2 Jahren ab ihrem Inkrafttreten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat (Art. 38 NGT-Verordnung).

Die NGT-Verordnung definiert sogenannte NGT-Pflanzen der Kategorie 1 als genetisch veränderte Pflanzen und damit gentechnisch veränderte Organismen (GVO), die die in Anhang 1 der NGT-Verordnung näher bestimmten Gleichwertigkeitskriterien erfüllen und weder herbizidtolerant sind noch insektizide Substanzen produzieren, sowie die Nachkommen dieser Pflanzen (Art. 3 Nr. 9 und Nr. 13 in Verbindung mit Anhang I und II der NGT-Verordnung). Zur Prüfung, ob NGT-Pflanzen der Kategorie 1 diese Anforderungen erfüllen, ist eine Statusprüfung und Erklärung über den Status als

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2023:411:FIN>.

² https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0325_DE.html.

³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6426-2025-INIT/en/pdf>.

⁴ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16660-2025-INIT/en/pdf>. Der Rat hat eine Synopse der verschiedenen Fassungen der Organe veröffentlicht unter <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16661-2025-INIT/en/pdf>.

⁵ ST 17037/1/25 Rev. 1 vom 21.04.2026, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17037-2025-REV-1/de/pdf>.

⁶ KOM (2026) 151 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A52026PC0151>.

⁷ Vgl. zum Verfahren <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/HIS/?uri=COM:2023:411:FIN>.

NGT-Pflanze der Kategorie 1 (nachfolgend: Statuserklärung)⁸ durch den Beschluss einer nationalen Behörde oder einen Durchführungsbeschluss der EU-Kommission vorgesehen (Art. 6 und 7 NGT-Verordnung). Die Beschlüsse über Statuserklärungen werden in einer von der Kommission geführten Datenbank veröffentlicht (Art. 9 Abs. 1 NGT-Verordnung). Das Vorliegen einer Statuserklärung ist Voraussetzung für die Freisetzung und das Inverkehrbringen von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihren Erzeugnissen [vgl. Art. 4 Buchst. a) und b) NGT-Verordnung].

Für NGT-Pflanzen der Kategorie 1, die eine behördliche Entscheidung zur Erklärung dieses Status erhalten haben, und die daraus hergestellten NGT-Erzeugnisse der Kategorie 1 gelten die Vorschriften nicht, die in den Rechtsvorschriften der EU für GVO gelten (vgl. Art. 5 Abs. 1 NGT-Verordnung).

Damit müssen NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und NGT-Erzeugnisse der Kategorie 1 künftig nicht mehr als GVO gekennzeichnet werden, obwohl es sich weiter um GVO im Sinne der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG, der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel und der Verordnung (EG) Nr. 1830/2003 über die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung von GVO und daraus hergestellten Lebensmitteln und Futtermitteln handelt.

Die gesetzliche Kennzeichnungspflicht für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse beschränkt sich künftig auf Saatgut und anderes pflanzliches Vermehrungsmaterial, das NGT-Pflanzen der Kategorie 1 enthält oder aus solchen besteht. Es muss ein Etikett mit der Angabe „NGT-1“ tragen, gefolgt von den Kennnummern der NGT-Pflanzen, aus denen es gewonnen wurde (Art. 10 Abs. 1 NGT-Verordnung).

In den Erwägungsgründen wird betont, dass es sich um eine spezifisch für NGT-Pflanzen geschaffenen Rechtsrahmen als *lex specialis* zu den GVO-Vorschriften der EU handelt (vgl. Erwägungsgründe 9 und 12 der NGT-Verordnung).

Die Privilegierung von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 gegenüber anderen GVO wird damit begründet, dass diese NGT-Pflanzen genauso behandelt werden sollen wie Pflanzen, die natürlich vorkommen oder durch konventionelle Züchtungstechniken erzeugt wurden, da sie gleichwertig und ihre Ri-

⁸ Der Begriff „Erklärung über den Status als NGT-Pflanze der Kategorie 1“ wird gleichlautend in Art. 6 Abs. 1, Art. 7 Abs. 1 und den Erwägungsgründen 22, 23, 27, 28, 34 und 50 der NGT-Verordnung verwendet. Der Sache nach dürfte es sich um eine rechtsverbindliche Feststellungsentscheidung handeln.

siken vergleichbar seien. Daher soll in Bezug auf diese NGT-Pflanzen der Kategorie 1 in vollem Umfang von den Rechtsvorschriften der EU, die für GVO gelten, abgewichen werden (Erwägungsgrund 16 der NGT-Verordnung). NGT-Pflanzen der Kategorie 1 sollten einem Rechtsrahmen unterliegen, der für konventionell gezüchtete Pflanzen und aus ihnen gewonnene Erzeugnisse gilt. Wie es bei herkömmlichen Pflanzen und Erzeugnissen der Fall ist, unterliegen NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse den geltenden sektoralen Rechtsvorschriften für Saatgut und anderes Pflanzenvermehrungsmaterial, Lebens- und Futtermittel und andere Erzeugnisse, sowie horizontalen Rahmen wie den Naturschutzvorschriften und der Umwelthaftung. Schutzmaßnahmen, die zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier und Umwelt erforderlich sind, können im Rahmen der geltenden Rechtsvorschriften der EU ergriffen werden (Erwägungsgrund 31 der NGT-Verordnung).

Die NGT-Verordnung enthält in ihrem Regelungsteil keine Regelungen, die sich explizit auf die Koexistenz genetisch veränderter, konventioneller und ökologischer Kulturen beziehen.

Die NGT-Verordnung bestimmt in Form einer Rückausnahme, dass sich das GVO-Verwendungsverbot für Bioprodukte weiterhin auch auf NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und deren Erzeugnisse erstreckt (Art. 5 Abs. 2 Satz 1 NGT-Verordnung in Verbindung mit Art. 11 EU-Öko-Basisverordnung 2018/848). Das zufällige oder technisch unvermeidbare Vorhandensein von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihrer Erzeugnisse in Bioprodukten stellt jedoch keinen Verstoß gegen die EU-Öko-Basis-Verordnung 2018/848 dar (Art. 5 Abs. 2 Satz 2 NGT-Verordnung).

In den Erwägungsgründen der NGT-Verordnung heißt es, dass die ökologische Produktion bereits weitgehend von der konventionellen Produktion getrennt ist, um ein unbeabsichtigtes Vorhandensein von in der ökologischen Produktion nicht zugelassenem konventionellen Material zu vermeiden. Um ökologische Erzeuger nicht unverhältnismäßig zu belasten, sollte das zufällige oder technisch unvermeidbare Vorhandensein von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihren Erzeugnissen in der ökologischen Produktion bei Anwendung der gleichen Vorsorgemaßnahmen, die bereits für herkömmliche Pflanzen und Erzeugnisse, die für die ökologische/biologische Produktion nicht zugelassen sind, angewandt werden, keinen Verstoß gegen die EU-Öko-Basis-Verordnung 2018/848 darstellen. Darüber hinaus

könnte es unter bestimmten Umständen für Mitgliedstaaten nötig sein, gemäß Art. 29 Abs. 7 der EU-Öko-Basis-Verordnung 2018/848 angemessene Maßnahmen in ihrem Hoheitsgebiet zu ergreifen, um das unbeabsichtigte Vorhandensein von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 in der ökologischen Landwirtschaft zu vermeiden, insbesondere in Gebieten mit besonderen geografischen Gegebenheiten, etwa bestimmten Inselmitgliedstaaten im Mittelmeerraum und Inselgebieten (Erwägungsgrund 33 der NGT-Verordnung).

NGT-Pflanzen der Kategorie 2 und ihre Erzeugnisse unterliegen weiterhin den Anforderungen der GVO-Rechtsvorschriften der EU, insbesondere deren spezifischen Anforderungen bezüglich Zulassung, Kennzeichnung und Rückverfolgbarkeit (vgl. dazu Art. 12 und Erwägungsgrund 35 der NGT-Verordnung).

Die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, den Anbau von GVO in ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen (Opt out gemäß Art. 26b der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG) und geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um das unbeabsichtigte Vorhandensein von GVO in anderen Produkten zu vermeiden (Koexistenzmaßnahmen gemäß Art. 26a der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG), gilt auch weiterhin für NGT-Pflanzen der Kategorie 2. Die Erfahrung habe gezeigt, dass der Anbau genetisch veränderter Pflanzen eine Frage mit ausgeprägter nationaler, regionaler und lokaler Dimension, wobei unter anderem die Vielfalt der Bewirtschaftungssysteme und die natürlichen und wirtschaftlichen Bedingungen, wie jene bei Insellage, zu berücksichtigen seien (Erwägungsgrund 35 der NGT-Verordnung).

II. Anforderungen an die Koexistenz

Anforderungen an die Koexistenz ergeben sich aus unionsrechtlichen (1.) und nationalen Regelungen (2.). Zu Koexistenzanforderungen im weiteren Sinne gehören das Standortregister (3.) und die Kennzeichnungsanforderungen (4.).

1. Unionsrechtliche Regelungen

Nach Art. 26a Abs. 1 der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG können die Mitgliedstaaten die geeigneten Maßnahmen ergreifen, um das unbeabsichtigte Vorhandensein von GVO in anderen Produkten zu verhindern. Die Kommission sammelt und koordiniert Informationen auf der

Grundlage von Untersuchungen auf gemeinschaftlicher und nationaler Ebene, beobachtet die Entwicklungen bei der Koexistenz in den Mitgliedstaaten und entwickelt auf der Grundlage dieser Informationen und Beobachtungen Leitlinien für die Koexistenz von genetisch veränderten, konventionellen und ökologischen Kulturen (Art. 26a Abs. 2 der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG).

Die Kommission hat erstmals im Jahr 2003 Koexistenz-Leitlinien⁹ entwickelt, die sie 2010 aktualisiert hat.¹⁰ In den Jahren 2006 und 2009 hat sie jeweils einen Bericht über die Koexistenz erstellt.¹¹

Nach den aktuellen Koexistenz-Leitlinien von 2010 ist es Ziel der Koexistenz-Maßnahmen, auf Flächen, auf denen GVO angepflanzt werden, das unbeabsichtigte Vorhandensein von GVO in anderen Produkten zu vermeiden und damit möglichen wirtschaftlichen Einbußen und den Auswirkungen der Vermischung gentechnisch veränderter und nicht veränderter Kulturen (einschließlich ökologischer Kulturen) vorzubeugen (Erwägungsgrund 4 der Koexistenz-Leitlinien). Die Landwirte sollten grundsätzlich die Möglichkeit haben zu wählen, welche Arten von Kulturen sie anbauen möchten, ob gentechnisch veränderte, konventionelle oder ökologische Anbaukulturen (Nr. 1.1 Abs. 1 Satz 2 der Koexistenz-Leitlinien).

Die Koexistenz-Leitlinien gehen auch auf die Ohne-Gentechnik-Kennzeichnung ein. Dort heißt es, dass die Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher (beispielsweise ökologisch angebaute) Erzeugnisse nicht nur dann Einkommenseinbußen zu befürchten haben, wenn der in den EU-Rechtsvorschriften auf 0,9 % festgesetzte Schwellenwert überschritten wird. Je nach Marktnachfrage und den jeweiligen Bestimmungen der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften (einige Mit-

⁹ Empfehlung 2003/556/EG der Kommission v. 23.07.2003 mit Leitlinien für die Erarbeitung einzelstaatlicher Strategien und geeigneter Verfahren für die Koexistenz gentechnisch veränderter, konventioneller und ökologischer Kulturen (ABl. EU Nr. L 189 v. 29.07.2003, S. 36 ff.).

¹⁰ Empfehlung 2010/C 200/01 der Kommission v. 13.07.2010 mit Leitlinien für die Entwicklung nationaler Koexistenz-Maßnahmen zur Vermeidung des unbeabsichtigten Vorhandenseins von GVO in konventionellen und ökologischen Kulturpflanzen (ABl. EU Nr. C 200 v. 22.07.2010, S. 1 ff.).

¹¹ Vgl. den Bericht über die Durchführung der einzelstaatlichen Maßnahmen für die Koexistenz gentechnisch veränderter, konventioneller und ökologischer Kulturen, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament v. 09.03.2006, KOM (2006) 104 endg., vgl. dazu die Schlussfolgerungen des Rates vom 22.05.2006, Pressemitteilung 132/06, sowie den Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Koexistenz gentechnisch veränderter, konventioneller und ökologischer Kulturen vom 02.04.2009, KOM (2009) 153 endg.

gliedstaaten haben beispielsweise nationale Standards für unterschiedliche Arten der Kennzeichnung von „GVO-freien“ Produkten entwickelt), kann das Vorhandensein von Spuren genetisch veränderter Organismen in bestimmten Lebensmittelkulturen – selbst unter dem Schwellenwert von 0,9 % – wirtschaftliche Einbußen für die Marktteilnehmer bedeuten, die sie als nicht GVO-haltige Erzeugnisse vermarkten möchten (Nr. 1.1 Abs. 4 Satz 2 der Koexistenz-Leitlinien). Es muss daher anerkannt werden, dass die Mitgliedstaaten einen ausreichend großen Gestaltungsspielraum brauchen, um ihren besonderen regionalen und lokalen Bedürfnissen beim Anbau von GVO Rechnung zu tragen, damit das Vorhandensein von GVO in ökologischen und sonstigen Kulturen möglichst gering ausfällt, wenn ausreichende Reinheitsgrade nicht anders erreicht werden können (Nr. 1.1 Abs. 6 der Koexistenz-Leitlinien).

Die Koexistenz-Leitlinien betonen, dass es wichtig ist, klar zwischen den wirtschaftlichen Aspekten des Anbaus von GVO und den Aspekten der Umweltverträglichkeitsprüfung zu unterscheiden, die im Rahmen des Genehmigungsverfahrens der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG und der Verordnung Nr. 1829/2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel behandelt werden. Da in der EU nur zugelassene GVO angebaut werden dürfen und die Umwelt- und Gesundheitsaspekte bereits durch die Umweltverträglichkeitsprüfung im Zuge der EU-Genehmigungsverfahren abgedeckt seien, beträfen die Themen, die im Zusammenhang mit der Koexistenz noch erörtert werden müssten, die wirtschaftlichen Aspekte im Zusammenhang mit der Vermischung von genetisch veränderten und genetisch nicht veränderten Kulturen (Nr. 1.2 Abs. 1 und Abs. 4 der Koexistenz-Leitlinien).

Die Maßnahmen zur Vermeidung des unbeabsichtigten Vorkommens von GVO in anderen Kulturpflanzen sollten im Verhältnis zu dem Ziel stehen, die spezifischen Bedürfnisse der Landwirte, die konventionellen oder ökologischen Anbau betreiben, zu schützen. Koexistenz-Maßnahmen sollten für die Landwirte, Saatguterzeuger, Genossenschaften und sonstigen mit den einzelnen Erzeugungsmethoden verbundenen Unternehmer keine unnötigen Belastungen mit sich bringen (Nr. 2.2 der Koexistenz-Leitlinien).

Unter bestimmten wirtschaftlichen und natürlichen Bedingungen sollten die Mitgliedstaaten die Möglichkeiten in Erwägung ziehen, weite Bereiche ihres Hoheitsgebietes vom GVO-Anbau auszunehmen, um das unbeabsichtigte Vorhandensein von GVO in konventionellen und ökologischen Kulturpflanzen zu vermeiden, wenn andere Maßnahmen in den betreffenden Gebieten nicht genügen, um ausreichende Reinheitsniveaus zu erzielen („GVO-freie Zonen“, vgl. Nr. 2.4 Abs. 2 Koexistenz-Leitlinien).

Zu Haftungsbestimmungen heißt es, dass Fragen im Zusammenhang mit einem finanziellen Ausgleich oder der Haftung für wirtschaftliche Schäden der ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten unterliegen (Nr. 2.5 der Koexistenz-Leitlinien).

In Übereinstimmung mit Nr. 3 der Koexistenz-Leitlinien hatte die EU-Kommission eine Netzwerkgruppe für den Austausch und die Koordinierung von Informationen über die Koexistenz gentechnisch veränderter, konventioneller und ökologischer Kulturen (COEX-NET)¹² und ein Europäisches Büro für Koexistenz (ECoB) für die technische Beratung eingerichtet. Das ECoB veröffentlichte in den Jahren 2010 bis 2018 mehrere Best-Practice-Dokumente zur Koexistenz beim Anbau von Mais, Soja, Baumwolle und Kartoffeln.¹³

2. Nationale Regelungen

Auf nationaler Ebene dient in Deutschland das Gentechnikgesetz (GenTG) unter anderem dazu, die Möglichkeit zu gewährleisten, dass Produkte, insbesondere Lebens- und Futtermittel, konventionell, ökologisch oder unter Einsatz gentechnisch veränderter Organismen erzeugt und in den Verkehr gebracht werden können (§ 1 Nr. 2 GenTG). Das GenTG enthält hierzu koexistenzbezogene Vorsorgepflichten für den Umgang mit GVO [a)] und Haftungs Vorschriften [b)].

a) Koexistenzbezogene Vorsorgepflichten

¹²Beschluss 2005/463/EG der Kommission vom 21.6.2005 zur Einsetzung einer Netzwerkgruppe für den Austausch und die Koordinierung von Informationen über die Koexistenz gentechnisch veränderter, konventioneller und ökologischer Kulturen (ABl. EU Nr. L 164 v. 24.06.2005, S. 50 f.).

¹³ Verlinkt über die Internetseite des ECoB unter https://joint-research-centre.ec.europa.eu/projects-and-activities/european-coexistence-bureau-ecob_en.

Zur Vorsorge gegen wirtschaftliche Beeinträchtigungen durch das unbeabsichtigte Vorhandensein von GVO in Produkten enthält § 16b Abs. 1 GenTG die grundlegende Anforderung, dass derjenige, der zum Inverkehrbringen zugelassene Produkte, die GVO enthalten oder daraus bestehen, anbaut, weiterverarbeitet oder diese erwerbswirtschaftlich, gewerbsmäßig oder in vergleichbarer Weise in den Verkehr bringt, Vorsorge dafür zu treffen hat, dass die Sicherheit von Mensch und Umwelt sowie die Koexistenz der verschiedenen Kulturen nicht wesentlich beeinträchtigt werden (vgl. § 16b Abs. 1 GenTG i. V. m. § 1 Nr. 1 und 2 GenTG). Durch Gewährleistung der Koexistenz der Gentechnik verwendenden Landwirtschaft mit konventioneller und ökologischer Landwirtschaft werden das Prinzip der Wahlfreiheit für Verbraucher und Produzenten sowohl der Landwirtschaft als auch der Lebensmittelwirtschaft, ob sie gentechnisch veränderte Produkte oder Produktionsmittel kaufen, verwenden oder erzeugen möchten oder nicht, gewahrt.¹⁴

Diese Vorsorgepflicht wird beim Anbau von Pflanzen, beim sonstigen Umgang mit Pflanzen und bei der Haltung von Tieren durch die Einhaltung der guten fachlichen Praxis erfüllt (§ 16b Abs. 2 GenTG). Zur guten fachlichen Praxis gehören insbesondere beim Anbau von gentechnisch veränderten Pflanzen (gv-Pflanzen) Maßnahmen, um Einträge in andere Grundstücke zu verhindern sowie Auskreuzungen in andere Kulturen benachbarter Flächen und die Weiterverbreitung durch Wildpflanzen zu vermeiden, und bei Beförderung, Lagerung und Weiterverarbeitung von GVO die Verhinderung von Verlusten sowie von Vermischung und Vermengung mit anderen Erzeugnissen (§ 16b Abs. 3 Nr. 2 und Nr. 4 GenTG).

Die Bundesregierung hat die Grundsätze der guten fachlichen Praxis aufgrund der entsprechenden Ermächtigung in § 16b Abs. 6 GenTG durch die Verordnung über die gute fachliche Praxis bei der Erzeugung gentechnisch veränderter Pflanzen (GenTPfLEV – Gentechnik-Pflanzenerzeugungsverordnung) näher bestimmt. Nach zutreffender Auffassung gelten die Vorsor-

¹⁴ Gesetzesbegründung zum GenTG, BT-Drucksache 15/3088, S. 1.

gepflichten des § 16b GenTG außerdem unmittelbar kraft Gesetzes, ohne dass erst eine Rechtsverordnung erlassen werden müsste.¹⁵

Die GenTPfIEV regelt die Grundsätze der guten fachlichen Praxis im Sinne des § 16b Abs. 3 GenTG bei der erwerbsmäßigen Erzeugung gentechnisch veränderter Pflanzen (§ 1 GenTPfIEV). Sie verpflichtet den Bewirtschafter einer landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich oder gartenbauwirtschaftlich genutzten Fläche (Anbaufläche), die mit gv-Pflanzen bestellt werden soll, den Bewirtschafter einer benachbarten Fläche spätestens drei Monate vor der Aussaat oder Anpflanzung über die Anbaufläche und die vorgesehene gv-Pflanzenart zu informieren (§ 3 GenTPfIEV). Weiter treffen den Bewirtschafter besondere Sorgfaltspflichten bei Lagerung und Beförderung des gv-Saat- und Pflanzguts bzw. Ernteguts von gv-Pflanzen (§§ 6, 7 GenTPfIEV). Die Anforderungen der GenTPfIEV beschränken sich allerdings auf die erste Stufe der Produktion: Nur dem Bewirtschafter einer Anbaufläche werden konkrete Pflichten auferlegt.

Von diesen allgemeinen Anforderungen an den Umgang mit GVO kann auf Grund von privaten Vereinbarungen mit dem jeweiligen Nachbarn abgewichen werden. Der Bewirtschafter hat die Abweichungen von der guten fachlichen Praxis dann der für die Überwachung zuständigen Behörde und der für das Standortregister (dazu 3.) zuständigen Behörde zur Veröffentlichung im Standortregister mitzuteilen (§ 16b Abs. 1 Satz 2 bis 4 und Abs. 1a GenTG).

Zu den koexistenzbezogenen Vorsorgepflichten gehört schließlich, beim Inverkehrbringen von Produkten, die GVO enthalten oder daraus bestehen, eine Produktinformation mitzuliefern, die die Bestimmung der Genehmigung enthält, soweit diese sich auf den Umgang mit dem Produkt beziehen, und aus der hervorgeht, wie die koexistenzbezogenen Pflichten erfüllt werden können (§ 16b Abs. 5 GenTG).

¹⁵ So zutreffend *VG Augsburg*, Beschl. v. 04.05.2007, Az. 7 E 07.259, ZUR 2007, S. 437 (440); vgl. auch Gesetzesbegründung, BT-Drucksache 15/3088, S. 27.

Mit § 16b GenTG setzte der Bundesgesetzgeber Art. 26a Abs. 1 der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG um.¹⁶

b) Zivilrechtliche Abwehr- und Haftungsansprüche

Zivilrechtliche Abwehr- und Haftungsansprüche bei Gesundheitsbeeinträchtigungen durch GVO und bei Nutzungsbeeinträchtigungen durch unabsichtliche Einträge von GVO in Produkte richten sich in Deutschland grundsätzlich nach den allgemeinen Regeln des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) und des Produkthaftungsgesetzes (ProdHaftG). Sie werden durch gentechnikspezifische Haftungs Vorschriften in den §§ 32 bis 37 GenTG ergänzt.

Zur Abwehr gegen und Haftung bei Nutzungsbeeinträchtigungen durch unabsichtliche Einträge von GVO in Produkte bestimmt § 36a GenTG, dass Einträge von gentechnisch veränderten Organismen eine wesentliche Beeinträchtigung eines Grundstücks i.S.v. § 906 BGB darstellen, wenn entgegen der Absicht des Nutzungsberechtigten wegen des Eintrags Erzeugnisse insbesondere nicht mit einer Kennzeichnung in den Verkehr gebracht werden dürfen, die nach den für die Produktionsweise jeweils geltenden Rechtsvorschriften möglich gewesen wäre (§ 36a Abs. 1 Nr. 3 GenTG).

Durch diese Präzisierung des Nachbarrechts ist klargestellt, dass Landwirte, die Ausgangserzeugnisse für Lebensmittel ohne Gentechnik herstellen wollen und deshalb auf die Abwesenheit von GVO angewiesen sind, einen Abwehr- und einen Ausgleichsanspruch gegen benachbarte Landwirte haben, die GVO anbauen, wenn Einträge solcher GVO in die benachbarten Flächen dazu führen, dass die Ernte nicht mehr für Lebensmittel ohne Gentechnik verwendbar ist (§§ 1004, 906 BGB i. V. m. § 36a Abs. 1 Nr. 3 GenTG).

Ferner wird klargestellt, dass die Einhaltung der guten fachlichen Praxis im Sinne des GenTG und der GenTPfIEV als wirtschaftlich zumutbar im Sinne des § 906 BGB gilt (§ 36a Abs. 2 GenTG). Damit kann die Nichteinhaltung der im GenTG und der

¹⁶ Vgl. die Gesetzesbegründung zu § 16c des damaligen Entwurfes, BT-Drucksache 15/3088, S. 19, 26 f.

GenTPflEV vorgesehenen Koexistenz-Maßnahmen nicht nur behördliche Maßnahmen nach sich ziehen, sondern auch haftungsrechtliche Konsequenzen haben.

Die haftungsrechtlichen Erleichterungen werden mit dem Ziel eines verträglichen Nebeneinanders der verschiedenen landwirtschaftlichen Produktionsmethoden unter Verweis auf § 1 Nr. 2 GenTG und Art. 26a der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG begründet.¹⁷

3. Das Standortregister

Die Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG verlangt von den Mitgliedstaaten, öffentliche Register einzurichten, in denen der Ort einer Freisetzung bzw. eines Anbaus von GVO festgehalten werden soll, insbesondere um die Überwachung der etwaigen Auswirkungen dieser GVO auf die Umwelt nach den Anforderungen der Freisetzungsrichtlinie zu ermöglichen (Art. 31 Abs. 3 der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG).

Für Deutschland ist die Einrichtung des Standortregisters in § 16a GenTG geregelt. Danach werden Freisetzungs- und Anbauflächen für GVO in einem allgemein zugänglichen Bundesregister erfasst (§ 16a Abs. 1 bis Abs. 3 GenTG).

Nach der deutschen Regelung dient das Standortregister nicht nur dem Schutz und der Vorsorge gegen Gefahren für Menschen und die Umwelt, sondern auch der Gewährleistung der Möglichkeit, dass Produkte, insbesondere Lebens- und Futtermittel, konventionell, ökologisch oder unter Einsatz von GVO erzeugt und in den Verkehr gebracht werden können (§ 16a Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 1 Nr. 1 und 2 GenTG). Das Standortregister wird vom Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) geführt; der letzte Eintrag einer Anbaufläche stammt aus dem Jahr 2014.¹⁸

Das Standortregister erfüllt damit eine Doppelfunktion: Auf der einen Seite dient es im Rahmen der unionsrechtlichen Vorgaben der Frei-

¹⁷ Vgl. die Gesetzesbegründung, BT-Drucksache 15/3088, S. 30.

¹⁸ Verlinkt unter https://www.bvl.bund.de/DE/Arbeitsbereiche/06_Gentechnik/1_Aufgaben_im_Bereich_Gentechnik/05_Ueberwachung/02_Koexistenz/01_Standortregister/standortregister_node.html.

setzungsrichtlinie dem Gesundheits- und Umweltschutz. Auf der anderen Seite dient es jedenfalls nach der deutschen Regelung des GenTG explizit auch der Gewährleistung der Koexistenz.¹⁹

Diese koexistenzbezogene Funktion wird dadurch bestätigt, dass etwaige Abweichungen von Koexistenzanforderungen aufgrund privater Vereinbarungen [s. dazu **2.a)**] in das Standortregister einzutragen sind (§ 16b Abs. 1 Satz 2 GenTG).

4. Kennzeichnungsanforderungen

Anforderungen an die Kennzeichnung und Rückverfolgbarkeit sind der Sache nach ebenfalls zumindest auch Koexistenzanforderungen. Denn sie dienen nicht primär dem Schutz vor Umwelt- und Gesundheitsrisiken, sondern in erster Linie der Gewährleistung der Wahlfreiheit der Unternehmen und der Verbraucher in Bezug auf die Verwendung oder Nichtverwendung von GVO.

Die Verpflichtungen bezüglich der Kennzeichnung und Rückverfolgbarkeit sind durch die Verordnungen Nr. 1829/2003²⁰ und Nr. 1830/2003²¹ sowie die Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG²² im Unionsrecht geregelt.

Die Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 schließt allerdings die freiwillige Kennzeichnung der Vermeidung von GVO nicht aus.²³ Das ergibt sich aus der unterschiedlichen Auswirkung von zwingenden und freiwilligen Kennzeichnungsvorschriften auf Warenverkehrsfreiheit und Binnenmarkt im EU-Recht: Nationale Kennzeichnungspflichten haben ähnliche negative Wirkungen auf die Zirkulationsfähigkeit einer Ware wie Vorschriften über ihren Inhalt, weil sie Importeure zu einer unterschiedlichen Gestaltung der Produkte zwingen.²⁴ Dagegen behindern *freiwillige* Kennzeichnungsregelungen das Inverkehrbringen eines nicht entsprechend gekennzeichneten Produktes nicht.

¹⁹ In Umsetzung des Art. 26a der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG, vgl. Gesetzesbegründung, BT-Drucksache 15/3088, S. 26.

²⁰ Art. 12 ff., 24 ff. Verordnung Nr. 1829/2003.

²¹ Art. 4 lit. B. Verordnung Nr. 1830/2003.

²² Vgl. insb. Art. 19b Abs. 3 lit. e), Art. 21 der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG und die Umsetzung insb. in § 17b GenTG.

²³ So auch die Kommission in ihrem Bericht zur Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003, KOM (2006) 626 endg., S. 31 f.

²⁴ Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV/EGV, 6. Aufl. 2022, Art. 34 bis 36, Rn. 146.

III. Naturschutzrecht

Beschränkungen des Ausbringens von GVO sind teilweise auch im nationalen Naturschutzrecht geregelt.

So sind die Freisetzung von GVO sowie die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Nutzung sowie ein in seinen Auswirkungen vergleichbarer Umgang mit rechtmäßig in den Verkehr gebrachter Produkten, die GVO enthalten oder aus solchen bestehen, vor ihrer Freisetzung, ihrer Nutzung oder ihrem Umgang auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Natura 2000-Gebiets im Rahmen einer FFH-Verträglichkeitsprüfung zu überprüfen, wenn sie einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Projekten oder Plänen geeignet sind, das Gebiet erheblich zu beeinträchtigen, und nicht unmittelbar der Verwaltung des Gebiets dienen. In Baden-Württemberg, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein ist diese Prüfpflicht auf einen Umgriff von 1.000 m²⁵ bzw. 3.000 m²⁶ um das jeweilige Gebiet oder generell außerhalb eines Natura 2.000-Gebiets²⁷ und/oder eine Anzeigepflicht²⁸ erweitert.

Ergibt diese FFH-Verträglichkeitsprüfung, dass die Freisetzung zu erheblichen Beeinträchtigungen des Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen kann, ist die Freisetzung unzulässig (vgl. hierzu insgesamt § 35 i.V.m. § 34 Abs. 1 und 2 BNatSchG).

Der Verweis in § 35 BNatSchG ist ausdrücklich auf § 34 Abs. 1 und 2 BNatSchG beschränkt, sodass die Ausnahmeregelungen zur Durchführung von Projekten aus Gründen eines überwiegenden öffentlichen Interesses trotz erheblicher Beeinträchtigungen eines FFH-Gebiets nach § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG nicht anwendbar sind.²⁹

§ 35 BNatSchG dient der Umsetzung der FFH-Richtlinie 92/43/EWG.³⁰ Der Ausschluss des Abweichungsverfahrens (vgl. Art. 6 Abs. 4 FFH-Richtlinie) ist

²⁵ Art. 21 BayNatSchG. Soweit das landesweite GVO-Anbauverbot gemäß Art. 11b BayNatSchG wirksam ist, geht die Prüfpflicht nach Art. 21 BayNatSchG allerdings ins Leere, weil der Anbau ohnehin unzulässig ist.

²⁶ § 35 Abs. 5 Satz 1 LNatSchG BW, § 54 Abs. 2 LNatSchG NRW.

²⁷ § 26 Abs. 1 Satz 1 LNatSchG SH.

²⁸ § 54 Abs. 2 Satz 2 LNatSchG NRW, § 26 Satz 2 LNatSchG SH.

²⁹ *Kauch*, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 4. Aufl. 2024, BNatSchG § 35 Rn. 43 m. w. N.; *Lüttgau*, in: BeckOK UmweltR, 77. Ed. 1.7.2025, BNatSchG § 35 Rn. 3.

³⁰ Vgl. zur Vorgängervorschrift des § 34a BNatSchG die Gesetzesbegründungen, BT-Drs. 15/3344, S. 34 f., 40, 41 f.; BT-Drucksache 15/3088, S. 16, 26, beide verlinkt unter: <https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zur-neuordnung-des-gentechnikrechts-g-sig-15019360/97174>; vgl. auch *Kauch*, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 4. Aufl. 2024, BNatSchG, § 35 Rn. 7.

kein Verstoß gegen EU-Recht, weil die Mitgliedstaaten ausdrücklich weitergehende Schutzmaßnahmen treffen dürfen.³¹

Darüber hinaus haben die vier Bundesländer Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Thüringen die Freisetzung³² und den Anbau³³ von GVO bzw. den einer land- oder forstwirtschaftlichen Nutzung vergleichbaren Umgang mit GVO³⁴ in Naturschutzgebieten,³⁵ Nationalparks,³⁶ Kern- und Pflegezonen von Biosphärenreservaten³⁷ und/oder Natura 2000-Gebieten³⁸ sowie innerhalb eines Abstands von bis zu 1000 m³⁹ bzw. 3000 m⁴⁰ von solchen Gebieten verboten.

Nach dem Bayerischen und dem Hessischen Naturschutzgesetz ist der Anbau gentechnisch veränderter Pflanzen in ganz Bayern bzw. ganz Hessen kategorisch verboten.⁴¹

Verstöße gegen die jeweiligen GVO-Anbauverbote können in Baden-Württemberg, Bayern, Rheinland-Pfalz und Thüringen mit Geldbußen bis zu 50.000 € und in Hessen mit bis zu 1.000 € geahndet werden.⁴²

IV. Rechtliche Fragestellung

Nach Maßgabe der NGT-Verordnung sind NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse vom Anwendungsbereich der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG künftig ausgenommen.

Wenn die nationalen Anforderungen des Gentechnikgesetzes an die Koexistenz und die naturschutzrechtlichen Anforderungen an das Ausbringen von GVO bis zum Geltungsbeginn der NGT-Verordnung nicht geändert werden,

³¹ *Kauch*, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 4. Auf. 2024, BNatSchG, § 35 Rn. 7 m. w. N.

³² § 35 Abs. 5 LNatSchG BW, § 54 Abs. 1 LNatSchG NRW, § 19 Satz 1 LNatSchG RP, § 17 Abs. 1 LNatSchG Th.

³³ § 19 Satz 1 LNatSchG RP, § 17 Abs. 1 LNatSchG Th.

³⁴ § 35 Abs. 5 LNatSchG BW, § 54 Abs. 1 LNatSchG NRW.

³⁵ § 54 Abs. 1 LNatSchG NRW, § 19 Satz 1 LNatSchG RP, § 17 Abs. 1 LNatSchG Th.

³⁶ § 54 Abs. 1 LNatSchG NRW, § 19 Satz 1 LNatSchG RP, § 17 Abs. 1 LNatSchG Th.

³⁷ § 17 Abs. 1 LNatSchG Th.

³⁸ § 35 Abs. 5 LNatSchG BW, § 54 Abs. 1 LNatSchG NRW, § 19 Satz 1 LNatSchG RP, § 17 Abs. 1 LNatSchG Th.

³⁹ § 54 Abs. 1 LNatSchG NRW, § 17 Abs. 1 LNatSchG Th.

⁴⁰ § 35 Abs. 2 Satz 1 LNatSchG BW, § 19 Satz 1 LNatSchG RP.

⁴¹ Art. 11b BayNatSchG, § 18 HeNatG. Nach der Gesetzesbegründung des Bayerischen Landtags ist das Bayerische GVO-Anbauverbot auf die (für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 nicht anwendbare) Opt-out-Regelung gemäß Art. 26b der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG in der Fassung der Änderungsrichtlinie 2015/412 gestützt (Landtags-Drucksache 18/1816, S. 14). Das Hessische Verbot wird unabhängig davon allein mit der allgemeinen bundesrechtlichen Abweichungskompetenz gemäß Art. 72 Abs. 3 GG begründet (Landtags-Drucksache 20/10374, S. 39).

⁴² § 69 Abs. 1 Nr. 7 bis 9 und Abs. 3 LNatSchG BW, Art. 57 Abs. 1 Nr. 1a BayNatSchG, § 37 Abs. 1 Nr. 6 und Abs. 3 LNatSchG RP, § 35 Abs. 1 Nr. 9 und Abs. 3 ThürNatSchG sowie § 63 Abs. 1 Nr. 3 HeNatG i.V.m. § 17 OWiG.

stellt sich damit die Frage, ob und inwieweit diese Anforderungen künftig weiterhin für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse gelten.

C. Rechtliche Würdigung

Nach dem Wortlaut der NGT-Verordnung sind lediglich die für GVO geltenden Regelungen des Unionsrechts auf NGT-Pflanzen der Kategorie 1 nicht anwendbar (Art. 5 Abs. 1 der NGT-Verordnung).

Es stellt sich daher die Frage, ob und inwieweit diese Regelung mittelbar auch Auswirkungen auf die für GVO geltenden Regelungen des nationalen Rechts hat.

Zunächst sind die nationalen Regelungen des Gentechnikgesetzes so formuliert, dass sie eigenständig und aus sich heraus gelten. Sie beruhen also nicht auf Verweisungen auf das Unionsrecht. Die durch die NGT-Verordnung bewirkte Unanwendbarkeit des für GVO geltenden Unionsrechts auf NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse führen also nicht bereits über solche Verweisungen auf das Unionsrecht zur Unanwendbarkeit von Koexistenzanforderungen.

Sodann ist das deutsche Gentechnikgesetz nach seinem Wortlaut grundsätzlich auch auf NGT-Pflanzen der Kategorie 1 anwendbar. Denn bei NGT-Pflanzen der Kategorie 1 handelt es sich um GVO im Sinne der Freisetzungsrichtlinie und damit auch um GVO im Sinne des GenTG.⁴³

Dennoch schränkt die Herausnahme der NGT-Pflanzen der Kategorie 1 aus dem unionsrechtlichen Gentechnikrecht durch die NGT-Verordnung auch die Anwendbarkeit des GenTG auf NGT-Pflanzen der Kategorie 1 ein. Das folgt aus dem Anwendungsvorrang des Unionsrechts (dazu I.).

Fraglich ist danach, ob und inwieweit die unionsrechtlichen Vorgaben für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse die Anwendung der jeweiligen nationalen Regelungen für GVO auf NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse ausschließt (II.).

I. Anwendungsvorrang des Unionsrechts

Das Unionsrecht genießt gegenüber kollidierendem nationalen Recht Anwendungsvorrang, um Einheit, Funktionsfähigkeit und Wirksamkeit des

⁴³ Vergleiche die Begriffsbestimmung für NGT-Pflanzen in Art. 3 Abs. 2 der NGT-Verordnung sowie die Begriffsbestimmung für GVO in Art. 3 Abs. 1a der NGT-Verordnung, die auf die Begriffsbestimmung in Art. 2 Abs. 2 der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG verweist, sowie die Begriffsbestimmung für GVO in § 3 Abs. 3 GenTG.

Unionsrechts zu sichern.⁴⁴ Im Kollisionsfall muss also die mitgliedstaatliche Regelung unangewendet bleiben. Dies gilt unabhängig davon, ob die nationale Bestimmung früher oder später als die Unionsrechtsnorm ergangen ist.⁴⁵

Mit diesem Anwendungsvorrang korreliert auf nationaler Ebene eine Sperrwirkung. Soweit unionsrechtliche Regelungen das nationale Recht verdrängen, hindern sie die Mitgliedstaaten daran, neues nationales Recht zu erlassen, das diesem Unionsrecht widerspricht.⁴⁶

Für die Frage der Vereinbarkeit einer nationalen Maßnahme mit dem Unionsrecht ist zunächst zu klären, ob und inwieweit den Mitgliedstaaten ein eigener Regelungsspielraum verbleibt. Soweit das Unionsrecht eine abschließende Regelung trifft, bleibt für nationale Regelungen gar kein Spielraum. Der Vorrang des Unionsrechts verdrängt die Anwendung des nationalen Rechts (dazu 1.).

Soweit das Unionsrecht dagegen keine abschließenden Regelungen trifft, können die Mitgliedstaaten eigene Regelungen treffen. Diese Spielräume werden aber durch das Unionsrecht begrenzt. Diese Grenzen sind im Einzelfall zu ermitteln. Solche Grenzen können sich sowohl durch das Sekundärrecht, also EU-Verordnungen oder Richtlinien, als auch durch das Primärrecht, namentlich die Grundfreiheiten des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV), insbesondere die Warenverkehrsfreiheit, ergeben⁴⁷ (dazu 2.).

1. Abschließende Regelung in der NGT-Verordnung

Die NGT-Verordnung ist insbesondere auf die Zuständigkeit der EU für die Bereiche Landwirtschaft, Binnenmarkt und Gesundheitsschutz gestützt (Art. 43, 114 und 168 AEUV, vgl. die Präambel der NGT-Verordnung). Dabei handelt es sich um geteilte Zuständigkeiten (Art. 4 Abs. 2 Buchst. a, d und k AEUV).

In diesen Bereichen können die Union und die Mitgliedstaaten gesetzgeberisch tätig werden (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 AEUV). Die Mitgliedstaaten nehmen ihre Zuständigkeit wahr, sofern und soweit die Union ihre

⁴⁴ Ruffert, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 1 Rn. 18 f.

⁴⁵ EuGH, Urt. v. 22.10.1998, verb. Rs. C-10/97 bis C-22/97, ECLI:EU:C:1998:498, Rn. 20 m.w.N.

⁴⁶ Vgl. Streinz/Strein, 3. Aufl. 2018, EUV Art. 4 Rn. 39.

⁴⁷ Vgl. Müller-Graff, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, EU-Recht, 8. Aufl. 2025, AEUV Art. 36 Rn. 13.

Zuständigkeit nicht ausgeübt hat (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 AEUV). Ist die Union in einem bestimmten Bereich in diesem Sinne tätig geworden, so erstreckt sich die Ausübung der Zuständigkeit nur auf die durch den entsprechenden Rechtsakt der Union geregelten Elemente und nicht auf den gesamten Bereich.⁴⁸

Es handelt sich also der Sache nach um eine konkurrierende Zuständigkeit: Soweit die Union von ihrer Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat, entfaltet die Regelung eine Sperrwirkung. Die Mitgliedstaaten dürfen in diesem gesamten Bereich keine Regelungen erlassen und bestehende Regelungen werden unanwendbar.⁴⁹

Ob eine Rechtsfrage auf Unionsebene abschließend geregelt wird, ist mittels Auslegung zu ermitteln.⁵⁰ Dabei ist es nicht ausgeschlossen, dass das Unionsrecht zwar bestimmte Bereiche abschließend regelt, für andere hingegen nur eine Mindest- oder Teilharmonisierung vorsieht.⁵¹ Entscheidend ist danach die Feststellung, welcher Bereich abschließend geregelt ist und welcher Bereich von der abschließenden Regelung nicht erfasst ist.

Dabei kann auf die allgemeinen Auslegungsregeln zurückgegriffen werden. Diese Auslegung hat sich im Wesentlichen an Wortlaut, Systematik und Zusammenhang und verfolgte Ziele der unionsrechtlichen Regelung zu orientieren.⁵²

Zur Frage, ob die Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG für durch klassische Mutageneseverfahren erzeugte Organismen, die vom Anwendungsbereich der Richtlinie ausgenommen sind, eine abschließende Regelung trifft, hat der EuGH festgestellt, dass dieser Ausschluss vom Anwendungsbereich nicht mit Vorgaben einhergeht, welcher rechtlichen Regelung diese GVO unterworfen werden dürfen. Insbesondere ergibt sich aus der Freisetzungsrichtlinie nicht, dass dieser Ausschluss bedeuten würde, dass GVO nach Belieben absichtlich freigesetzt oder

⁴⁸ Einziger Artikel des Protokolls (Nr. 25) über die Ausübung der geteilten Zuständigkeiten, C 202/306, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:12016M/PRO/25>; vgl. auch Calliess, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 2 Rn. 15.

⁴⁹ Obwexer, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, 8. Aufl. 2025, AEUV Art. 2 Rn. 29 und Rn. 16. Vgl. zur Vollharmonisierung im Binnenmarkt M. Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 114 Rn. 46.

⁵⁰ M. Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 114 Rn. 46 m.w.N.

⁵¹ M. Schröder, in: Streinz, EUV/AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 114 Rn. 46 m.w.N.

⁵² Vgl. EuGH, Urt. v. 25.07.2018 – Rs. C-528/16, ECLI:EU:C:2018:583, Rn. 31, 42 m.w.N.; ähnlich auch: von der Groeben/Müller-Graff, 8. Aufl. 2025, AEUV Art. 34 Rn. 202, m. V. a. EuGH – C-1/96, Slg 1998, I-1251, 1298, Rn. 54 – Compassion. Vgl. Bauerschmidt, in: EuR 2014, 277, 292 f. m. V. a. EuGH, Urt. v. 08.09.2008 – Rs. C-478/07, ECLI:EU:C:2009:521, Rn. 113-129.

in den Verkehr gebracht werden dürften. Es fehlt mithin an einer Regelung auf Unionsebene dafür. Damit sind die Mitgliedstaaten befugt, für durch klassische Mutageneseverfahren erzeugte Organismen eine rechtliche Regelung zu erlassen und sie unter Beachtung des Unionsrechts und insbesondere der Warenverkehrsfreiheit den in den Freisetzungsrichtlinie vorgesehenen Verpflichtungen oder anderen Verpflichtungen zu unterwerfen.⁵³

Demnach ist zunächst zu prüfen, ob der Unionsrechtsakt abschließende Regelungen für die Koexistenz von Produktionsformen unter Verwendung von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und deren Erzeugnisse mit anderen Produktionsformen, die diese nicht verwenden, trifft. Ist das der Fall, sind nationale Regelungen der Koexistenz vollständig gesperrt.

2. Sonstiger unionsrechtlicher Anwendungsvorrang gegenüber nationalen Einzelregelungen

Liegt keine abschließende unionsrechtliche Regelung eines bestimmten Regelungsbereiches vor, kann der Anwendungsvorrang des Unionsrechts dennoch dazu führen, dass nationale Regelungen unanwendbar bleiben müssen. Das ist insbesondere der Fall, wenn eine Kollision mit einem Sekundärrechtsakt vorliegt [dazu **a**)] oder eine nationale Regelung gegen eine Grundfreiheit, insbesondere die Warenverkehrsfreiheit, verstößt [**b**)].

a) Kollision mit Sekundärrecht

Für die Kollision mit Sekundärrecht wird regelmäßig zwischen direkten und indirekten Kollisionsfällen unterschieden.

Die direkte Kollision erfasst Fälle, in denen eine unionsrechtliche und eine nationale Norm dieselbe Rechtsfrage regeln, sich aber in der angeordneten Rechtsfolge widersprechen.⁵⁴ Hierzu gehören u. a. Fälle, in denen die Norm der einen Rechtsordnung

⁵⁴ *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 86. EL September 2025, AEUV Art. 1 Rn. 75; vgl. auch *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 1 Rn. 22.

eine Freiheit (Erlaubnis) begründet, die Norm der jeweils anderen Rechtsordnung demgegenüber ein Ge- oder Verbot vorsieht.⁵⁵

Eine indirekte Kollision liegt vor, wenn eine nationale Bestimmung die Verwirklichung des unionsrechtlich bezweckten Erfolges in qualifizierter Weise behindert, also der praktischen Wirksamkeit des Unionsrechts entgegensteht.⁵⁶ Mitgliedstaatliches Recht darf zum einen zwischen unionsrechtlichen und nationalen Sachverhalten nicht zum Nachteil des Unionsrechts unterscheiden (Diskriminierungsverbot bzw. Äquivalenzprinzip). Zum anderen darf die Anwendung des mitgliedstaatlichen Rechts die Wirksamkeit des Unionsrechts nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (Effektivitätsprinzip).⁵⁷

Während die Anwendung des Diskriminierungsverbots nur geringe Schwierigkeiten bereitet, setzt die Anwendung des Effektivitätsprinzips eine komplexe Abwägung voraus, in die auf der einen Seite die mitgliedstaatliche Gestaltungsautonomie, auf der anderen Seite hingegen das Gemeinschaftsinteresse an der Wirksamkeit ihrer Bestimmung einzustellen ist. Die Anwendung entsprechender mitgliedstaatlicher Bestimmungen ist danach unionsrechtlich untersagt, wenn ein Vergleich des hypothetischen Zustands nach Anwendung der nationalen Norm mit jenem Zustand der Durchführung des Unionsrechts unter Außerachtlassen der staatlichen Norm Wirksamkeitsunterschiede aufzeigt, die unter dem Gesichtspunkt der einheitlichen Tragweite des Unionsrechts nicht mehr hinzunehmen sind.

Im Wesentlichen sind dies Fälle, in denen der unionsrechtlich erstrebte Regelungserfolg nicht nur behindert, sondern weitgehend vereitelt wird. Bei der Bildung der einschlägigen konkreten Fallnorm besteht trotz zahlreicher zwischenzeitlich ergangener Entscheidungen noch beträchtliche Unsicherheit; wegen des geringen Aussagegehalts des Begriffs der „praktischen Un-

⁵⁵ *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 86. EL September 2025, AEUV Art. 1 Rn. 75.

⁵⁶ So *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 86. EL September 2025, AEUV Art. 1 Rn. 76.

⁵⁷ *Ruffert*, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 1 Rn. 22 mit zahlreichen Nachweisen zu der ständigen Rechtsprechung des EuGH, u.a. *EuGH*, Urt. v. 29.06.1988 – Rs. C-240/87, ECLI:EU:C:1988:349, Rn. 12 m.w.N.; *EuGH*, Urt. v. 11.07.2002 – Rs. C-62/00, ECLI:EU:C:2002:435, Rn. 34 m.w.N.

möglichkeit“ lassen sich auftauchende Probleme im Wesentlichen nur durch Vergleich mit Präjudizien und durch Abwägung der Prinzipien der einheitlichen Tragweite des Unionsrechts bzw. der Regelungsautonomie lösen.⁵⁸

b) Vereinbarkeit mit Warenverkehrsfreiheit

Die Anforderungen der Warenverkehrsfreiheit ergeben sich aus den Artikeln 34 bis 36 AEUV. Danach sind mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung zwischen den Mitgliedstaaten grundsätzlich verboten. Jedes in einem Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellte und in den Verkehr gebrachte Erzeugnis ist grundsätzlich auf dem Markt der anderen Mitgliedstaaten zuzulassen (sog. Prinzip der gegenseitigen Anerkennung).⁵⁹

Unter Maßnahmen gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Einfuhrbeschränkung fällt dabei grundsätzlich jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die dazu geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern.⁶⁰

Auch Verwendungsverbote oder -beschränkungen und Nutzungsmodalitäten können Maßnahmen gleicher Wirkung darstellen, wenn sie sich als Absatzhemmnisse und damit marktzugangsbehindernd auswirken.⁶¹ Verbraucher, die wissen, dass die von einer Regelung gestattete Benutzung sehr begrenzt ist, haben nämlich nur ein geringes Interesse daran, das fragliche Erzeugnis zu kaufen.⁶²

⁵⁸ Dazu insgesamt *Nettesheim*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 86. EL September 2025, AEUV Art. 1 Rn. 76. Vgl. zur vom EuGH verneinten Frage, ob eine nationale Lagerabgabe für Zucker das ordnungsgemäße Funktionieren der Gemeinsamen Marktorganisation behindert, *EuGH*, Urt. v. 27.11.1997 – C-27/96, BeckRS 2004, 75860, Rn. 24 m. w. N.

⁵⁹ *Leible/T. Streinz*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 86. EL September 2025, AEUV Art. 34 Rn. 71.

⁶⁰ *Kingreen*, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 36 Rn. 37 m. V. a. *EuGH*, Urt. v. 11.07.1974 – Rs. C-8/74, ECLI:EU:C:1974:82, Rn. 5.

⁶¹ Vgl. dazu *Leible/T. Streinz*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 86. EL September 2025, AEUV Art. 34 Rn. 101 m. w. N. *Müller-Graff* in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, 8. Aufl. 2025, AEUV Art. 34 Rn. 101 m. V. a. *EuGH*, Urt. v. 10.02.2009 – Rs. C-110/05, ECLI:EU:C:2009:66, Rn. 49 ff.; *EuGH*, Urt. v. 04.06.2009 – C-142/05, ECLI:EU:C:2009:336, Rn. 24 ff.

⁶² *EuGH*, Urt. v. 04.06.2009 – C-142/05, ECLI:EU:C:2009:336, Rn. 27 m. V. a. *EuGH*, Urt. v. 10.02.2009 – Rs. C-110/05, ECLI:EU:C:2009:66, Rn. 57.

Eine Maßnahme gleicher Wirkung liegt dagegen nicht mehr vor, wenn die marktbehindernde Wirkung einer Maßnahme zu ungewiss und zu mittelbar ist.⁶³ Insoweit trägt derjenige, der eine nationale Regelung aufgrund einer ungerechtfertigten Marktzugangsbehinderung für unanwendbar hält, die Darlegungs- und Beweislast für die Behinderungseignung der Maßnahme.⁶⁴

Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit können gerechtfertigt sein, wenn dies die Art. 36 AEUV genannten Gründe oder zwingende Erfordernisse im Allgemeininteresse erfordern, beispielsweise Erfordernisse des Verbraucherschutzes und der Lauterkeit des Handelsverkehrs.⁶⁵ Daneben können Koexistenzregelungen durch Grundrechte wie das Eigentumsrecht (Art. 14 GG, Art. 17 GRCh) und die unternehmerische Freiheit (Art. 16 GRCh) gerechtfertigt sein. Der EuGH erkennt auch Grundrechte als Rechtfertigungsgründe an.⁶⁶ Darüber hinaus dürfen Beschränkungen der Warenverkehrsfreiheit nicht diskriminierend im Hinblick auf innerstaatliche und aus anderen Mitgliedstaaten importierte Erzeugnisse und nicht unverhältnismäßig sein.

3. Fazit

Zur Prüfung der Reichweite des Anwendungsvorrangs und der Sperrwirkung der NGT-Verordnung für nationale Koexistenzregelungen muss somit zunächst geprüft werden, ob der gesamte Regelungsbereich durch das Unionsrecht abschließend geregelt ist. Ist das nicht der Fall, muss für jede nationale Koexistenznorm im Einzelfall geprüft werden, ob und inwieweit deren Anwendung durch das Unionsrecht ausgeschlossen ist. Dazu werden nachfolgend unter **II.** einzelne Regelungsbereiche separat geprüft.

II. Reichweite des Anwendungsvorrangs der NGT-Verordnung

Die NGT-Verordnung regelt klar und eindeutig, dass die in den Rechtsvorschriften der EU geltenden Vorschriften für GVO auch für NGT-Pflanzen der

⁶³ Müller-Graff in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, 8. Aufl. 2025, AEUV Art. 34 Rn. 60 m.w.N.

⁶⁴ Müller-Graff in: von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, 8. Aufl. 2025, AEUV Art. 34 Rn. 60 m.w.N.

⁶⁵ Vgl. dazu grundlegend: EuGH, Urt. v. 20.02.1979 – Rs. 120/78, ECLI:EU:C:1979:42, Rn. 8.

⁶⁶ Vgl. Calliess/Ruffert/Kingreen, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 36 Rn. 222 m.w.N.

Kategorie 2 und ihre Erzeugnisse gelten, soweit sie nicht durch die NGT-Verordnung ausgenommen sind (Art. 12 NGT-Verordnung). Damit gelten auch die Koexistenzregeln der Art. 26a f. der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG und die hierzu erlassenen nationalen Koexistenzregelungen für GVO weiterhin uneingeschränkt für NGT-Pflanzen der Kategorie 2 und ihre Erzeugnisse. Das wird durch Erwägungsgrund 35 der NGT-Verordnung explizit bestätigt.

Für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse regelt die NGT-Verordnung nur, dass die in den Rechtsvorschriften der EU geltenden Vorschriften für GVO nicht für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse gelten (Art. 5 Abs. 1 NGT-Verordnung). Sie trifft indes keine Regelung dazu, ob und inwieweit die von den Mitgliedstaaten getroffenen Regelungen für GVO für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse weiter gelten. Den Erwägungsgründen der NGT-Verordnung lässt sich nur mittelbar entnehmen, dass die NGT-Verordnung mitgliedstaatlichen Regelungen über den Umgang mit NGT-Pflanzen der Kategorie 1 nicht entgegensteht (dazu näher unten).

Nach den oben genannten Maßstäben ist deshalb durch Auslegung des Unionsrechts nach Maßgabe seines Wortlauts, seiner Ziele und seiner Systematik die Reichweite des Anwendungsvorrangs und der Sperrwirkung der NGT-Verordnung für mitgliedstaatliche Regelungen zum Umgang mit NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihren Erzeugnissen zu ermitteln (vgl. oben C.I.).

Dabei steht nach der klaren Definition der NGT-Pflanzen in Art. 3 Nr. 9 der NGT-Verordnung fest, dass NGT-Pflanzen der Kategorie 1 genetisch veränderte Pflanzen sind. Sie sind damit GVO im Sinne der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG, der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 über genetisch veränderte Lebens- und Futtermittel, der Verordnung (EG) Nr. 1830/2003 über die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung von GVO sind.

Gleichzeitig sind sie weiterhin GVO im Sinne des deutschen GenTG. Zum einen entspricht die Definition des GVO im deutschen GenTG weitgehend der Definition der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG (vgl. § 3 Nr. 3 GenTG und Art. 2 Nr. 2 der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG). Zum anderen dient das GenTG der Umsetzung der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG, so dass die nationale Definition richtlinienkonform im Sinne der Definition der Freisetzungsrichtlinie auszulegen ist.

Ferner sind aus NGT-Pflanzen der Kategorie 1 hergestellte Lebensmittel genetisch veränderte Lebensmittel im Sinne der Verordnungen (EG) Nr. 1829/2003 und 1830/2003. Die NGT-Verordnung ändert also nichts an der Definition von GVO und daran, dass NGT-Pflanzen der Kategorie 1 weiterhin GVO sind. Sie regelt nur, dass diese unionsrechtlichen Regelungen für GVO für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und deren Erzeugnisse nicht mehr gelten.

Im Hinblick auf die Reichweite des Anwendungsvorrang des Unionsrechts ist klar, dass die Anwendung der zulassungs- und kennzeichnungsbezogenen Anforderungen des GenTG auf NGT-Pflanzen der Kategorie 1 durch den Anwendungsvorrang der NGT-Verordnung ausgeschlossen sind (1.).

Umgekehrt enthalten weder die NGT-Verordnung noch die sonstigen EU-Rechtsvorschriften haftungsrechtliche Regelungen für GVO. Deshalb bleibt die Regelung des Haftungsrechts auch im Hinblick auf NGT-Pflanzen der Kategorie 1 weiter den Mitgliedstaaten überlassen (2.).

Näher zu prüfen ist, ob und inwieweit die Koexistenzanforderungen im Hinblick auf die Vorsorge gegen wesentliche Beeinträchtigungen und die Einhaltung der guten fachlichen Praxis (3.) und die Anforderungen an die Eintragung von Anbaustandorten in das Standortregister (4.) auf NGT-Pflanzen der Kategorie 1 anwendbar sind.

Fraglich ist ferner, ob und inwieweit jenseits der abschließenden Kennzeichnungsanforderungen der NGT-Verordnung die Regelung von innerstaatlichen Informationspflichten zwischen den Unternehmen der Lebensmittelkette in Bezug auf NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse zulässig ist (5.).

Schließlich prüfen wir, ob und inwieweit die naturschutzrechtlichen Beschränkungen für GVO auf NGT-Pflanzen der Kategorie 1 anwendbar sind (6.).

1. Zulassungs- und kennzeichnungsbezogene Anforderungen

Für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse gelten nach der NGT-Verordnung nicht mehr die Anforderungen der EU-Rechtsvorschriften für GVO, sondern die speziellen Regelungen für die Statusprüfung und Kennzeichnung in den Art. 5 bis 11 NGT-Verordnung (vgl. Art. 5 Abs. 1 der NGT-Verordnung).

Damit sind die in der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG sowie in den Verordnungen Nr. 1929/2003 und 1830/2003 vorgesehen zulassungs- und kennzeichnungsbezogenen Anforderungen für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse nicht mehr anwendbar.

Die NGT-Verordnung macht die Freisetzung und das Inverkehrbringen dieser Erzeugnisse allein von der Statuserklärung abhängig. Es handelt sich damit um eine abschließende unionsrechtliche Regelung. Sie ersetzt die bisherigen unionsrechtlichen Zulassungsanforderungen für die Freisetzung und das Inverkehrbringen von GVO bezogen auf NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse.

Kennzeichnungspflichtig ist nur noch Pflanzenvermehrungsmaterial, das NGT-Pflanzen der Kategorie 1 enthält oder aus solchen besteht, und Dritten zur Verfügung gestellt wird. Auch das ist eine abschließende Sonderregelung, die die bisherigen Kennzeichnungsregelungen vollständig ersetzt.

Der Anwendungsvorrang der NGT-Verordnung führt damit dazu, dass nicht nur die explizit erwähnten unionsrechtlichen, sondern auch die zur Umsetzung der Freisetzungsrichtlinie erlassenen nationalen zulassungs- und kennzeichnungsbezogenen Anforderungen für GVO für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse nicht mehr anwendbar sind (vgl. §§ 14 bis 16 GenTG).

Das ergibt sich aus dem Wortlaut der Regelungen in der NGT-Verordnung, die keine entsprechenden Handlungsspielräume für die Mitgliedstaaten eröffnen. Auch der Zweck der NGT-Verordnung, das effektive Funktionieren des Binnenmarktes in Bezug auf NGT-Pflanzen⁶⁷ und die Rechtsgrundlage⁶⁸ sprechen für eine abschließende Regelung. Schließlich ergibt sich aus der Rechtsform der Verordnung, die unmittelbar, also ohne weitere nationale Umsetzung für alle EU-Bürger gilt (Art. 288 Abs. 2 AEUV), dass eine abschließende unionsrechtliche Regelung bezweckt war und den Mitgliedstaaten daher kein nationaler Regelungsspielraum bleiben soll.

So ist der abschließende Charakter der Anforderungen der Freisetzungsrichtlinie an die Zulässigkeit des Inverkehrbringens von GVO

⁶⁷ Vgl. Art. 1 Abs. 1 und Erwägungsgrund 10 der NGT-Verordnung.

⁶⁸ Gemeinsame Agrarpolitik (Art. 43 AEUV) Rechtsangleichung im Binnenmarkt (Art. 114 Abs. 1 AEUV) und Gesundheitsschutz in den Bereichen Veterinärwesen und Pflanzenschutz (Art. 168 Abs. 4 Buchst. b AEUV; vgl. die Präambel der NGT-Verordnung).

mittelbar gerichtlich bestätigt: Das Land Oberösterreich wollte zunächst per Gesetz den Einsatz von GVO aufgrund der kleinräumigen Struktur seiner Landwirtschaft generell verbieten. Die Regelung zielte primär auf ein Verbot von Saatgut. Zufällige Spuren sollten nur bis zu einem Grenzwert von 0,1 % toleriert werden, und zwar offenbar sowohl für zugelassenes als auch für nicht zugelassenes genetisch verändertes Saatgut.

Die Kommission hat die Zulässigkeit eines solchen Verbotes abgelehnt, weil durch das europäische Gentechnikrecht die Anforderungen an die Produktsicherheit im Hinblick auf Gesundheits- und Umweltschutz abschließend geregelt sind.⁶⁹ Strengere nationale Regelungen zum Schutz von Umwelt und Gesundheit sind daher nur unter den sehr engen Voraussetzungen der Schutzklauseln des Sekundärrechts (hier: Art. 34 der Verordnung Nr. 1829/2003) bzw. des Art. 114 Abs. 5 und 6 AEUV zulässig. Dazu müsste ein Mitgliedstaat im Wesentlichen neue Erkenntnisse nachweisen, aus denen sich ein ernstes Risiko für die Gesundheit von Mensch oder Tier oder die Umwelt ergibt. Zwar dürfen die Mitgliedstaaten Anforderungen an die Koexistenz der verschiedenen Kulturen regeln. Nach der Entscheidung der Kommission müssen Koexistenzmaßnahmen aber im Verhältnis zum wirtschaftlichen Risiko stehen sowie, im Einklang mit dem damals neuen Art. 26a der Freisetzungsrichtlinie, die jeweilige Art der Kultur, den jeweiligen Verwendungszweck und andere Möglichkeiten, eine ausreichende Reinheit zu erzielen, berücksichtigen.⁷⁰ Im Ergebnis darf damit die unionsrechtliche Grundentscheidung nicht durch nationale Koexistenzmaßnahmen unterlaufen werden.

Das Europäische Gericht erster Instanz (*EuG*) und der Europäische Gerichtshof (*EuGH*) haben diese Kommissionsentscheidung im Ergebnis bestätigt.⁷¹

⁶⁹ Entscheidung 2003/653/EG der Kommission v. 02.09.2003 über die einzelstaatlichen Bestimmungen zum Verbot des Einsatzes gentechnisch veränderter Organismen im Land Oberösterreich, die von der Republik Österreich gemäß Art. 95 Abs. 5 EG-Vertrag mitgeteilt wurden (ABl. EU Nr. L 230 v. 16.09.2003, S. 34 ff.), vgl. insbesondere die Erwägungsgründe 20, 52 f., 55, 57 und 67 ff.

⁷⁰ Erwägungsgrund 69 der Entscheidung 2003/653/EG der Kommission vom 02.09.2003. Art. 26a der Freisetzungsrichtlinie, der durch Art. 43 der Verordnung 1829/2003 in die Freisetzungsrichtlinie eingefügt wurde, war zu diesem Zeitpunkt bereits vom Parlament (22.07.2003) und vom Rat (22.07.2003) beschlossen. Die Verordnung wurde am 22.09.2003 unterzeichnet und am 18.10.2003 im Amtsblatt veröffentlicht.

⁷¹ *EuGH*, Urt. v. 13.09.2007, Rs. C-439/05 P, ECLI:EU:C:2007:510; *EuG*, Urt. v. 05.10.2005, Rs. T-366/03 u. a.

Im Ergebnis sind damit nationale Anforderungen an die Zulassung und Kennzeichnung von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse durch den Anwendungsvorrang der NGT-Verordnung verdrängt. Da gilt sowohl für bereits geltende nationale Anforderungen an die Zulassung und Kennzeichnung, insbesondere diejenigen des GenTG, als auch für etwaige künftige Regelungen.

2. Zivilrechtliche Abwehr- und Haftungsansprüche

Für zivilrechtliche Abwehr- und Haftungsansprüche [dazu oben **B.II.2.b)**] stellt sich die Frage, ob die diesbezüglichen nationalen Regelungen für GVO weiterhin auch für Einträge von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihren Erzeugnissen gelten. Fraglich ist vor allem, ob es eine abwehrfähige und ersatzpflichtige Eigentumsbeeinträchtigung ist, wenn ein Eintrag von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 oder ihrer Erzeugnisse in ein Lebensmittel ohne Gentechnik oder in ein Bioprodukt dazu führt, dass diese nicht mehr mit einer entsprechenden Kennzeichnung in den Verkehr gebracht werden dürfen (§ 36a Abs. 1 Nr. 3 GenTG).

Diese Frage ist zu bejahen. Zivilrechtliche Abwehr- und Haftungsansprüche sind unionsrechtlich nicht abschließend geregelt **[a)]**. Die Anforderungen der NGT-Verordnung **[b)]** und der Warenverkehrsfreiheit **[c)]** stehen der Anwendung nationaler Abwehr- und Haftungsregelungen auf NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse ebenfalls nicht entgegen.

a) Keine abschließende Regelung

Zivilrechtliche Abwehr- und Haftungsansprüche sind unionsrechtlich generell und damit auch für NGT-Erzeugnisse der Kategorie 1 nicht abschließend harmonisiert.

Das zivilrechtliche Haftungsrecht der EU beschränkt sich auf spezielle Regelungen. Es betrifft insbesondere spezielle unionsrechtliche Aufgabenbereiche wie den Binnenmarkt oder den Umweltschutz. Zu einschlägigen haftungsrechtlichen Regelungen der EU gehören das Produkthaftungsrecht [vgl. die Produkthaftungsrichtlinie (EU) 2024/2853], die Bestimmung des maßgeblichen Rechts bei internationalen Sachverhalten [internationales Privatrecht, vgl. die Rom-II-Verordnung (EG)

Nr. 864/2007] und die Umwelthaftungsrichtlinie 2004/35/EG, auf die Erwägungsgrund 31 der NGT-Verordnung verweist.⁷²

Die Produkthaftungsrichtlinie schließt zwar abweichende nationale Produkthaftungsregelungen aus (Art. 3 ProdHaftRL 2024/2853). Sie berührt aber nicht nationale Ansprüche über die vertragliche oder außervertragliche Haftung aus anderen Gründen als der Fehlerhaftigkeit eines Produkts [Art. 2 Abs. 4 Buchst. b) ProdHaftRL 2024/2853]. Sie steht damit insbesondere nationalen Regelungen zu Ansprüchen bei Nutzungsbeeinträchtigungen durch Einträge von Produkten wie NGT-Pflanzen oder andere GVO entgegen, die keine fehlerhaften Produkte im Sinne der ProdHaftRL 2024/2853 sind.

Die EU-Rechtsvorschriften für GVO enthalten keine Regelungen zu zivilrechtlichen Abwehr- und Haftungsansprüchen.⁷³

Nach den Koexistenz-Leitlinien unterliegen Fragen im Zusammenhang mit einem finanziellen Ausgleich oder der Haftung für wirtschaftliche Schäden der ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten (Nr. 2.5 der Koexistenz-Leitlinien von 2010, dazu oben **B.II.1.**).

Daran ändert auch nichts, dass die Koexistenzregelungen der Freisetzungsrichtlinie einschließlich der Koexistenz-Leitlinien für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 nicht mehr gelten (Art. 5 Abs. 1 NGT-Verordnung). Die in den Koexistenz-Leitlinien getroffenen Aussagen zur Haftung haben offensichtlich rein deklaratorischen Charakter. Sie stellen lediglich die bereits bestehende Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fest. Sie übertragen keine Zuständigkeit auf die Mitgliedstaaten.

Auch die NGT-Verordnung trifft keine Regelungen zu zivilrechtlichen Abwehr- und Haftungsansprüchen.

⁷² Vgl. hierzu ausführlich *Buchholz*, Rechtsgutachten zur Haftung von Lebensmittelunternehmen für neue Gentechnik im Falle einer Deregulierung vom 12.12.2024, S. 52 ff., verlinkt über <https://www.ohnegentechnik.org/artikel/rechtsgutachten-haftungsrisiken-bei-neuer-gentechnik-nicht-auf-eu-lebensmittelwirtschaft-abwaelzen>.

⁷³ Vgl. EuGH, Urt. v. 01.07.2014 – Rs. C-573/12, ECLI:EU:C:2014:2037, Rn. 61-63, mit der Feststellung, dass die Erneuerbare-Energien-Richtlinie 2009/28/EG keine abschließende Harmonisierung nationaler Förderregelungen bewirkte.

Schließlich könnte Erwägungsgrund 34 so verstanden werden, dass er nationalen Haftungsregelungen entgegensteht. Erwägungsgrund 34 begründet die in der NGT-Verordnung geregelte Kennzeichnungspflicht für Pflanzenvermehrungsmaterial der Kategorie 1 mit dem Ziel der Rückverfolgbarkeit, Transparenz und Wahlmöglichkeiten für Unternehmer. Man könnte dies so verstehen, dass diese Kennzeichnungspflicht eine abschließende Regelung der Koexistenz sei.

Das würde allerdings den Regelungsgehalt der Kennzeichnungspflicht überspannen. Die Kennzeichnungspflicht für Pflanzenvermehrungsmaterial beinhaltet weder eine Haftungsregelung noch schließt sie eine solche aus. Auch die Freisetzungsrichtlinie enthält Kennzeichnungspflichten für GVO. Auch diese Regelungen schließen nationale Haftungsregelungen für GVO nicht aus (siehe Nr. 2.5 der Koexistenz-Leitlinien). Generell sind Kennzeichnungsregelungen für eine Produktkategorie nicht geeignet, die Haftung und Risikoverteilung bei divergierenden Nutzungs- und Kennzeichnungsinteressen zu regeln oder Regelungen hierzu auszuschließen. Dem entsprechend hat die Kommission die Regelung der Haftung in ihren Koexistenz-Leitlinien als ausschließliche Zuständigkeit der Mitgliedstaaten bezeichnet. Danach dient die Kennzeichnungspflicht zwar der Koexistenz, sie ist aber lediglich eine punktuelle Regelung und jedenfalls keine abschließende Haftungsregelung.

Von einer abschließenden unionsrechtlichen Regelung zivilrechtlicher Abwehr- und Haftungsansprüche bei Nutzungsbeeinträchtigungen kann daher weder bei GVO im Allgemeinen noch bei NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihren Erzeugnissen im Besonderen die Rede sein.

b) Kein Anwendungsvorrang von Sekundärrecht

Gegen besondere nationale Regelungen zu Ansprüchen bei Nutzungsbeeinträchtigungen durch Einträge von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihrer Erzeugnisse könnte vorgetragen werden, dass die NGT-Verordnung ausweislich ihres Erwägungsgrundes 31 darauf abzielt, NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse nach dem Vorliegen einer entsprechenden

Statuserklärung demselben Rechtsrahmen zu unterwerfen wie herkömmliche Pflanzen und deren Erzeugnisse. Hieraus ließe sich – auch in Verbindung mit den oben unter a) angeführten Argumenten für einen abschließenden Charakter der NGT-Verordnung – möglicherweise ein unionsrechtliches Verbot dergestalt ableiten, dass die NGT-Verordnung den Mitgliedstaaten jede unterschiedliche Behandlung von herkömmlichen Pflanzen und NGT-Pflanzen der Kategorie 1 verbietet.

Das hält allerdings einer näheren rechtlichen Prüfung nicht stand. Zunächst ist ein Erwägungsgrund für sich allein genommen keine verbindliche Regelung [aa)]. Sodann lässt sich aus den Regelungen der NGT-Verordnung kein derartiges Unterscheidungsverbot ableiten [bb)].

aa) Zur Rechtswirkung von Erwägungsgründen

Erwägungsgründe eines EU-Rechtsakts sind keine verbindlichen Regelungen, sondern die nach Art. 296 Abs. 2 AEUV erforderlichen Begründungen der Rechtsakte.⁷⁴

Sie haben deshalb keinen eigenen Regelungscharakter. Sie sind rechtlich nicht verbindlich und können weder herangezogen werden, um von den Bestimmungen eines Rechtsakts abzuweichen, noch, um diese Bestimmungen in einem Sinn auszulegen, der ihrem Wortlaut offensichtlich widerspricht.⁷⁵

Die Erwägungsgründe können und sollen allerdings zur Auslegung der Bestimmungen des jeweiligen Rechtsakts herangezogen werden.⁷⁶ Sie erläutern den Regelungszweck der jeweiligen Norm, auf die sich der Erwägungsgrund bezieht. Dieser Zweck ist neben dem Wortlaut der Norm maßgeblich für deren Auslegung.

⁷⁴ Vgl. nur *Krajewski/von Achenbach*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 86. EL 2025, AEUV Art. 296 Rn. 35 f. Vgl. zur Rechtmäßigkeit eines Erwägungsgrundes einer Kommissionsverordnung *Willand/Buchholz*, *Environmental Risk Assessment of GMO Notes on a Draft Commission Directive to Adapt Directive 2001/18/EC*, *JEEPL* 2018, S. 69 ff.

⁷⁵ Vgl. EuGH, Urt. v. 19.11.1998 – Rs. C-162/97, ECLI:EU:C:1998:554, Rn. 54, 55; EuGH, Urt. v. 25.11.1998 – Rs. C-308/97, ECLI:EU:C:1998:566, Rn. 29 f.; Urt. v. 24.11.2005 – Rs. C-136/04, ECLI:EU:C:2005:716, Rn. 32.

⁷⁶ Vgl. u.a. *EuGH*, Urt. v. 12.07.2005 – verb. Rs. C-154/04 und C-155/04, ECLI:EU:C:2005:449, z.B. Rn. 77 f., 85 ff., 91 f.

Vor diesem Hintergrund verbietet es sich, allein aus einem Erwägungsgrund wie Erwägungsgrund 31 der NGT-Verordnung eine verbindliche Regelung abzuleiten. Der Erwägungsgrund 31 kann zwar – wie die anderen Erwägungsgründe – zur Auslegung der Bestimmungen der NGT-Verordnung herangezogen werden. Er rechtfertigt es aber nicht, aus ihm weitere Regelungen abzuleiten, die sich zwar mit ihm rechtfertigen ließen, die im Regelungsteil der NGT-Verordnung aber nicht enthalten sind.

bb) Kein Unterscheidungsverbot zwischen NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und herkömmlichen Pflanzen

Der Regelungsteil der NGT-Verordnung enthält kein generelles rechtliches Verbot einer unterschiedlichen Behandlung von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und herkömmlichen Pflanzen.

Im Regelungsteil der NGT-Verordnung heißt es nur, dass die GVO-Rechtsvorschriften der EU auf NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse nicht mehr anwendbar sind (Art. 5 Abs. 1 NGT-Verordnung). Das sagt aber nichts darüber aus, ob und inwieweit das nationale Recht bei der Regelung von Abwehr- und Haftungsansprüchen die Tatsache, dass es sich auch bei NGT-Pflanzen der Kategorie 1 um GVO handelt, berücksichtigen darf.

Umgekehrt folgt aus der Sonderregelung für die biologische Produktion in Art. 5 Abs. 2 NGT-Verordnung, dass der Unionsgesetzgeber für diesen Bereich explizit an der Differenzierung zwischen NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und herkömmlichen Pflanzen festhält. Ferner erkennt die NGT-Verordnung hier ausdrücklich an, dass NGT-Pflanzen der Kategorie 1 für die biologische Produktion weiterhin mit sonstigen GVO gleich behandelt werden dürfen.

Ferner ist es allgemein anerkannt, dass die EU-Rechtsvorschriften für GVO einer nationalen Regelung nicht entgegenstehen, die eine freiwillige Kennzeichnung der Abwesenheit und Nichtverwendung von GVO ermöglicht. So gelten in Deutschland die Sonderregelungen der §§ 3a f.

EGGenTDurchfG für die Kennzeichnung von Lebensmitteln ohne Gentechnik. Ähnliche Regelungen gibt es in Österreich, Frankreich und weiteren Mitgliedstaaten (vgl. dazu bereits oben **B.II.4.**).

Die NGT-Verordnung enthält dazu genauso wie die bisherigen EU-Rechtsvorschriften für GVO keine Regelungen. Es steht deshalb außer Frage, dass die NGT-Verordnung solchen Regelungen weiterhin nicht entgegensteht. Das gilt auch dann, wenn sich diese Regelungen auf die Nichtverwendung von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihrer Erzeugnisse erstrecken. Ein entsprechendes Verbot der damit verbundenen Unterscheidung von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihrer Erzeugnisse von herkömmlichen Pflanzen und deren Erzeugnissen war, soweit ersichtlich, niemals auch nur Gegenstand der Erörterungen der NGT-Verordnung. Auch insoweit lässt sich deshalb aus Erwägungsgrund 31 kein Verbot einer Ungleichbehandlung von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und herkömmlicher Pflanzen durch die Mitgliedstaaten ableiten.

Für die Regelung zivilrechtlicher Abwehr- und Haftungsansprüche folgt daraus, dass die Mitgliedstaaten auch insoweit zwischen den für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und den für herkömmlichen Pflanzen geltenden Anforderungen an Abwehr- und Haftungsansprüche differenzieren dürfen. Dies ist erforderlich, um dem Schutzbedürfnis der biologischen Produktion und der Herstellung von Lebensmitteln ohne Gentechnik gerecht zu werden.

Insoweit sind auch Grundrechte, namentlich die Eigentums-, Berufs- und Unternehmensfreiheit der Unternehmen betroffen, die biologisch oder ohne Gentechnik und damit auch ohne die Verwendung von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 wirtschaften wollen. Auch insoweit fehlt jeder Anhaltspunkt und jede Rechtfertigung dafür, dass die NGT-Verordnung die Grundrechte dieser Wirtschaftsteilnehmer einschränken und ihnen einen angemessenen zivilrechtlichen Schutz nach Maßgabe der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten versagen wollte.

Zu den Zielen der NGT-Verordnung gehört damit nach ihrem objektiven Regelungsgehalt gerade nicht die vollständige rechtliche Gleichstellung von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 mit herkömmlichen Pflanzen. Vielmehr soll der freiwillige Verzicht auf GVO einschließlich NGT-Pflanzen der Kategorie 1 explizit in der biologischen Produktion, aber auch für Lebensmittel ohne Gentechnik weiter zulässig sein.

Zur Kernfrage der Koexistenzregelungen, wer in welchem Umfang die Schäden tragen soll, wenn es aufgrund der unterschiedlichen Produktionsweisen zu wirtschaftlichen Schäden bei Bioproduzenten oder bei der Herstellung von Lebensmitteln ohne Gentechnik durch Einträge von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 kommt, trifft die NGT-Verordnung aber keine Regelungen.

cc) Fazit

Im Ergebnis lässt sich damit auch Erwägungsgrund 31 der NGT-Verordnung kein Verbot der Unterscheidung zwischen NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und herkömmlichen Pflanzen bei der Ausgestaltung zivilrechtlicher Abwehr- und Haftungsansprüche entnehmen.

c) Warenverkehrsfreiheit

Da die zivilrechtlichen Abwehr- und Haftungsansprüche für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 nicht abschließend geregelt sind, stellt sich die Frage, ob die weitere Anwendung der die §§ 1004, 906 BGB konkretisierenden Regelungen in § 36a GenTG auf NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse mit der Warenverkehrsfreiheit vereinbar ist.

Rechtsdogmatisch stellt sich insoweit zunächst die Frage, ob zivilrechtliche Abwehr- und Haftungsansprüche bei Nutzungsbeeinträchtigungen überhaupt Maßnahmen gleicher Wirkung wie Einfuhrbeschränkungen sein können, oder ob ihre marktbehindernde Wirkung zu ungewiss und zu mittelbar ist [vgl. dazu oben **C.I.2.b)**]. Wenn man die marktbehindernde Wirkung auf Grund der weiten Auslegung der Maßnahmen gleicher Wirkung

bejaht, wird man sie grundsätzlich als durch zwingende Erfordernisse gerechtfertigt einstufen können. Zwingende Erfordernisse sind Erfordernisse des Verbraucherschutzes im Hinblick auf Lebensmittel ohne Gentechnik und Bioprodukte, Gründe der Lauterkeit des Handelsverkehrs und die Grundrechte der Unternehmen der Lebensmittelkette.

Im Rahmen dieses Gutachtens kann die Vereinbarkeit der Abwehr- und Haftungsregelungen des § 36a GenTG in Verbindung mit den jeweiligen Regelungen des BGB nicht im Einzelnen geprüft werden. Bisher sind die Regelungen, die schon seit Jahren für alle GVO gelten, keiner gerichtlichen Prüfung ihrer Vereinbarkeit mit Unionsrecht unterzogen worden.

Die Vereinbarkeit einiger Aspekte dieser Haftungsregelung für GVO mit den Anforderungen der Warenverkehrsfreiheit und grundgesetzlichen Anforderungen sind in der Vergangenheit in Zweifel gezogen worden. Das gilt insbesondere für die Regelung über die Haftung bei einer Mehrheit von Verursachern in § 36a Abs. 4 GenTG.⁷⁷

Das Bundesverfassungsgericht hat die Vereinbarkeit der Haftungsregelungen mit dem nationalen Verfassungsrecht jedoch uneingeschränkt bestätigt. Nach seinem Urteil vom 24.11.2010 stellt die Ergänzung und Konkretisierung des privaten Nachbarrechts in § 36a GenTG einen angemessenen und ausgewogenen Ausgleich der widerstreitenden Interessen dar, indem sie zu einem verträglichen Nebeneinander konventioneller, ökologischer und mit dem Einsatz von Gentechnik arbeitender Produktionsmethoden beiträgt.⁷⁸

Die Bundesregierung hat ferner die Haftungsregelungen des § 36a GenTG gemäß der TRIS-Richtlinie über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften notifi-

⁷⁷ Vgl. Annette Rutz, Europäischer Verbraucherschutz – Grüne Gentechnik und Haftung, Berliner Online-Beiträge zum Europarecht Nr. 41 vom 03.02.2006, S. 16, 20 ff. m.w.N., https://www.jura.fu-berlin.de/forschung/europarecht/bob/berliner_online_beitraege/Paper41-Rutz/Paper41---Europaeischer-Verbraucherschutz---Gruene-Gentechnik-und-Haftung.pdf.

⁷⁸ BVerfG, Urteil vom 24.11.2010, 1 BvF 2/05, BVerfGE 128, 1, insbesondere Leitsatz 4 und Rn. 253 ff., veröffentlicht unter https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/fs20101124_1bvf000205.html.

ziert.⁷⁹ Die Kommission kritisierte damals das Konzept der gesamtschuldnerischen Haftung in § 36a Abs. 4 GenTG und kündigte an, dem Entwurf nur unter der Bedingung zuzustimmen, dass durch diese Bestimmungen nicht tatsächlich der Anbau von GVO in Deutschland verhindert wird.⁸⁰ Dennoch hat die Kommission, soweit bekannt, kein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

Nach alledem wird hier davon ausgegangen, dass die seit über 12 Jahren geltenden Regelungen für GVO im Allgemeinen mit der Warenverkehrsfreiheit vereinbar sind.

Die NGT-Verordnung ändert hieran nichts.

Die NGT-Verordnung führt zwar dazu, dass das unbeabsichtigte Vorhandensein von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 oder deren Erzeugnisse in herkömmlichen Pflanzen nicht mehr zu einer Kennzeichnungspflicht führen kann. Damit kann der Eintrag von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 oder deren Erzeugnisse nicht mehr zu einer wesentlichen Beeinträchtigung auf Grund des Entstehens einer GVO-Kennzeichnungspflicht führen (vgl. § 36a Abs. 1 Nr. 2 GenTG).

Für Lebensmittel ohne Gentechnik und Bioprodukte kann der Eintrag von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 oder ihrer Erzeugnisse indes wie bisher zu einem Verlust der entsprechenden Kennzeichnungsmöglichkeit führen. Deshalb ändert die NGT-Verordnung insoweit nichts am Bedarf für die Regelung, dass ein solcher Eintrag eine wesentliche Beeinträchtigung darstellt, die abwehrfähig oder ausgleichspflichtig ist (vgl. § 36a Abs. 1 Nr. 3 GenTG).

⁷⁹ Heute Richtlinie (EU) 2015/1535, früher Richtlinie 98/34/EG. Die Bundesregierung hatte § 36a GenTG als Teil des Entwurfs und der Endfassung des Gesetzes zur Neuordnung des Gentechnikrechts vom 21.12.2004 bei der Kommission notifiziert (vgl. die Notifizierungsverfahren 2004/0133/D und 2004/0241/D, veröffentlicht in der Datenbank der Kommission unter <https://technical-regulation-information-system.ec.europa.eu/en/home>).

⁸⁰ Vgl. die Mitteilung Nr. 201 der EU Kommission vom 29.09.04- SG(2004) D/52130 zur Notifizierung 2004/0241/D, zitiert nach Nischwitz u.a., Sondierungsstudie gentechnikfreie Regionen in Deutschland, Oktober 2004, S. 27, veröffentlicht unter https://www.ioew.de/fileadmin/migrated/tx_ukioewdb/Sondierungsstudie_Gentechnikfreie_Regionen.pdf. Die dort zitierten Mitteilungen der Kommission selbst scheinen über die TRIS-Datenbank der Kommission (siehe vorherige Fußnote) nicht mehr abrufbar zu sein.

Diese wesentliche Beeinträchtigung der GVO-freien Produktion stellt eine Beeinträchtigung der eigentums- und unternehmensbezogenen Grundrechte dar. Diese rechtfertigt die mit der Haftungsregelung verbundene mittelbare Einschränkung der Warenverkehrsfreiheit für GVO. Da die NGT-Verordnung keine Regelung enthält, durch die die freiwillige Kennzeichnungsmöglichkeit von Lebensmitteln ohne Gentechnik oder Bioprodukte eingeschränkt wird, ist diese für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse bereits bisher geltende Regelung weiterhin auch im Lichte der Warenverkehrsfreiheit gerechtfertigt.

Ob und inwieweit eine haftungsrelevante wesentliche Beeinträchtigung auch in anderen Fällen entstehen kann, wäre gesondert zu prüfen. Denkbar ist insbesondere, dass ein Eintrag von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 dazu führt, dass ein zur Verwendung als oder für Lebensmittel vorgesehenes Erzeugnis den besonderen Anforderungen der Novel-Food-Verordnung unterfällt.

Lebensmittel, die NGT-Erzeugnisse der Kategorie 1 enthalten oder daraus hergestellt sind, können neuartige Lebensmittel im Sinne der Novel-Food-Verordnung (EU) 2015/2283 sein (vgl. Erwägungsgrund 31 Satz 4 der NGT-Verordnung). Ist das der Fall, dürfen solche Lebensmittel nur in den Verkehr gebracht werden, wenn sie als Novel Food zugelassen, in der Unionsliste neuartiger Lebensmittel aufgeführt und nach Maßgabe der dort festgelegten Bedingungen und Kennzeichnungsvorschriften in den Verkehr gebracht werden (Art. 6 Abs. 2 EU-Novel-Food-Verordnung 2015/2283). Wenn sich Lebensmittelunternehmen bezüglich der Anforderungen nicht sicher sind, müssen sie ein Konsultationsverfahren bei der zuständigen nationalen Behörde durchlaufen (Art. 4 Abs. 2 EU-Novel-Food-Verordnung 2015/2283).⁸¹

Daher kann der Eintrag von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 auch für Unternehmen außerhalb der ökologischen oder sonstigen

⁸¹ Vgl. hierzu ausführlich Buchholz, Zur Haftung von Lebensmittelunternehmen im Falle einer Deregulierung vom 12.12.2024, S. 14 ff., verlinkt unter <https://www.ohnegentechnik.org/artikel/rechtsgutachten-haftungsrisiken-bei-neuer-gentechnik-nicht-auf-eu-lebensmittelwirtschaft-abwaetzen>.

gentechnikfreien Produktion zu einer wesentlichen Beeinträchtigung führen. Denn auch aus den genannten Regelungen der Novel-Food-Verordnung 2015/2283 kann sich ergeben, dass ein Erzeugnis, das NGT-Pflanzen der Kategorie 1 oder deren Erzeugnisse enthält, nicht oder erst nach einem aufwändigen Konsultations- und ggf. Zulassungsverfahren als oder für Lebensmittelzwecke in den Verkehr gebracht werden darf (vgl. § 36a Abs. 1 Nr. 1 GenTG) oder einer besonderen Kennzeichnungspflicht nach der Novel-Food-Verordnung unterliegt (vgl. § 36a Abs. 1 Nr. 2 GenTG).

Auch solche Beeinträchtigungen können als wesentliche Beeinträchtigungen einzustufen sein. Die in § 36a Abs. 1 GenTG genannten Regelbeispiele sind jedenfalls nicht abschließend („insbesondere“).

Auch solche, aus der EU-Novel-Food-Verordnung 2015/2283 resultierende wesentlichen Beeinträchtigungen sind Beeinträchtigungen der eigentums- und unternehmensbezogenen Grundrechte der Betroffenen. Auch insoweit rechtfertigen diese die mit der Haftungsregelung verbundene mittelbare Einschränkung der Warenverkehrsfreiheit für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse.

d) Fazit

Im Ergebnis steht die NGT-Verordnung der Fortgeltung der nachbarrechtlichen Abwehr- und Haftungsregelungen des § 36a GenTG auch für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihrer Erzeugnisse nicht entgegen.

Weder die NGT-Verordnung noch die sonstige EU-Rechtsvorschriften enthalten eine abschließende Regelung zivilrechtlicher Abwehr- und Haftungsansprüche. Solche Regelungen bleiben somit den Mitgliedstaaten überlassen.

Der NGT-Verordnung lässt sich auch kein Verbot unterschiedlicher Regelungen für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und herkömmlicher Pflanzen sowie ihrer jeweiligen Erzeugnisse entnehmen. Vielmehr lässt die NGT-Verordnung eine solche Unterscheidung für den Bereich der Bioprodukte ausdrücklich zu.

Für den Bereich von freiwillig als „ohne Gentechnik“ gekennzeichneten Produkten steht sie ihr nicht entgegen. Deshalb dürfen die Mitgliedstaaten den berechtigten Interessen der entsprechenden Wirtschaftsteilnehmer am Schutz ihrer Produkte vor Einträgen durch NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse im Rahmen zivilrechtlicher Abwehr- und Haftungsansprüche Rechnung tragen.

Auch die Warenverkehrsfreiheit steht zivilrechtlichen Abwehr- und Haftungsansprüchen zum Schutz der gentechnikfreien Produktion vor Einträgen von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihren Erzeugnissen nicht entgegen. Da eine gentechnikfreie Produktion weiterhin auch ohne NGT-Pflanzen der Kategorie 1 zulässig ist, sind die entsprechenden Wirtschaftsteilnehmer nach Erlass der NGT-Verordnung genauso schutzwürdig wie zuvor.

3. Vorsorge gegen wesentliche Beeinträchtigungen

Die Vorsorgepflicht gegen wesentliche Beeinträchtigungen durch Einträge von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 in andere Erzeugnisse ist ebenfalls nicht durch die NGT-Verordnung oder sonstiges Unionsrecht abschließend harmonisiert [a)]. Die Vorsorgeregelungen des § 16b GenTG entsprechen jedenfalls bezüglich der Maßnahmen zum Schutz der gentechnikfreien Produktion vor Einträgen von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und deren Erzeugnisse den unionsrechtlichen Anforderungen [b)].

a) Keine abschließende Regelung

Weder die NGT-Verordnung noch sonstiges Unionsrecht enthalten eine abschließende Harmonisierung der Regelungen zum Schutz vor Einträgen von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihrer Erzeugnisse in die gentechnikfreie Produktion. Das ergibt sich aus den Regelungen zur Koexistenz in Art. 26a der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG [aa)]. Dem steht nicht entgegen, dass Art. 26a der Freisetzungsrichtlinie auf NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse nicht anwendbar ist [bb)]. Der fehlende abschließende Charakter ergibt sich ferner aus den Regelungen der NGT-Verordnung zu Bioprodukten und den

fehlenden Regelungen zu sonstigen gentechnikfreien Produkten [cc]).

aa) Koexistenz nach Art. 26a der Freisetzungsrichtlinie

Nach Art. 26a der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG können die Mitgliedstaaten die geeigneten Maßnahmen treffen, um das unbeabsichtigte Vorhandensein von GVO in anderen Produkten zu verhindern. Die Kommission entwickelt hierzu Leitlinien (vgl. hierzu oben **B.II.1.**).

Weder die Freisetzungsrichtlinie noch sonstiges Unionsrecht enthält eigene Regelungen über Maßnahmen zur Verhinderung des unbeabsichtigten Vorhandenseins von GVO. Vielmehr überlässt die Freisetzungsrichtlinie die Regelung von Koexistenzfragen, also den Ausgleich wirtschaftlicher Interessen zwischen den Marktbeteiligten, ausschließlich den Mitgliedstaaten.

Die Regelung des Art. 26a der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG beinhaltet deshalb keine konstitutive Ermächtigung der Mitgliedstaaten, von entsprechenden unionsrechtlichen Regelungen abzuweichen. Sie stellt lediglich klar, dass die Mitgliedstaaten entsprechende Regelungen treffen dürfen, weil das Unionsrecht hierzu keine Regelung enthält. Es handelt sich deshalb nicht um eine Rückübertragung von Zuständigkeiten an die Mitgliedstaaten, die zuvor durch eine abschließende unionsrechtliche Regelung gesperrt gewesen wäre. Vielmehr hat die Regelung deklaratorischen Charakter. Sie stellt nur fest, was ohnehin auf Grund des Primärrechts gilt: Dass nämlich die Mitgliedstaaten im Bereich der geteilten Zuständigkeiten kraft eigener Kompetenz Regelungen treffen dürfen, solange und soweit die Union für diesen Bereich keine abschließende Regelung getroffen hat.

Die Mitgliedstaaten bedürfen insoweit keiner Ermächtigung durch die Union, sondern können umgekehrt kraft eigener Kompetenz handeln, weil sie ihre Kompetenzen bisher nicht durch Billigung einer abschließenden Regelung auf Unionsebene an die Union abgegeben haben

(vgl. zur Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten oben **C.I.1.**).

Die abschließende Regelung der Freisetzungsrichtlinie beschränkt sich insoweit auf die abschließende Prüfung von Risiken für Mensch und Umwelt.

Das zeigt sich auch an der Regelung zu nationalen Anbauverböten in Art. 26b Abs. 3 der Freisetzungsrichtlinie. Dort wird klargestellt, dass die Mitgliedstaaten nationale Anbauverbote unter anderem auf umweltpolitische Ziele oder die Verhinderung des Vorhandenseins von GVO in anderen Erzeugnissen stützen können, dass diese Gründe jedoch auf keinen Fall im Widerspruch zu der ausschließlich nach Unionsrecht durchzuführenden Umweltverträglichkeitsprüfung stehen darf (Art. 26b Abs. 3 Satz 1 Buchst. a bis g sowie Satz 2 letzter Halbsatz der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG). Damit wird der Umfang der abschließenden Regelung der Freisetzungsrichtlinie und der Verordnung 1829/2003 über genetisch veränderte Lebens- und Futtermittel klar von den bei den Mitgliedstaaten verbleibenden Kompetenzen abgegrenzt.

Die NGT-Verordnung trifft im Hinblick auf die Verhinderung des Vorhandenseins von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 oder deren Erzeugnisse in anderen Erzeugnissen ebenfalls keine unionsrechtliche Regelung. Die NGT-Verordnung ersetzt die Risikoprüfung für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 durch eine Statusprüfung, sie enthält aber keine Regelung zum Ausgleich wirtschaftlicher Interessen verschiedener Marktteilnehmer.

bb) Nichtgeltung des Art. 26a der Freisetzungsrichtlinie

Nach Art. 5 Abs. 1 NGT-Verordnung gelten die EU-Rechtsvorschriften für GVO nicht für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und deren Erzeugnisse.

Damit gilt auch Art. 26a der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG nicht für NGT-Pflanzen der Kategorie 1.

Das ändert jedoch nichts daran, dass das Unionsrecht keine abschließende Regelung zum Ausgleich wirtschaftlicher Interessen der Marktbeteiligten bei einem unbeabsichtigten Vorhandensein von GVO enthält. Wie dargelegt enthält Art. 26a der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG keine konstitutive Ermächtigung der Mitgliedstaaten zum Erlass von Koexistenzregelungen, sondern lediglich eine deklaratorische Feststellung, die sich bereits aus den Kompetenznormen der EU-Verträge und dem Fehlen einer abschließenden unionsrechtlichen Regelung dieser Frage ergibt.

Damit kann die Nichtgeltung des Art. 26a der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG die Kompetenz der Mitgliedstaaten zur Regelung wirtschaftlicher Fragen der Koexistenz zwischen NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und anderer Erzeugnisse nicht ausschließen. Aus der Nichtgeltung des Art. 26a der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG für NGT-Produkte der Kategorie 1 folgt lediglich, dass die Mitgliedstaaten nicht verpflichtet sind, Maßnahmen zur Vermeidung grenzüberschreitender Verunreinigungen in benachbarten Mitgliedstaaten zu treffen, in denen der Anbau dieser GVO untersagt ist (Art. 26a Abs. 1a der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG) sowie dass die Kommission nicht verpflichtet ist, in Bezug auf den Anbau von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 Informationen zur Koexistenz zu sammeln und zu koordinieren und Koexistenz-Leitlinien zu entwickeln (Art. 26a Abs. 2 der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG).

Nach Erwägungsgrund 35 Satz 2 der NGT-Verordnung gelten die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten zur Beschränkung des Anbaus und zur Ergreifung von Maßnahmen zur Vermeidung des unbeabsichtigten Vorhandenseins von Erzeugnissen für NGT-Pflanzen der Kategorie 2 auch weiterhin. Zu entsprechenden Möglichkeiten der Mitgliedstaaten bezüglich NGT-Pflanzen der Kategorie 1 enthalten indes weder die Regelungen noch die Erwägungsgründe der NGT-Verordnung eine vergleichbare Aussage.

Hieraus ließe sich der Schluss ziehen, der Unionsgesetzgeber habe mitgliedstaatliche Koexistenzmaßnahmen lediglich für NGT-Pflanzen der Kategorie 2, nicht aber für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 zulassen wollen.

Allerdings gilt auch hier, dass Erwägungsgründe zwar zur Auslegung der getroffenen Regelungen heranzuziehen sind, dass sich aus ihnen aber keine weitergehenden Regelungen ableiten lassen als diejenigen, die im Regelungsteil eines Rechtsaktes getroffen wurden, auch wenn diese weitergehenden Regelungen denselben Zweck verfolgen wie die in dem Rechtsakt getroffenen Regelungen [dazu ausführlich oben **C.II.2.b)aa)**].

Allein aus den Erwägungsgründen kann daher keine Regelung abgeleitet werden, die in der NGT-Verordnung selbst nicht getroffen wird. Es widerspräche vielmehr der Kompetenzordnung der EU-Verträge, wenn die Kompetenz der Mitgliedstaaten zur Regelung eines auf Unionsebene gar nicht geregelten Bereichs allein durch ein vollständiges Schweigen der NGT-Verordnung zu dieser Frage ausgeschlossen werden könnte.

Dem Erwägungsgrund 35 der NGT-Verordnung lässt sich damit nur entnehmen, dass sich die Fortgeltung der Regelungen der Freisetzungsrichtlinie für NGT-Pflanzen der Kategorie 2 explizit auch auf die Koexistenzregelungen des Art. 26a und Art. 26b der Freisetzungsrichtlinie erstrecken soll.

Dagegen muss das Fehlen sowohl einer Regelung als auch eines vergleichbaren Erwägungsgrundes zur Koexistenz bezüglich NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und deren Erzeugnisse schlicht so verstanden werden, dass der Unionsgesetzgeber hierzu keine Regelung getroffen hat.

Aus der Kompetenzordnung der Union folgt, dass es dann bei der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten verbleibt, entsprechende Regelungen zu treffen.

cc) Regelung für Bioprodukte

Nach Art. 5 Abs. 2 Satz 2 NGT-Verordnung stellt das zufällige oder technisch nicht zu vermeidende Vorhandensein von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und deren Erzeugnisse in Bioprodukten keine Verletzung der EU-Öko-Basisverordnung 2018/848 dar. In Erwägungsgrund 33 der NGT-Verordnung heißt es dazu, dass das zufällige Vorhandensein von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und deren Erzeugnisse in Bioprodukten bei Anwendung der gleichen Vorsorgemaßnahmen, die bereits für herkömmliche in der biologischen Produktion nicht zugelassene Erzeugnisse angewandt werden, keinen Verstoß gegen die EU-Öko-Basisverordnung 2018/848 darstellen sollte. Darüber hinaus könne es unter bestimmten Umständen für Mitgliedstaaten nötig sein, gemäß Art. 29 Abs. 7 EU-Öko-Basisverordnung 2018/848 angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um das unbeabsichtigte Vorhandensein von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 in der ökologischen Landwirtschaft zu vermeiden, insbesondere in Gebieten mit besonderen geographischen Gegebenheiten, etwa bestimmten Inselmitgliedstaaten im Mittelmeerraum und Inselgebieten.

Die EU-Öko-Basisverordnung enthält auf der einen Seite Anforderungen an Vorsorgemaßnahmen zur Vermeidung des Vorhandenseins nicht zugelassener Erzeugnisse in Bioprodukten, die der für Bioprodukte Verantwortliche zu treffen hat (Art. 28 f. EU-Öko-Basisverordnung 2018/848). Auf der anderen Seite bestimmt der in Erwägungsgrund 33 der NGT-Verordnung in Bezug genommene Art. 29 Abs. 7 EU-Öko-Basisverordnung 2018/848, dass die Mitgliedstaaten angemessene Maßnahmen ergreifen können, um das unbeabsichtigte Vorhandensein in der ökologischen Landwirtschaft von nicht für die Verwendung in der ökologischen Produktion gemäß Art. 9 Abs. 3 UAbs. 1 zugelassenen Erzeugnissen und Stoffen zu vermeiden.

Nach Art. 9 Abs. 3 UAbs. 1 EU-Öko-Basisverordnung 2018/848 dürfen in der ökologischen Produktion für die in Art. 24 und 25 sowie in Anhang 2 genannten Zwecke und Verwendungen nur gemäß diesen Bestimmungen zugelassen Erzeugnisse und Stoffe verwendet werden. Art. 24 und 25 EU Öko Basisverordnung regeln die in der ökologischen Produktion zugelassenen Stoffe und Erzeugnisse, beispielsweise Futtermittel oder Lebensmittelzutaten aus der nicht ökologischen Produktion, Pflanzenschutz-, Dünge- und Reinigungsmittel. Für all diese Stoffe gilt das GVO-Verwendungsverbot in Art. 11 Abs. 1 EU-Öko-Basisverordnung 2018/848.

In Erwägungsgrund 72 der EU-Öko-Basisverordnung 2018/848 heißt es, dass zusätzlich zu den Verpflichtungen in Bezug auf Maßnahmen, die die Unternehmer, die ökologische Erzeugnisse produzieren, und die zuständigen Behörden oder Kontrollstellen zu ergreifen haben, um eine Kontamination von ökologischen Erzeugnissen durch Erzeugnisse oder Stoffe, die nicht für die Verwendung in der ökologischen Produktion zugelassen wurden, zu vermeiden, die Mitgliedstaaten auch die Möglichkeit haben sollten, in ihrem Hoheitsgebiet andere angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um das unbeabsichtigte Vorhandensein nicht zugelassener Erzeugnisse und Stoffe in der ökologischen Landwirtschaft zu vermeiden.

Damit enthält Art. 29 Abs. 7 EU-Öko-Basisverordnung 2018/848 im Kern die gleiche Regelung wie Art. 26a Abs. 1 der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG. Er bestimmt, dass Mitgliedstaaten Koexistenzmaßnahmen zur Vermeidung des unbeabsichtigten Vorhandenseins von unzulässigen Stoffen in der ökologischen Produktion erlassen können.

Erwägungsgrund 33 der NGT-Verordnung bestätigt, dass diese Regelung auch für Koexistenzmaßnahmen zum Schutz der ökologischen Produktion vor NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und deren Erzeugnisse gilt.

Auch nach der ausdrücklichen Auffassung der Kommission soll durch diese Regelungen das Nebeneinanderbestehen (so die deutsche Fassung; in der englischen Fassung: the coexistence) von ökologischen/biologischen, herkömmlichen und NGT-Produktionsketten im Einklang mit dem Kommissionsvorschlag erleichtert werden.⁸²

Nationale Koexistenzmaßnahmen zum Schutz der biologischen Produktion sind nicht auf den Schutz von Gebieten mit besonderen geographischen Gegebenheiten wie Inselgebiete beschränkt. Art. 29 Abs. 7 EU-Öko-Basisverordnung enthält insoweit keine Einschränkung. Bei den in Erwägungsgrund 33 der NGT-Verordnung genannten handelt es sich danach nur um Beispiele. Der Sache nach ist das gleiche Spektrum von Maßnahmen zulässig wie nach Maßgabe des Artikels 26a Abs. 1 der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG in Verbindung mit den hierzu erlassenen Koexistenz-Leitlinien der Kommission.

In den Koexistenz-Leitlinien der Kommission wird ausdrücklich Bezug darauf genommen, dass die Erzeuger bestimmter landwirtschaftlicher (beispielsweise ökologisch angebaute) Erzeugnisse nicht nur dann Einkommenseinbußen zu befürchten haben, wenn sie ihre Produkte mit einem Hinweis auf GVO kennzeichnen müssen, sondern auch dann, wenn sie diese nicht mehr als nicht GVO-haltige Erzeugnisse vermarkten können. Ferner kann es aufgrund der örtlichen Zwänge und Gegebenheiten sehr schwierig und teuer sein, diese besonderen Trennungsanforderungen in bestimmten geographischen Gebieten wirkungsvoll zu erfüllen. Es muss daher anerkannt werden, dass die Mitgliedstaaten einen ausreichend großen Gestaltungsspielraum brauchen, um ihren besonderen regionalen und lokalen Bedürfnissen beim Anbau von GVO Rechnung zu tragen, damit das Vorhandensein von GVO in ökologischen und sonstigen Kulturen möglichst gering ausfällt, wenn ausreichende Reinheitsgrade nicht

⁸² So die [Mitteilung der Kommission vom 23.04.2026 betreffend den Standpunkt des Rates zur NGT-Verordnung, KOM \(2026\) 151 final](#), S. 2.

anders erreicht werden können (Nr. 1.1 Abs. 4 bis 6 Koexistenz-Leitlinien).

Diese Feststellung gilt für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse weiterhin. Sie ist allgemeingültig und unabhängig davon, dass Art. 26a der Freisetzungsrichtlinie und die Koexistenz-Leitlinien für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 nicht mehr gelten. Sie gilt deshalb in gleicher Weise für Koexistenzmaßnahmen nach Art. 29 Abs. 7 EU-Öko-Basisverordnung 2018/848.

Dass Bioproduzenten nicht allein für die Einhaltung der Anforderungen an Bioprodukte verantwortlich sind, sondern auch von ihren Nachbarn Rücksicht auf ihre Produktionsweise verlangen können, ist im Übrigen auch durch die Rechtsprechung zum Zivilrecht anerkannt. Danach hängt die Frage, ob die Benutzung eines Grundstücks wesentlich oder nur unwesentlich beeinträchtigt ist, allein davon ab, in welchem Ausmaß die Benutzung nach der tatsächlichen Zweckbestimmung des Grundstücks gestört wird. Es kommt insoweit nicht darauf an, ob der biologische Landbau im Unterschied zur konventionellen Landwirtschaft besonders störanfällig ist. Eigentümer dürfen ihre Grundstücke grundsätzlich nach eigenem Belieben nutzen und brauchen sich nicht auf eine Art des Anbaus zu beschränken, die den störenden Einwirkungen standgehalten hätte.⁸³

Diese für Bioprodukte geltenden Regelungen gelten in gleicher Weise für andere GVO-freie Produktionsweisen, insbesondere für die Herstellung von Lebensmitteln ohne Gentechnik.

Daher kann erst recht nicht von einer abschließenden Regelung des Unionsrechts ausgegangen werden, weil es dafür gar keine unionsrechtlichen Regelungen gibt.

⁸³ Vgl. zum nachbarrechtlichen Ausgleichsanspruch bei Pestizid-Abschwemmungen *BGH*, Urteil vom 02.03.1984, Az. V ZR 54/83, BGHZ 90, 255; zum Schadensersatzanspruch bei Pestizid-Abdrift *OLG Rostock*, Urteil vom 20.07.2006, 7 U 117/04, NJW 2006, 3650.

dd) EuGH-Urteil zur klassischen Mutagenese

Das Fehlen einer abschließenden unionsrechtlichen Regelung wird auch durch die Rechtsprechung des EuGH zur klassischen Mutagenese bestätigt (s.o., C.I.1.).

Wenn der geregelte Ausschluss der klassischen Mutagenese vom Anwendungsbereich der Freisetzungsrichtlinie nicht mit Vorgaben einhergehe, welcher rechtlichen Regelung diese GVO unterworfen werden dürfen, es also an einer Regelung auf Unionsebene dafür fehlt, können die Mitgliedstaaten nach dieser Entscheidung des EuGH für diese GVO eine rechtliche Regelung unter Beachtung des Unionsrechts und insbesondere der Warenverkehrsfreiheit erlassen.⁸⁴

Das gilt entsprechend für Koexistenzmaßnahmen zum Schutz vor einem unbeabsichtigten Vorhandensein von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihren Erzeugnissen in anderen Produkten. Wenn die in der NGT-Verordnung geregelte Nicht-Geltung der Freisetzungsrichtlinie hinsichtlich der darin enthaltenen Koexistenzregelungen nicht mit Vorgaben einhergeht, welcher rechtlichen Regelung NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse zur Wahrung der Koexistenz unterworfen werden dürfen, es also an einer Regelung auf Unionsebene dafür fehlt, können die Mitgliedstaaten dafür eine rechtliche Regelung unter Beachtung des Unionsrechts und insbesondere der Warenverkehrsfreiheit erlassen.

ee) Fazit

Im Ergebnis trifft die NGT-Verordnung damit auch in Bezug auf die Anforderungen an die Vorsorge gegen wesentliche wirtschaftliche Beeinträchtigungen durch Einträge von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 in andere Erzeugnisse keine abschließende unionsrechtliche Regelung.

⁸⁴ Vgl. dazu: *EuGH*, Urt. v. 25.07.2018 – Rs. C-528/16, ECLI:EU:C:2018:583, Rn. 79 bis 81.

Sie enthält weder eigene Koexistenzregelungen noch verbietet sie den Mitgliedstaaten den Erlass von Koexistenzregelungen für NGT-Pflanzen der Kategorie 1.

Zwar sind die Koexistenzvorschriften des Art. 26a der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 nicht mehr anwendbar. Die Mitgliedstaaten dürfen jedoch jedenfalls zum Schutz der ökologischen Produktion Koexistenzmaßnahmen zum Schutz vor Einträgen von dafür nicht zugelassenen Produkten treffen. Hierauf verweist Erwägungsgrund 33 der NGT-Verordnung explizit. Der in diesem Erwägungsgrund genannte Schutz besonderer geografischer Gebiete ist nur ein Beispiel, der andere Koexistenzmaßnahmen nicht ausschließt. Deshalb können die Mitgliedstaaten zum Schutz der ökologischen Produktion dieselben Vorsorgemaßnahmen verlangen wie zum Schutz vor sonstigen GVO nach Art. 26a der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG.

Diese für Bioprodukte geltenden Regelungen gelten in gleicher Weise für andere GVO-freie Produktionsweisen, insbesondere für die Herstellung von Lebensmitteln ohne Gentechnik.

Damit fehlt es an einer abschließenden unionsrechtlichen Regelung der Anforderungen an die Vorsorge gegen wesentliche Beeinträchtigungen durch NGT-Pflanzen der Kategorie 1.

b) Sonstiger Anwendungsvorrang

Zur Frage, ob und inwieweit einzelnen nationalen Vorsorgeanforderungen gegen unbeabsichtigtes Vorhandensein von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 oder ihrer Erzeugnisse der Anwendungsvorrang der NGT-Verordnung entgegengehalten werden kann, gilt auch hier, dass die NGT-Verordnung keine Regelung enthält, nach der NGT-Pflanzen der Kategorie 1 in jeglicher Hinsicht gleich behandelt werden müssten wie herkömmliche Pflanzen [dazu oben **C.II.2.b)bb)**].

Vielmehr dürfen die Mitgliedstaaten Vorsorgeanforderungen zur Vermeidung von Einträgen von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 in andere Produkte auch dann festlegen, wenn es solche Vorsorgeanforderungen zur Vermeidung von Einträgen herkömmlicher Pflanzen nicht gibt.

Zum Schutz der ökologischen und der sonstigen gentechnikfreien Produktion sind insoweit grundsätzlich die gleichen Vorsorgeanforderungen gerechtfertigt wie gegen sonstige GVO. Das folgt daraus, dass sich die wirtschaftlichen Folgen von Einträgen von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und sonstigen GVO für die ökologische und die sonstige gentechnikfreie Produktion nicht unterscheiden. Da im Kern auch nach Erlass der NGT-Verordnung die gleichen Interessenkonflikte bestehen wie zuvor, sollte es den Mitgliedstaaten auch erlaubt sein, im Kern die gleichen Vorsorgeanforderungen zu erlassen [dazu bereits oben **C.II.3.a)cc)**].

Im Hinblick auf die konventionelle Produktion könnten sich nationale Vorsorgeanforderungen allerdings als mit Unionsrecht unvereinbar herausstellen. Dies deshalb, weil Einträge von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 in herkömmliche Erzeugnisse nicht mehr zu einer Kennzeichnungspflicht dieser Erzeugnisse bezüglich GVO oder NGT 1 führen können. Es kann also keine wesentliche Beeinträchtigung durch Begründung der Kennzeichnungspflicht mehr entstehen (vgl. § 36a Abs. 1 Nr. 2 GenTG). Damit könnten Vorsorgeanforderungen zum Schutz der konventionellen Produktion vor Einträgen von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 unzulässig sein, da sie zur Vermeidung einer wesentlichen Beeinträchtigung infolge einer Pflichtkennzeichnung nicht mehr erforderlich sind (vgl. § 16a Abs. 1 Satz 1 GenTG).

Vor diesem Hintergrund haben beispielsweise die Pflicht zur Mitteilung eines geplanten Anbaus von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 gegenüber Nachbarn (§ 3 Abs. 1 GenTPflEV) sowie Abstandsregelungen zum Schutz der ökologischen und der sonstigen gentechnikfreien Produktion (vgl. den 300 m-Abstand für gv-Mais gegenüber ökologischem Mais in Nr. 2 Abs. 2 der Anlage zur GenTPflEV) auch nach Erlass der NGT-Verordnung die

gleiche Berechtigung wie zuvor. Damit können sie in gleicher Weise wie bisher auch die damit verbundene Einschränkung der Wirksamkeit der NGT-Verordnung bzw. der Warenverkehrsfreiheit für GVO bzw. NGT-Pflanzen der Kategorie 1 rechtfertigen.

Dagegen könnte eine solche Mitteilungspflicht und eine Abstandsregelung beim Anbau von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 zum Schutz der konventionellen Produktion (vgl. den 150 m-Abstand für gv-Mais gegenüber konventionellem, nicht genetisch verändertem Mais in Nr. 2 Abs. 1 der Anlage zur GenT-PfEV) nach Erlass der NGT-Verordnung mit Unionsrecht unvereinbar sein. Sie könnte als qualifizierte Behinderung der praktischen Wirksamkeit der NGT-Verordnung entgegenstehen [vgl. dazu oben **C.I.2.a)**]. Ferner könnte sie als nicht erforderliche und damit unverhältnismäßige Schutzmaßnahme mit der Warenverkehrsfreiheit unvereinbar sein [dazu oben **C.I.2.b)**].

Allerdings gilt auch hier, dass sich eine wesentliche Beeinträchtigung nicht nur auf Grund von GVO-spezifischen Kennzeichnungspflichten ergeben kann, sondern auch auf Grund der Anforderungen der Novel-Food-Verordnung. Diese kann, wie dargestellt, schon bei Zweifeln daran, ob eine NGT-Pflanze der Kategorie 1 oder deren Erzeugnis ein neuartiges Lebensmittel im Sinne der EU-Novel-Food-Verordnung 2015/2283 ist, zu erheblichen Mehraufwänden und damit zu einer wesentlichen Beeinträchtigung bei der Vermarktung eines Erzeugnisses führen (vgl. dazu oben **C.II.2.c)**].

Damit können Vorsorgemaßnahmen zum Schutz vor Einträgen von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 oder ihre Erzeugnisse auch durch die Anforderungen der EU-Novel-Food-Verordnung 2015/2283 gerechtfertigt sein.

Ob und inwieweit eine nationale koexistenzbezogene Vorsorgeanforderung zum Schutz der konventionellen Produktion für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 auf Grund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts unanwendbar ist, ist deshalb jeweils im Einzelfall unter Berücksichtigung der Anforderungen der EU-Novel-Food-Verordnung 2015/2283 zu prüfen.

c) Fazit

Im Ergebnis enthält die NGT-Verordnung auch im Hinblick auf Vorsorgemaßnahmen zum Schutz vor dem unbeabsichtigten Vorhandensein von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 in anderen Erzeugnissen keine abschließende Regelung. Zwar regelt die NGT-Verordnung die Unanwendbarkeit der Koexistenzregelungen der Freisetzungsrichtlinie für NGT-Pflanzen der Kategorie 1. Sie trifft aber weder eine eigene unionsrechtliche Koexistenzregelung noch verbietet sie es den Mitgliedstaaten, solche Regelungen zu treffen.

Im Hinblick auf die ökologische Produktion regelt die NGT-Verordnung explizit die Fortgeltung des GVO-Verwendungsverbots auch im Hinblick auf NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und deren Erzeugnisse. Für den Schutz der ökologischen und sonstigen gentechnikfreien Produktion besteht deshalb nach Erlass der NGT-Verordnung das gleiche Schutzbedürfnis wie zuvor. Nationale Vorsorgeanforderungen sind deshalb im gleichen Umfang gerechtfertigt wie gegen Einträge sonstiger GVO.

Im Hinblick auf den Schutz der konventionellen Produktion können sich nationale Vorsorgeanforderungen dagegen möglicherweise als mit Unionsrecht unvereinbar erweisen. Denn insoweit führt die NGT-Verordnung dazu, dass Einträge von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 nicht mehr zu einer Kennzeichnungspflicht und damit nicht mehr zu einer wesentlichen Beeinträchtigung im Sinne des GenTG führen.

Eine wesentliche Beeinträchtigung kann sich jedoch auch dann ergeben, wenn Einträge von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 in Lebensmittel Anforderungen der Novel-Food-Verordnung unterliegen. Ob und inwieweit eine nationale Koexistenzregelung zum Schutz der konventionellen Produktion gegen Unionsrecht verstößt und deshalb unanwendbar ist, muss deshalb im Einzelfall geprüft werden.

4. Standortregister

Bezüglich des Standortregisters stellt sich die Frage, ob die bestehende nationale Verpflichtung zur Mitteilung von Anbauflächen von

GVO an das Standortregister zum Zwecke der Veröffentlichung [dazu oben **B.II.3.**] auch für einen Anbau von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 fortgilt oder auf Grund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts nicht mehr anwendbar ist. Auch hier kommt es darauf an, ob eine abschließende unionsrechtliche Regelung vorliegt **[a)]** oder ob der Anwendungsvorrang des Unionsrechts bestimmten Einzelregelungen entgegensteht **[b)]**.

a) Keine abschließende Regelung

In Bezug auf das Standortregister ist die Rechtslage vergleichbar mit derjenigen für Koexistenzanforderungen nach Art. 26a der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG [dazu oben **C.II.3.a)aa)** und **bb)**]:

Auf der einen Seite ist klar, dass die Mitgliedstaaten nicht mehr verpflichtet sind, ein Standortregister auch für den Anbau von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 einzurichten (vgl. Art. 31 Abs. 3 der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG). Das folgt aus der Unanwendbarkeit der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG auf NGT-Pflanzen der Kategorie 1 (Art. 5 Abs. 1 NGT-Verordnung).

Auf der anderen Seite trifft die NGT-Verordnung keine Regelung dazu, ob und inwieweit die Mitgliedstaaten nach nationalem Recht die Mitteilung von Anbaustandorten von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 zur Veröffentlichung in einem Standortregister verlangen dürfen. Insbesondere verbietet die NGT-Verordnung den Mitgliedstaaten ein solches Vorgehen nicht.

Ein Verbot kann auch nicht darin gesehen werden, dass die NGT-Verordnung die Einrichtung einer Datenbank über Statuserklärungen für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 vorsieht (Art. 9 und Erwägungsgrund 34 NGT-Verordnung). Diese Datenbank ersetzt für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 das für sonstige GVO vorgesehene Register über genetische Veränderungen⁸⁵ bzw. das Gemeinschaftsregister genetisch veränderter Lebens- und Futtermittel.⁸⁶ Die Datenbank dient damit der grundlegenden

⁸⁵ Art. 31 Abs. 2 der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG in Verbindung mit der Entscheidung 2004/204/EG über das Register für die Erfassung von Informationen über genetische Veränderungen bei GVO.

⁸⁶ Art. 28 der Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 über genetisch veränderte Lebens- und Futtermittel.

Information, für welche NGT-Pflanzen der Kategorie 1 Status-erklärungen vorliegen und welche Eigenschaften diese haben (vgl. Art. 9 Abs. 1 NGT-Verordnung). Sie trifft aber keine Aussage zu Anbaustandorten. Sie eignet sich deshalb nicht dafür, Einträge von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 zu vermeiden, indem ein hinreichender Abstand zu Anbaustandorten eingehalten werden kann.

Danach kann weder die NGT-Verordnung noch die (für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 ohnehin nicht mehr anwendbare) Freisetzungsrichtlinie als abschließende unionsrechtliche Regelung über die Zulässigkeit der Einrichtung von Standortregistern für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 angesehen werden.

b) Kein sonstiger Anwendungsvorrang

Auch ein sonstiger Anwendungsvorrang der NGT-Verordnung oder sonstiger Unionsvorschriften, der eine Verpflichtung zur Mitteilung von Anbaustandorten von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 zur Veröffentlichung in einem Standortregister ausschließen würde, ist nicht ersichtlich.

Die Regelungen und Ziele der NGT-Verordnung stehen der Einrichtung eines solchen NGT 1-Anbaustandortregisters nicht entgegen. Wie dargelegt erkennt die NGT-Verordnung das Interesse der ökologischen Produktion an der Vermeidung von Einträgen von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihrer Erzeugnisse in Bioprodukte explizit an (Art. 5 Abs. 2 Satz 1 NGT-Verordnung). Einen Verstoß gegen die EU-Öko-Basis-Verordnung stellen solche Einträge nur dann nicht dar, wenn sie zufällig oder technisch nicht zu vermeiden sind (Art. 5 Abs. 2 Satz 1 NGT-Verordnung). Auch die Zulässigkeit einer sonstigen gentechnikfreien Produktion, die auch NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und deren Erzeugnisse ausschließt, wird durch die NGT-Verordnung nicht in Frage gestellt.

Die NGT-Verordnung enthält auch keine Regelungen, durch die sichergestellt wird, dass diejenigen, die NGT-Pflanzen der Kategorie 1 anbauen, Einträge in die ökologische Produktion vollständig vermeiden müssten. Sie geht umgekehrt davon aus,

dass die Bioproduzenten für die Vermeidung von Einträgen jedenfalls mitverantwortlich sind (vgl. Erwägungsgrund 33 Satz 2 NGT-Verordnung in Verbindung mit Art. 28 EU-Öko-BasisV 2018/848). Erste und zentrale Voraussetzung für solche eigene Vorsorgemaßnahmen durch Bioproduzenten ist allerdings, dass sie überhaupt die Möglichkeit haben, von einem Anbau von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 zu erfahren.

Da das Unionsrecht hierzu keine Regelungen trifft, verbleibt die Kompetenz zur Regelung von Informationspflichten bei den Mitgliedstaaten. Insoweit haben die Mitgliedstaaten einen weiten Gestaltungsspielraum, wie sie diese Informationspflicht ausgestalten. Sie können regeln, dass derjenige, der NGT-Pflanzen der Kategorie 1 anbaut, von sich aus seine Nachbarn informieren muss (so § 3 GenTPfIEV), oder sie können regeln, dass ein Bioproduzent oder ein sonstiger gentechnikfrei wirtschaftender Landwirt bei seinen Nachbarn nachfragen muss, ob sie NGT-Pflanzen der Kategorie 1 anbauen. Auch dann besteht Anlass, zumindest eine Auskunftspflicht des Anbaues von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 auf Nachfrage zu regeln.

Entsprechendes gilt für den Schutz der sonstigen gentechnikfreien Produktion, insbesondere den Schutz der Hersteller von Lebensmitteln ohne Gentechnik.

Im Rahmen ihres Gestaltungsspielraums können die Mitgliedstaaten auch entscheiden, ob und inwieweit sie solche individuellen Informationspflichten durch generelle Mitteilungspflichten gegenüber einem öffentlichen Standortregister ergänzen oder ersetzen.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Verfassungskonformität der geltenden Regelungen über das Standortregister im Hinblick auf die Rechtfertigung von Eingriffen in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung explizit bestätigt.⁸⁷

⁸⁷ BVerfG, Urt. v. 24.11.2010, Az. 1 BvF 2/05, BVerfGE 128, 1, 41 ff., Rn. 152 ff., zur Verfassungsmäßigkeit des GenTG.

Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, dass auch eine etwaige Beeinträchtigung der Warenverkehrsfreiheit durch ein Standortregister für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 gerechtfertigt ist.

Da somit ein nationales Standortregister für den Anbau von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 zulässig ist, spricht auch nichts dagegen, dieses Standortregister wie bisher weiter in das Standortregister für GVO zu integrieren, also die Regelungen des Standortregisters für GVO auch für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 anzuwenden.

Genauso wie bei den Vorsorgepflichten ist die ökologische und die sonstige gentechnikfreie Produktion vor Einträgen von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 genauso schutzwürdig wie vor Einträgen sonstiger GVO [vgl. dazu oben **C.II.3.a)cc**].

Eine Differenzierung zwischen Schutzmaßnahmen zu Gunsten der ökologischen und der sonstigen gentechnikfreien Produktion einerseits und der konventionellen Produktion andererseits ist bei den Regelungen für den allgemein zugänglichen Teil des Standortregisters nicht erforderlich. Denn auch wenn die Einrichtung eines Standortregisters primär dem Schutz der ökologischen oder sonstigen gentechnikfreien Produktion und ggf. der Einhaltung der Anforderungen der EU-Novel-Food-Verordnung 2015/2283 dient, fällt es in den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers, ob und inwieweit er einen öffentlichen Zugang zum Standortregister gewährt. Insoweit gilt für ein Standortregister für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 nichts anderes als für ein Standortregister für GVO; auch dessen allgemein zugänglicher Teil ist nicht nur für potenziell betroffene Nachbarn, sondern öffentlich zugänglich.

Im Übrigen treffen die Regelungen zum Standortregister für GVO ausreichende Regelungen zum Schutz der informationellen Selbstbestimmung, indem zwischen einem allgemein zugänglichen Teil des Registers und einem Teil unterschieden wird, der nur bei Glaubhaftmachung eines berechtigten Interesses zugänglich ist (§ 16a Abs. 4 und 5 GenTG).

Insofern könnte der Anwendungsvorrang des Unionsrechts im Hinblick auf die beabsichtigte Gleichstellung von NGT-Pflanzen

der Kategorie 1 und herkömmlichen Pflanzen dazu führen, dass künftig das Interesse eines konventionell wirtschaftenden Landwirts nur noch als berechtigtes Interesse für den Zugang zum nicht allgemein zugänglichen Teil des Standortregisters anerkannt wird, soweit er mit wesentlichen Beeinträchtigungen auf Grund der Anforderungen der EU-Novel-Food-Verordnung 2015/2283 rechnen muss [vgl. § 36a Abs. 1 GenTG und oben C.II.2.c)].

c) Fazit

Im Ergebnis steht die NGT-Verordnung der Fortgeltung der Mitteilungs- und Veröffentlichungspflichten für das Standortregister für GVO auch für den Anbau von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 nicht entgegen.

Auch insoweit trifft die NGT-Verordnung keine abschließende Regelung. Zwar sind die Regelungen der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG über die verpflichtende Einführung eines Standortregisters für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 nicht mehr anwendbar. Die NGT-Verordnung verbietet den Mitgliedstaaten aber nicht, ein Standortregister für den Anbau von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 kraft eigener Regelungskompetenz einzurichten oder fortgelten zu lassen.

Einem solchen Anbauregister für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 steht das Unionsrecht auch sonst nicht entgegen. Die sachliche Rechtfertigung für ein solches Anbauregister besteht für die ökologische und sonstige gentechnikfreie Produktion in gleicher Weise fort wie für sonstige GVO. Dies wird in der NGT-Verordnung für die ökologische Produktion ausdrücklich anerkannt. Auch im Hinblick auf die eigene Verantwortung gentechnikfreien Produktion zur Vermeidung von Einträgen von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 muss diesen die Möglichkeit gegeben werden, von einem Anbau von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 in ihrer Nachbarschaft überhaupt zu erfahren. Mangels unionsrechtlicher Regelungen obliegt es den Mitgliedstaaten, entsprechende Informationspflichten zu regeln. Im Rahmen dieses Gestaltungsspielraums ist auch die Errichtung eines Anbaure-

gisters für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und dessen fortdauernde Integration in das ohnehin bereits bestehende GVO-Standortregister zulässig.

5. Vertragsbezogene Informationspflichten

Schon nach den geltenden nationalen Koexistenzregelungen ist derjenige, der Produkte in Verkehr bringt, die GVO enthalten oder daraus bestehen, verpflichtet, eine Produktinformation mitzuliefern, aus der hervorgeht, wie die koexistenzbezogenen Vorsorgepflichten erfüllt werden können (§ 16b Abs. 5 GenTG).

Diese koexistenzbezogene Anforderung gilt, wie dargestellt, auch für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 fort (dazu oben **C.II.3.**).

Diese Anforderung impliziert für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse, dass der Inverkehrbringer seinen Abnehmer darüber informieren muss, dass es sich bei dem Produkt überhaupt um NGT-Pflanzen der Kategorie 1 oder deren Erzeugnisse handelt.

Insoweit stellt sich die Frage, ob der nationale Gesetzgeber eine solche Informationspflicht überhaupt regeln darf. Ferner ist fraglich, ob er die Pflicht auf NGT-Erzeugnisse der Kategorie 1 ausdehnen darf, die aus NGT-Pflanzen der Kategorie 1 hergestellt sind, diese aber nicht enthalten und nicht daraus bestehen (vgl. die Definition in Art. 3 Nr. 17 der NGT-Verordnung).

Diese Frage stellt sich vor allem deshalb, weil sich die unionsrechtlichen Kennzeichnungspflichten für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 auf Saatgut und anderes Pflanzenvermehrungsmaterial beschränken (Art. 10 Abs. 1 NGT-Verordnung). Das führt dazu, dass nur noch die Erwerber von Saatgut, nicht aber die Erwerber der daraus gewonnenen Erzeugnisse anhand der Produktkennzeichnung erkennen können, ob es sich bei einer Zutat oder einem sonstigen Vorprodukt um eine NGT-Pflanze der Kategorie 1 oder deren Erzeugnis handelt oder nicht.

Diese Information ist zum einen für die ökologische und die sonstige gentechnikfreie Produktion zentral. Denn im Rahmen dieser Produktion dürfen NGT-Erzeugnisse der Kategorie 1 nicht verwendet werden.

Zum anderen ist diese Information auch für die Herstellung von Lebensmitteln außerhalb der biologischen und gentechnikfreien Produktion relevant. Denn Lebensmittel, die NGT-Erzeugnisse der Kategorie 1 enthalten oder daraus hergestellt sind, können, wie bereits dargestellt neuartige Lebensmittel im Sinne der Novel-Food-Verordnung (EU) 2015/2283 sein. Ist das der Fall, dürfen solche Lebensmittel nur in den Verkehr gebracht werden, wenn sie als Novel Food zugelassen, in der Unionsliste neuartiger Lebensmittel aufgeführt und nach Maßgabe der dort festgelegten Bedingungen und Kennzeichnungsvorschriften in den Verkehr gebracht werden. Wenn sich Lebensmittelunternehmen bezüglich der Anforderungen nicht sicher sind, müssen sie ein Konsultationsverfahren bei der zuständigen Behörde durchlaufen [dazu bereits oben **C.II.2.c)**].⁸⁸ Daher besteht auch für Lebensmittelhersteller außerhalb der ökologischen oder sonstigen gentechnikfreien Produktion ein rechtlich relevantes und haftungsrelevantes Interesse an der Information darüber, ob ein Erzeugnis ein NGT-Erzeugnis der Kategorie 1 ist und wenn ja, welches.

Darüber hinaus ist diese Information für jede sonstige konventionelle Produktion relevant, da derjenige, der NGT-Pflanzen der Kategorie 1 oder deren Erzeugnisse verwendet, nach Maßgabe der koexistenzbezogenen Regelungen des GenTG Vorsorge dafür zu treffen hat, dass Dritte durch die Beimischung oder sonstige Einträge von GVO einschließlich NGT-Pflanzen der Kategorie 1 nicht wesentlich beeinträchtigt werden (§ 16b Abs. 1 GenTG, vgl. dazu oben **C.II.3.)**.

Schließlich kann diese Information auch für Verbraucher relevant sein. Das gilt sowohl im Hinblick auf spezielle Eigenschaften eines NGT-Erzeugnisses der Kategorie 1 als auch spezifisch im Hinblick auf die Tatsache der Einstufung der NGT-Pflanze als solche.

Auch hier stellt sich die Frage, ob eine solche nationale Informationspflicht auf Grund einer abschließenden unionsrechtlichen Regelung [**a**)] oder eines sonstigen Anwendungsvorrangs des Unionsrechts [**b**)] ausgeschlossen ist.

⁸⁸ Vgl. hierzu ausführlich *Buchholz*, Zur Haftung von Lebensmittelunternehmen im Falle einer Deregulierung vom 12.12.2024, S. 14 ff., verlinkt unter <https://www.ohnegentechnik.org/artikel/rechtsgutachten-haftungsrisiken-bei-neuer-gentechnik-nicht-auf-eu-lebensmittelwirtschaft-abwaelzen>.

a) Keine abschließende Regelung

Eine abschließende Regelung könnte hier deshalb vorliegen, weil die NGT-Verordnung die Kennzeichnungspflichten für NGT-Pflanzen explizit regelt. Die Unterschiede der Kennzeichnungspflichten für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und deren Erzeugnisse von den Kennzeichnungspflichten des sonstigen EU-Rechts für GVO zeigen klar, dass es sich dabei um eine abschließende Regelung der Kennzeichnungspflicht handelt. Jede Erweiterung der Kennzeichnungspflicht durch nationales Recht ist deshalb ausgeschlossen, weil die NGT-Verordnung die Kennzeichnungspflichten abschließend geregelt hat.

Das bedeutet allerdings noch nicht, dass die abschließende unionsrechtliche Kennzeichnungspflicht jegliche nationale Informationspflichten ausschließt.

Insbesondere ist anerkannt, dass es im Kaufrecht auch jenseits von Kennzeichnungspflichten Aufklärungspflichten des Verkäufers gegenüber dem Käufer gibt. So sind Informationspflichten bei Haustürgeschäften und Fernabsatzverträgen mit Verbrauchern in Art. 246a § 1 EGBGB explizit gesetzlich geregelt. Zu diesen Informationspflichten gehört die Information über die wesentlichen Eigenschaften von Waren (Art. 246a § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 EGBGB). Ferner gibt es – auch außerhalb von Verbraucherverträgen – eine umfangreiche Kasuistik der Rechtsprechung dazu, in welchen Fällen bzw. über welche Eigenschaften ein Verkäufer den Käufer über bestimmte Eigenschaften einer Sache von sich aus informieren muss.⁸⁹

Solche vertraglichen Informations- oder Aufklärungspflichten unterscheiden sich von Kennzeichnungspflichten, da sie nicht die Aufmachung des Produkts selbst betreffen, sondern nur die Umstände seines Inverkehrbringens. Nach dem Keck-Urteil des EuGH zur Warenverkehrsfreiheit ist zwischen Produktvorschriften und Verkaufsmodalitäten zu unterscheiden.⁹⁰

⁸⁹ Vgl. dazu *Sutschet*, in: BeckOK BGB, 77. Ed. 2026, BGB § 241 Rn. 83.

⁹⁰ *EuGH*, Urteil vom 24.11.1993, Rs. C-267/91 u.a., Slg. 1994, I-6097.

Produktvorschriften beziehen sich auf die „Merkmale der Erzeugnisse“, etwa auf die Aufmachung, Ausstattung, Bezeichnung, Etikettierung, Form, das Gewicht, die Verpackung und die Zusammensetzung von Waren.⁹¹ Der Produktbezug ist bereits gegeben, wenn die Möglichkeit besteht, dass eine Anpassung des Produkts erforderlich werden könnte.⁹² Ein produktbezogenes Warenverkehrshindernis liegt vor, wenn der ausländische Anbieter gezwungen wird, seine im Herkunftsland rechtmäßig praktizierten Aktionsparameter den Erfordernissen des Bestimmungslandes anzupassen, und dadurch Anpassungskosten entstehen, die einem Marktzutritt unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten entgegen stehen.⁹³

„Verkaufsmodalitäten“ meint dagegen vor allem Vorschriften über die räumlichen und zeitlichen Voraussetzungen und andere Umstände, unter denen Waren vertrieben werden können und die Ausdruck „landesweiter oder regionaler, sozialer und kultureller Besonderheiten“ sind.⁹⁴ Verkaufsmodalitäten, die für alle betroffenen Wirtschaftsteilnehmer gelten, die ihre Tätigkeit im Inland ausüben, sind von den Anforderungen der Warenverkehrsfreiheit ausgenommen sofern sie den Absatz der inländischen Erzeugnisse und der Erzeugnisse aus anderen Mitgliedstaaten rechtlich wie tatsächlich in der gleichen Weise betreffen.⁹⁵

Informations- oder Aufklärungspflichten sind danach als Verkaufsmodalitäten einzustufen und von Produktvorschriften zu unterscheiden, für die strengere unionsrechtliche Anforderungen bestehen.

Solche Informations- und Aufklärungspflichten bestehen nach ständiger Rechtsprechung der deutschen Zivilgerichte jedenfalls aufgrund der allgemeinen schuldrechtlichen Rücksichtnahmepflicht (§ 241 Abs. 2 BGB) hinsichtlich aller Umstände, die den Vertragszweck des anderen vereiteln können und daher für seinen Entschluss von wesentlicher Bedeutung sind, sofern er

⁹¹ Leible/T. Streinz, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 86. EL September 2025, AEUV Art. 34 Rn. 80 m.w.N.

⁹² Leible/T. Streinz, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 86. EL September 2025, AEUV Art. 34 Rn. 94 m.w.N.

⁹³ Leible/T. Streinz, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 86. EL September 2025, AEUV Art. 34 Rn. 81 m.w.N.

⁹⁴ Leible/T. Streinz, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 86. EL September 2025, AEUV Art. 34 Rn. 79 m.w.N.

⁹⁵ EuGH, Urt. v. 24.11.1993 – verb. Rs. C-267/91 und C-268/91, ECLI:EU:C:1993:905, Rn. 15 f.

die Mitteilung nach Treu und Glauben unter Berücksichtigung der Verkehrsauffassung redlicherweise erwarten darf.⁹⁶ Der Käufer darf insbesondere Aufklärung über kaufrelevante Eigenschaften erwarten, die er nicht selbst, z.B. durch Besichtigung der Kaufsache, wahrnehmen kann.⁹⁷ Dazu gehören beim Verkauf eines Pkw beispielsweise Aufklärung darüber, ob es sich um einen Unfallwagen oder ein reimportiertes Fahrzeug handelt.⁹⁸ Unabhängig von einer solchen Aufklärungspflicht liegt ein Sachmangel vor, wenn sich eine Kaufsache nicht für die nach dem Vertrag vorausgesetzte oder die gewöhnliche Verwendung eignet (§ 434 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BGB).

Vor diesem Hintergrund können schon aufgrund der Anforderungen des Kaufrechts vertragsrechtliche Informationspflichten über den Status einer Pflanze oder eines Erzeugnisses als NGT-Pflanze oder NGT-Erzeugnis der Kategorie 1 bestehen. Das gilt zum einen dann, wenn der Verkäufer weiß oder damit rechnet, dass der Käufer das Erzeugnis für die ökologische oder sonstige gentechnikfreie Produktion verwenden will. Zum anderen dann, wenn das Erzeugnis zur Herstellung von Lebensmitteln verwendet werden soll und dafür möglicherweise eine Zulassung als Novel Food erforderlich, aber noch nicht erteilt und auch nicht verbindlich festgestellt ist, dass keine Zulassung als Novel Food erforderlich ist.

Darüber hinaus besteht, wie dargestellt, auch die Pflicht zur Mitlieferung einer Produktinformation zur Erfüllung der koexistenzbezogenen Vorsorgepflichten gemäß § 16b Abs. 5 GenTG als nationale Verpflichtung für sonstige GVO neben den Kennzeichnungsanforderungen der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG und den Verordnungen 1829/2003 und 1830/2003 fort. Für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 gilt sie fort (s.o.).

⁹⁶ Vgl. *Ellenberger*, in: *Grüneberg*, BGB, 85. Aufl. 2026, § 123 Rn. 5b m.w.N.; *Grüneberg*, in: *Grüneberg*, BGB, 85. Aufl. 2026, § 311 Rn. 40 m.w.N.; *BGH*, Urt. v. 01.02.2013, Az. V ZR 72/11, NJW 2013, 1807, Rn. 8, zur Aufklärungspflicht bezüglich der Mieterträge eines Grundstücks; Urt. v. 11.11.2011, Az. V ZR 245/10, NJW 2012, 846, Rn. 6, zur Aufklärungspflicht bezüglich des Verlaufs der Grundstücksgrenze.

⁹⁷ So *BGH*, Urt. v. 02.02.1996, Az. V ZR 239/94, NJW 1996, 1339, 13340 m.w.N.

⁹⁸ Vgl. *Ellenberger*, in: *Grüneberg*, BGB, 85. Aufl. 2026, § 123 Rn. 7 m.w.N.

Die in Art. 10 NGT-Verordnung vorgesehene Kennzeichnungspflicht für Pflanzenvermehrungsmaterial, das NGT-Pflanzen der Kategorie 1 enthält oder aus solchen besteht, ist damit weder nach ihrem Wortlaut noch nach ihrem Regelungszweck eine abschließende unionsrechtliche Regelung, die solchen kaufrechtlichen Aufklärungspflichten entgegensteht.

Demnach ist eine explizite gesetzliche Regelung auf nationaler Ebene zur näheren Bestimmung der Informationspflicht bei der Abgabe von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 oder ihrer Erzeugnisse an Dritte nicht durch eine abschließende unionsrechtliche Regelung ausgeschlossen.

b) Kein sonstiger Anwendungsvorrang

Eine Informationspflicht bei der Abgabe von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 oder ihrer Erzeugnisse könnte dann als unzulässige Beschränkung der praktischen Wirksamkeit der auf Pflanzenvermehrungsmaterial beschränkten Kennzeichnungspflicht der NGT-Verordnung eingestuft werden, wenn sie einer nationalen Erweiterung der Kennzeichnungspflicht auf sonstige Erzeugnisse gleichkäme.

Das wäre denkbar, wenn eine nationale Informationspflicht über den NGT-Status von Erzeugnissen auch dann gelten würde, wenn ein berechtigtes Interesse des Erwerbers nicht erkennbar wäre.

Wie dargelegt kann sich das berechtigte Interesse des Erwerbers an dieser Information auch für die konventionelle Produktion bereits daraus ergeben, dass der Verwender von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 die für diese fortgeltenden Koexistenzanforderungen zum Schutz der ökologischen und sonstigen gentechnikfreien Produktion sowie zur Einhaltung der Anforderungen der EU-Novel-Food-Verordnung 2015/2283 einhalten muss.

Auch sonst kann eine Informationspflicht über den NGT-Status gerechtfertigt sein. Beispielsweise kann die genetische Veränderung Auswirkungen auf die für die jeweilige Verwendung relevanten Eigenschaften des Erzeugnisses haben. So könnte bei

Holz aus NGT-Pflanzen der Kategorie 1 die genetische Veränderung Auswirkungen auf dessen Eigenschaften als Werk-, Bau- oder Brennstoff haben.

Nach alledem dürfte sich eine solche Informationspflicht über den NGT-Status von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und deren Erzeugnisse in den meisten Fällen durch ein entsprechendes berechtigtes Informationsbedürfnis rechtfertigen lassen.

Im Hinblick auf solche nationalen Informationspflichten stellt sich ferner die Frage ihrer Vereinbarkeit mit den unionsrechtlichen Grundfreiheiten, insbesondere der Warenverkehrsfreiheit.

Mit Urteil vom 13.10.1993 entschied der EuGH, dass die Warenverkehrsfreiheit einer von der Rechtsprechung eines Mitgliedsstaats aufgestellten Regel nicht entgegensteht, die eine Aufklärungspflicht für reimportierte Kraftfahrzeuge im Rahmen vorvertraglicher Beziehungen vorsieht. Der EuGH sah darin nicht einmal eine Maßnahme gleicher Wirkung, weil die mit der Aufklärungspflicht verbundene potenzielle Behinderung des Marktes zu ungewiss und zu mittelbar sei, als dass sie geeignet wäre, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu behindern.⁹⁹

Diese Rechtsprechung dürfte auf die gesetzliche Regelung einer entsprechenden Aufklärungspflicht für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und deren Erzeugnisse übertragbar sein.

c) Fazit

Im Ergebnis steht die NGT-Verordnung der Regelung einer vertraglichen Aufklärungspflicht über den Status von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und deren Erzeugnisse bei deren Verkauf an Dritte jedenfalls dann nicht entgegen, wenn der NGT-1-Status der Pflanze bzw. des Erzeugnisses für seine Verwendung durch den Dritten relevant sein kann. Das ist nicht nur der Fall, wenn ein Erzeugnis für die ökologische oder sonstige gentechnikfreie Produktion oder als oder für Lebensmittel verwendet werden

⁹⁹EuGH, Urteil vom 13.10.1993, C-93/92, CMC Motorrad Center, Beck RS 2004, 77911, Rn. 12 f., zu einer Aufklärungspflicht bezüglich Einschränkungen der Gewährleistung beim Parallelimport von Kraftfahrzeugen. Vgl. hierzu kritisch Müller-Graff, in: Von der Groeben/Schwarze/Hatje/Terhechte, EU-Recht, 8. Aufl. 2025, AEUV Art. 34 Rn. 165.

soll oder das Lebensmittel wegen der genetischen Veränderung als Novel Food eingestuft werden kann, sondern auch dann, wenn der Erwerber der NGT-Pflanzen der Kategorie 1 oder ihrer Erzeugnisse Vorsorgemaßnahmen zum Schutz Dritter vor unbeabsichtigten Einträgen treffen muss. Deshalb gilt die für GVO bereits geregelte Pflicht zur Mitlieferung einer Produktinformation über die Erfüllung der koexistenzbezogenen Vorsorgepflichten (§ 16b Abs. 5 GenTG) auch für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 fort.

Auch insoweit trifft die NGT-Verordnung keine abschließende Regelung. Zwar sind die Regelungen der NGT-Verordnung über die Pflichtkennzeichnung abschließend. Das schließt aber vertragliche Aufklärungspflichten nicht aus, da diese keine Produktvorschriften sind, die Anforderungen an die Aufmachung des Produkts stellen, sondern davon zu unterscheidende Verkaufsmodalitäten. Sie ergeben sich aus nationalem Zivil-, insbesondere Kaufrecht. Da es kein abschließendes unionsrechtliches Kaufrecht gibt, bleibt die Regelung von Informationspflichten auf nationaler Ebene zulässig. Deshalb ist auch die geltende Regelung über Produktinformationen in § 16b Abs. 5 GenTG trotz abschließender unionsrechtlicher Regelung der Pflichtkennzeichnung von GVO zulässig.

Einer solchen Informationspflicht steht die NGT-Verordnung auch sonst nicht entgegen. Das berechtigte Interesse des Erwerbers an dieser Information liegt bei der ökologischen und der sonstigen gentechnikfreien Produktion auf der Hand. Für die konventionelle Produktion ergibt sich das berechtigte Interesse an der Information bereits daraus, dass der Verwender von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 die für diese fortgeltenden Koexistenzanforderungen zum Schutz der ökologischen und sonstigen gentechnikfreien Produktion Dritter sowie zur Einhaltung der Anforderungen der EU-Novel-Food-Verordnung 2015/2283 einhalten muss.

6. Naturschutzrecht

Naturschutzrechtliche Beschränkungen der Verwendung von GVO in und um naturschutzrechtlich geschützte Gebiete dienen primär dem

Schutz der Natur. Sie sind keine Koexistenzregelungen mit dem Ziel des Ausgleichs der wirtschaftlichen Interessen verschiedener Marktteilnehmer. Ihre Zulässigkeit richtet sich deshalb bereits bisher und auch künftig für die der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG unterfallenden GVO nicht nach den koexistenzbezogenen Regelungen des Art. 26a dieser Richtlinie, sondern primär nach dem unionsrechtlichen und nationalen Naturschutzrecht. Die Mitgliedstaaten haben allerdings auch insoweit etwaige Grenzen ihres Regelungsspielraums durch die für GVO geltenden Vorschriften des EU-Sekundärrechts und die Grundfreiheiten, insbesondere die Warenverkehrsfreiheit, zu beachten.

Die naturschutzrechtlichen Regelungen für GVO in Deutschland gelten – genauso wie die koexistenzbezogenen Regelungen – grundsätzlich auch für NGT-Pflanzen der Kategorie 1. § 35 BNatSchG verweist für die Definition der Freisetzungen von GVO auf die Definition der Freisetzung im Gentechnikgesetz (§ 3 Nr. 5 GenTG) und damit mittelbar auf dessen Definition von GVO (§ 3 Nr. 3 GenTG). Diese schließt NGT-Pflanzen der Kategorie 1 ein (vgl. dazu oben C.). Entsprechendes gilt für die naturschutzrechtlichen Anbauverbote und -beschränkungen der Länder (dazu oben B.III.).

Damit gelten die naturschutzrechtlichen Anforderungen an GVO auch für NGT-Pflanzen der Kategorie 1, soweit ihnen der Anwendungsvorrang des Unionsrechts nicht entgegensteht.

Auch für das Naturschutzrecht stellt sich damit die Frage, ob die Anwendung der für GVO geltenden naturschutzrechtlichen Regelungen auf Grund einer abschließenden unionsrechtlichen Regelung [a)] oder eines sonstigen Anwendungsvorrangs des Unionsrechts [b)] ausgeschlossen ist.

a) Keine abschließende Regelung

Zum Naturschutzrecht, insbesondere dem Schutz von Natura-2000-Gebieten, macht die NGT-Verordnung im Regelungsteil keine Vorgaben. Den Erwägungsgründen lässt sich nur entnehmen, dass NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse u.a. horizontalen Rahmen wie den Naturschutzvorschriften unterliegen, wie es bei herkömmlichen Pflanzen und Erzeugnissen der Fall ist (Erwägungsgrund 31 der NGT-Verordnung).

Die unionsrechtlichen Naturschutzvorschriften finden sich vor allem in der FFH-Richtlinie 92/43/EWG, der Vogelschutzrichtlinie 2009/147/EG, der Verordnung (EU) Nr. 1143/2014 über invasive gebietsfremde Arten und neuerdings die Verordnung (EU) 2024/1991 über die Wiederherstellung der Natur. Diese Regelungen konzentrieren sich auf Mindestanforderungen an den Schutz von Arten und natürlichen Lebensräumen und Gebieten von gemeinschaftlichem Interesse (vgl. die Begriffsbestimmungen in Art. 2 der FFH-Richtlinie 92/43/EWG). Sämtliche dieser Regelungen sind auf die Umweltkompetenz der Union gestützt, sodass sie nur Mindestanforderungen enthalten. Sie hindern die Mitgliedstaaten schon aufgrund der Vorgaben der EU-Verträge nicht daran, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen, solange diese mit den Vorgaben der EU-Verträge vereinbar sind (Art. 193 AEUV). Das wird im sekundärrechtlichen Naturschutzrecht teilweise explizit wiederholt.¹⁰⁰

Ferner lässt sich dem Gutachten 2/00 des *EuGH* entnehmen, dass die Harmonisierung des Gentechnikrechts durch die Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG den Geltungsbereich des Cartagena-Protokolls über die Biologische Sicherheit „jedenfalls nur ganz partiell abdeckt“.¹⁰¹ Damit enthält auch die Freisetzungsrichtlinie keine abschließende Regelung aller Aspekte des Umgangs mit GVO, sondern deckt nur den Teilbereich der absichtlichen Freisetzung und des Inverkehrbringens von GVO im Binnenmarkt ab, nicht aber den Bereich des Naturschutzes.

Das Cartagena-Protokoll über die Biologische Sicherheit von 2000 (CPB) regelt Entwicklung, Handhabung, Transport, Verwendung, Weitergabe und Freisetzung von lebenden veränderten Organismen (Art. 2 Abs. 2 CPB). Es handelt sich um ein Protokoll zur Konkretisierung des Übereinkommens über die biologische Vielfalt von 1992 (CBD, vgl. die in der Präambel des CPB genannten Art. 19 Abs. 3 und 4, Art. 8 Buchst. g und Art. 17 CBD). Letzteres ist eine im Kern naturschutzrechtliche Regelung im Bereich des Umweltschutzes

¹⁰⁰ Art. 14 der Vogelschutzrichtlinie 2009/147/EG, Art. 23 der Verordnung (EU) Nr. 1143/2014 über invasive gebietsfremde Arten.

¹⁰¹ *EuGH*, Gutachten v. 06.12.2001– Gutachten 2/00, (Cartagena-Protokoll), ECLI:EU:C:2001:664, Leitsatz 6 am Ende und Rn. 46.

Deshalb musste nach dem eingangs genannten Gutachten 2/00 des EuGH der Beschluss der EU zur Annahme des CPB auf die mit den Mitgliedstaaten geteilte Umweltkompetenz der damaligen Europäischen Gemeinschaft gestützt werden. Die EU durfte sich nicht auf ihre ausschließliche Kompetenz im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik stützen.

Damit handelt es sich weder bei der NGT-Verordnung noch bei den unionsrechtlichen Naturschutzvorschriften um abschließende Regelungen, die nationalen Beschränkungen zur Verwendung von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 aus Gründen des Naturschutzes ausschließen könnten.

b) Kein sonstiger Anwendungsvorrang

Da eine Einschränkung der naturschutzrechtlichen Regelungskompetenzen der Mitgliedstaaten diesbezüglich durch Sekundärrecht nicht ersichtlich ist, ist die Zulässigkeit nationaler Maßnahmen primär an den Anforderungen der Warenverkehrsfreiheit zu messen.

Insoweit können die mitgliedstaatlichen Beschränkungen für den Anbau von GVO als Verwendungsbeschränkungen und damit als Maßnahmen gleicher Wirkung eingestuft werden, wenn die marktbehindernde Wirkung nicht zu ungewiss und zu mittelbar ist [vgl. dazu oben **C.I.2.b)**].

Als marktbehindernde Maßnahmen können sie durch zwingende Erfordernisse des Allgemeininteresses in Gestalt des Umweltschutzes gerechtfertigt sein.¹⁰²

Insofern gelten dieselben Gründe, die ein räumlich begrenztes Verwendungsverbot oder eine Verwendungsbeschränkung für GVO aus Gründen des Naturschutzes vorsehen, für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 in gleicher Weise wie für sonstige GVO. Es ist ein legitimes Ziel des Naturschutzes, bestimmte geschützte Gebiete von menschlichen Eingriffen möglichst frei zu halten. Das gilt auch für Eingriffe durch die Verwendung von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 oder sonstiger GVO.

¹⁰² von der Groeben/Müller-Graff, 8. Aufl. 2025, AEUV Art. 34 Rn. 173, 224 m.w.N.

NGT-Pflanzen der Kategorie 1 stellen unabhängig von ihrer Freistellung von den Anforderungen der GVO-Vorschriften der EU weiter GVO dar. Sie sind nicht Teil der natürlichen biologischen Vielfalt. Soweit das Naturschutzrecht das Verbot oder die Beschränkung der Verwendung sonstiger GVO rechtfertigt, gilt daher die gleiche Rechtfertigung auch für NGT-Pflanzen der Kategorie 1. Ihr Anbau oder Inverkehrbringen kann vergleichbare Auswirkungen auf den Erhalt der natürlichen biologischen Vielfalt haben wie der Anbau und das Inverkehrbringen sonstiger GVO.

Die mit der NGT-Verordnung beabsichtigte Gleichstellung von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 mit herkömmlichen Pflanzen kann die naturschutzrechtliche Regelungsbefugnis der Mitgliedstaaten schon aus kompetenzrechtlichen Gründen nicht einschränken.

Die NGT-Verordnung ist insbesondere auf die Zuständigkeit der EU für die Bereiche Landwirtschaft, Binnenmarkt und Gesundheitsschutz gestützt (Art. 43, 114 und 168 AEUV, vgl. die Präambel der NGT-Verordnung). Damit fällt es in die Kompetenz der EU, die Gleichstellung von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 mit herkömmlichen Pflanzen für den Bereich der Landwirtschaft, des Binnenmarktes und den Gesundheitsschutz zu regeln. Ob und inwieweit die Mitgliedstaaten NGT-Pflanzen der Kategorie 1 im Bereich des Naturschutzes, der ein originärer Bereich des Umweltschutzes ist, mit natürlichen Wildpflanzen oder herkömmlichen Kulturpflanzen gleichstellen wollen, bleibt dagegen der Kompetenz der Mitgliedstaaten überlassen. Denn wie dargelegt können unionsrechtliche Regelungen zum Umwelt- und insbesondere Naturschutz verstärkte Schutzmaßnahmen der Mitgliedstaaten nicht ausschließen (Art. 193 AEUV).

Aus der NGT-Verordnung lässt sich damit nur ableiten, dass naturschutzrechtliche Regelungen der Mitgliedstaaten die praktische Wirksamkeit der durch die NGT-Verordnung bewirkten Harmonisierung des Binnenmarktes nicht unverhältnismäßig beeinträchtigen dürfen. Ähnliches gilt für die Warenverkehrsfreiheit.

Diese Grenze gilt für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 in gleicher Weise wie für sonstige GVO. Deren Inverkehrbringen ist auf andere Art und Weise (nämlich mit dem Erfordernis einer Umweltverträglichkeitsprüfung vor erstmaliger Freisetzung), aber im Hinblick auf den Naturschutz gleichermaßen beschränkten Umfang durch die Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG und die Verordnungen (EG) Nr. 1829/2003 und 1830/2003 unionsrechtlich abschließend geregelt.

Hieraus lässt sich schließen, dass die Mitgliedstaaten ihre naturschutzrechtlichen Beschränkungen der Verwendung von GVO in gleicher Weise für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 aufrecht erhalten dürfen wie für sonstige GVO.

Für die Zwecke dieses Rechtsgutachtens kann dahinstehen, ob und inwieweit die geltenden naturschutzrechtlichen Beschränkungen für GVO mit den Anforderungen der Warenverkehrsfreiheit vereinbar sind. Fraglich und möglicherweise in besonderer Weise rechtfertigungsbedürftig ist insoweit vor allem das flächendeckende Anbauverbot für GVO in Bayern und Hessen (Art. 11b BayNatSchG, § 18 HeNatG, dazu oben **B.III.**). Wenn und soweit dieses aber für sonstige GVO zulässig ist, dürfte es in gleichem Umfang auch für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 zulässig sein.¹⁰³

c) Fazit

Im Ergebnis steht die NGT-Verordnung der weiteren Anwendung naturschutzrechtlicher Verbote und Beschränkungen der Verwendung von GVO auf NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und deren Erzeugnisse nicht entgegen.

Das Unionsrecht enthält keine abschließende Regelung des Naturschutzrechts. Vielmehr sind die Mitgliedstaaten schon kraft

¹⁰³ Das bayerische landesweite GVO-Anbauverbot ist abweichend vom Hessischen Anbauverbot explizit auf die Opt-out-Regelung gemäß Art. 26b der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG in der Fassung der Änderungsrichtlinie 2015/412 gestützt (Landtags-Drucksache 18/1816, S. 14). Da diese Regelung für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 nicht anwendbar ist, dürfte die Anwendbarkeit des bayerischen GVO-Anbauverbotes auf NGT-Pflanzen der Kategorie 1 davon abhängen, ob Art. 26b der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG konstitutiven Charakter hat, also einen ansonsten nicht vorhandenen Regelungsspielraum der Mitgliedstaaten eröffnet, oder ob er nur deklaratorischen Charakter hat, also nur klarstellt, dass den Mitgliedstaaten hier ein eigener Regelungsspielraum verbleibt.

der EU-Verträge berechtigt, verstärkte Schutzmaßnahmen zum Zwecke des Naturschutzes zu ergreifen.

Zur Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit der Regelungen der NGT-Verordnung und der Warenverkehrsfreiheit können naturschutzrechtlichen Beschränkungen und Verboten zwar Grenzen gesetzt sein. Diese reichen für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 aber nicht weiter als für sonstige GVO. Denn die durch die NGT-Verordnung bezweckte Gleichstellung von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 mit herkömmlichen Pflanzen erstreckt sich nicht auf die naturschutzrechtliche Gleichstellung. Sie darf sich schon kompetenzrechtlich nur auf eine landwirtschafts-, binnenmarkt- und gesundheitsrechtliche Gleichstellung mit herkömmlichen Pflanzen erstrecken.

Die geltenden naturschutzrechtlichen Beschränkungen für die Verwendung von GVO gelten danach auch nach Geltungsbeginn der NGT-Verordnung für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 in gleicher Weise wie für sonstige GVO.

III. Ergebnis

Die NGT-Verordnung steht nationalen Koexistenzregelungen für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse nicht entgegen. Das gleiche gilt für naturschutzrechtliche Beschränkungen des Anbaus oder der sonstigen Verwendung von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 oder ihrer Erzeugnisse in geschützten Gebieten nach nationalem Recht.

Nationale Koexistenzregelungen für GVO sowie naturschutzrechtliche Beschränkungen für GVO gelten auch nach Geltungsbeginn der NGT-Verordnung weiterhin für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse. Dies deshalb, weil NGT-Pflanzen der Kategorie 1 weiterhin GVO sind und die NGT-Verordnung nur die Geltung von EU-Vorschriften für GVO auf NGT-Pflanzen der Kategorie 1 ausdrücklich ausschließt (Art. 5 Abs. 1 NGT-Verordnung), nicht aber die Anwendung nationaler Vorschriften für GVO. Nationale Vorschriften für GVO dürfen nur dann und nur insoweit nicht mehr auf NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse angewendet werden, als ihnen der Anwendungsvorrang des Unionsrechts entgegensteht.

Aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts dürfen die nationalen Regelungen über die Zulassung und die Pflichtkennzeichnung von GVO für

NGT-Pflanzen der Kategorie 1 nach Geltungsbeginn der NGT-Verordnung nicht mehr angewendet werden. Insoweit enthält die NGT-Verordnung eine abschließende Regelung, die die Anwendung von entgegenstehendem nationalen Recht ausschließt.

Die NGT-Verordnung steht nationalen Koexistenzregelungen für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse nicht entgegen, weil es keine abschließende unionsrechtliche Regelungen für die Koexistenz von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse einerseits und anderen Pflanzen und Erzeugnissen andererseits gibt. Im Rahmen der geteilten Zuständigkeiten der EU und der Mitgliedstaaten für die Bereiche Landwirtschaft, Binnenmarkt, Gesundheits- und Umweltschutz (Art. 4 Abs. 2 AEUV) behalten die Mitgliedstaaten ihre Gesetzgebungskompetenz, sofern und soweit die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 AEUV).

Die NGT-Verordnung enthält kein Verbot nationaler Koexistenzregelungen für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse. Die NGT-Verordnung verweist auf die Regelung der EU-Öko-Basisverordnung, wonach nationale Koexistenzregelungen für die biologische Produktion ausdrücklich zulässig sind (Erwägungsgrund 33 der NGT-Verordnung in Verbindung mit Art. 29 Abs. 7 EU-Öko-Basisverordnung 2018/848). Diese Regelung der EU-Öko-Basisverordnung ist nicht auf den in Erwägungsgrund 33 der NGT-Verordnung beispielhaft genannten Schutz bestimmter geografischer Gebiete wie Inselregionen beschränkt, sondern hat den gleichen weiten Anwendungsbereich wie die koexistenzbezogene Regelung des Art. 26a Abs. 1 der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG. Daraus, dass die Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG nur noch für NGT-Pflanzen der Kategorie 2, aber nicht mehr für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 gilt, ergibt sich lediglich, dass die koexistenzbezogenen Regelungen in Art. 26a der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG nicht mehr gelten. Daraus ergibt sich aber kein Verbot nationaler Koexistenzregelungen für NGT-Pflanzen der Kategorie 1.

Da nationale Koexistenzregelungen für die ökologische Produktion zulässig bleiben, gilt Entsprechendes für die sonstige gentechnikfreie Produktion, insbesondere für die Herstellung von Lebensmitteln ohne Gentechnik. Denn entsprechende freiwillige nationale Kennzeichnungsregelungen sind nach allgemeiner Auffassung kraft eigener nationaler Zuständigkeit und ohne unionsrechtliche Ermächtigung zulässig. Da sie für den Aspekt der Gentechnik die gleichen Ziele verfolgen wie die ökologische Produktion müssen für

sie in gleicher Weise wie für die ökologische Produktion auch nationale Koexistenzregelungen zulässig sein.

Es mag sein, dass bestimmte nationale Koexistenzmaßnahmen für GVO zum Schutz der konventionellen Produktion vor Einträgen von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 wegen des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts nicht mehr anwendbar sind, wenn sie die praktische Wirksamkeit der NGT-Verordnung qualifiziert beeinträchtigen und nicht gerechtfertigt sind. Das kommt insbesondere für Informationspflichten und Abstandsregelungen bezüglich eines benachbarten konventionellen Anbaus in Betracht, da Einträge von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 in konventionelle Pflanzen anders als von sonstigen GVO nicht mehr zu einer Kennzeichnungspflicht führen können. Deshalb droht bei einem benachbarten konventionellen Anbau anders als bei einer ökologischen oder sonstigen gentechnikfreien Produktion kein Verlust der Kennzeichnungsmöglichkeit als ökologisch oder ohne Gentechnik. Eine wesentliche Beeinträchtigung kann sich jedoch ergeben, wenn Einträge von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 in Lebensmittel Anforderungen der EU-Novel-Food-Verordnung 2015/2283 unterliegen und diese Anforderungen für NGT-Erzeugnisse nicht erfüllt sind, so dass die Lebensmittel nicht mehr ohne Prüfung oder Zulassung nach der Novel-Food-Verordnung in den Verkehr gebracht werden dürfen. Ob und inwieweit eine nationale Koexistenzregelung zum Schutz der konventionellen Produktion gegen Unionsrecht verstößt und deshalb unanwendbar ist, muss deshalb im Einzelfall geprüft werden.

Auch die nationalen Regelungen zur nachbarrechtlichen Abwehr und zur Haftung bei Nutzungsbeeinträchtigungen durch GVO bleiben für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und ihre Erzeugnisse anwendbar. Das Unionsrecht enthält generell keine nachbarrechtlichen Regelungen. Eine abschließende unionsrechtliche Regelung kommt deshalb nicht in Betracht. Auch sonst steht weder die NGT-Verordnung noch die Warenverkehrsfreiheit einem nachbarrechtlichen Schutz der ökologischen oder sonstigen gentechnikfreien Produktion vor wesentlichen Beeinträchtigungen entgegen. Für die konventionelle Produktion kommt eine Haftung für das unbeabsichtigte Vorhandensein von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 in anderen Erzeugnissen nach deutschem Recht in Betracht, wenn sie jenseits des in § 36a Abs. 1 Nr. 2 GenTG genannten Regelbeispiels des Entstehens einer GVO-Kennzeichnungspflicht zu einer wesentlichen Beeinträchtigung führt. Das kann insbesondere dann der Fall sein, wenn ein NGT-Erzeugnis der Kategorie 1 unter die Novel-Food-Verordnung fällt (siehe oben).

Die NGT-Verordnung steht einem Fortbestehen der Mitteilungs- und Veröffentlichungspflicht der Anbaustandorte für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 im Standortregister nicht entgegen. Art. 29 Abs. 7 EU-Öko-Basisverordnung 2018/848 bestätigt die Kompetenz der Mitgliedstaaten zur Festlegung von Koexistenzmaßnahmen zum Schutz der ökologischen Produktion (siehe oben). Die Kompetenz der Mitgliedstaaten zur Festlegung von Koexistenzmaßnahmen zum Schutz der gentechnikfreien Produktion ergibt sich unmittelbar aus der zwischen Union und Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeit für die Landwirtschaft und den Binnenmarkt (siehe oben). Im Rahmen dieser Kompetenzen steht es den Mitgliedstaaten frei, zu regeln, wie benachbarte Betriebe über Anbaustandorte informiert werden müssen. Dafür können die Mitgliedstaaten auf Basis nationaler Regelungen auch weiterhin das Standortregister für GVO verwenden. Die Unanwendbarkeit der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG führt lediglich dazu, dass die Mitgliedstaaten nicht mehr verpflichtet sind, Anbaustandorte von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 in einem Standortregister nach Art. 31 Abs. 3 der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG zu veröffentlichen. Sie schränkt das Recht der Mitgliedstaaten zur Regelung einer verpflichtenden Anzeige von Anbaustandorten von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 im nationalen Recht aber nicht ein.

Die Kompetenz der Mitgliedstaaten zur Regelung von Koexistenzmaßnahmen umfasst auch die Möglichkeit, vertragliche Informations- und Aufklärungspflichten über den NGT-Status von Erzeugnissen bei der Abgabe solcher Erzeugnisse an Dritte zu regeln. Solche Regelungen unterscheiden sich von Kennzeichnungspflichten dadurch, dass sie keine Produktvorschriften, sondern Verkaufsmodalitäten sind. Sie können sich schon nach geltendem Recht aus allgemeinen zivilrechtlichen Regelungen über Aufklärungspflichten ergeben. Die NGT-Verordnung steht der ausdrücklichen gesetzlichen Regelung solcher Aufklärungspflichten jedenfalls dann nicht entgegen, wenn ein berechtigtes Interesse des Käufers an dieser Information bestehen kann. Das ist nicht nur der Fall, wenn ein Erzeugnis für die ökologische oder sonstige gentechnikfreie Produktion oder als oder für Lebensmittel verwendet werden soll oder das Lebensmittel wegen der genetischen Veränderung als Novel Food eingestuft werden kann, sondern auch dann, wenn der Erwerber der NGT-Pflanzen der Kategorie 1 oder ihrer Erzeugnisse Vorsorgemaßnahmen zum Schutz Dritter vor unbeabsichtigten Einträgen treffen muss. Deshalb gilt die für GVO bereits geregelte Pflicht zur Mitlieferung ei-

ner Produktinformation über die Erfüllung der koexistenzbezogenen Vorsorgepflichten (§ 16b Abs. 5 GenTG) auch für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 fort.

Die NGT-Verordnung steht der weiteren Anwendung naturschutzrechtlicher Verbote und Beschränkungen der Verwendung von GVO auf NGT-Pflanzen der Kategorie 1 und deren Erzeugnisse nicht entgegen. Das Unionsrecht enthält keine abschließende Regelung des Naturschutzrechts. Vielmehr sind die Mitgliedstaaten schon kraft der EU-Verträge berechtigt, verstärkte Schutzmaßnahmen zum Zwecke des Naturschutzes zu ergreifen.

Zur Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit der Regelungen der NGT-Verordnung und der Warenverkehrsfreiheit können naturschutzrechtlichen Beschränkungen und Verboten zwar Grenzen gesetzt sein. Diese reichen für NGT-Pflanzen der Kategorie 1 aber nicht weiter als für sonstige GVO. Die durch die NGT-Verordnung bezweckte Gleichstellung von NGT-Pflanzen der Kategorie 1 mit herkömmlichen Pflanzen verlangt keine naturschutzrechtliche Gleichstellung. Sie darf sich schon kompetenzrechtlich nur auf eine landwirtschafts-, binnenmarkt- und gesundheitsrechtliche Gleichstellung mit herkömmlichen Pflanzen beziehen.