



KANN ÖSTERREICH GLYPHOSAT VERBIETEN?

1. Vorgeschichte des österreichischen Glyphosatverbots

Im Herbst 2017 zählte Österreich zu jenen Ländern, die gegen die EU-Wiedergenehmigung des Pestizidwirkstoffs Glyphosat gestimmt hatten. Dies, obwohl das zuständige ÖVP-geführte Landwirtschaftsministerium ein Glyphosatverbot zuvor stets abgelehnt hatte. Das österreichische „Nein“ war die Folge eines [Parlamentsbeschlusses](#) von SPÖ, Grünen und FPÖ. Dieser war zwei Wochen vor der Nationalratswahl 2017 im freien Spiel der Kräfte zustande gekommen und hatte den Landwirtschaftsminister (ÖVP) fortan dazu verpflichtet, in Brüssel gegen die Wiedergenehmigung von Glyphosat zu stimmen.

Nachdem am 27. November 2017 der deutsche Agrarminister Christian Schmidt, indem er [gegen die Geschäftsordnung der deutschen Bundesregierung](#) und die Koalitionsvereinbarung verstieß, den Weg für eine europäische Wiedergenehmigung von Glyphosat geebnet hatte, gingen in Österreich die Wogen hoch. Meinungsumfragen zufolge wünschten sich damals über 80 Prozent der Bürgerinnen und Bürger ein österreichisches Glyphosatverbot.

In der Folge geriet im November und Dezember 2017 politisch so manches in Bewegung:

- Noch am selben Tag gab die SPÖ am 27. November - nun als Oppositionspartei - bekannt, sie werde einen [Gesetzesantrag für ein nationales Verbot](#) von Glyphosat einbringen.
- Am 13. Dezember sprach sich erstmals auch die ÖVP für ein Verbot von Glyphosat aus: Der designierte österreichische Bundeskanzler, Sebastian Kurz (ÖVP), machte die Causa zur Chefsache, als er in der meistgelesenen Zeitung des Landes (Kronen Zeitung) den von der EU-Wiedergenehmigung enttäuschten ÖsterreicherInnen ein Verbot von Glyphosat versprach.
- Noch am selben Tag wurde ein Verbot von Glyphosat „als eine der ersten Maßnahmen der gemeinsamen Regierungsarbeit“ von ÖVP und FPÖ angekündigt; [man bewerte die „Risiken für Gesundheit und Umwelt als zu hoch“](#).
- Ebenfalls am selben Tag brachte die SPÖ ihren zuvor angekündigten [Gesetzesantrag](#) ein: Das österreichische Pflanzenschutzmittelgesetz sollte um den folgenden Satz: „Das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln mit dem Wirkstoff Glyphosat ist im Sinne des Vorsorgeprinzips verboten“ ergänzt werden.
- Doch schon am Folgetag dämpfte die dem Landwirtschaftsministerium unterstellte Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit (AGES) die Hoffnungen der ÖsterreicherInnen auf ein baldiges Glyphosaterbot: Ein solches sei mit EU-Recht nicht vereinbar. Dabei [berief sich die AGES](#) auf ein vom Landwirtschaftsministerium beauftragtes (damals nicht öffentlich einsehbares) Rechtsgutachten des Europarechters Prof. Walter Obwexer von der Universität Innsbruck.
- Das Landwirtschaftsministerium beauftragte in der Folge eine „Nationale Machbarkeitsstudie zum Glyphosatausstieg“. Diese solle die Möglichkeiten und Auswirkungen eines Ausstiegs aus Glyphosat abklären.

Der Gesetzesantrag für ein Glyphosatverbot blieb in der Folge eineinhalb Jahre liegen. Denn fortan blockierten die beiden Regierungsparteien die Behandlung des SPÖ-Antrags mit dem Argument, man wolle zuerst die Ergebnisse der Machbarkeitsstudie abwarten. Aber deren Veröffentlichung wurde mehrfach verschoben.

Neue Bewegung in die Diskussion brachte das Ende der Regierung Kurz I infolge des Ibiza-Skandals:

- Im freien Spiel der Kräfte konnte die SPÖ ihren Gesetzesantrag nun auf die parlamentarische Agenda bringen; als Abstimmungstermin wurde der 2. Juli 2019 fixiert.
- Die ÖVP argumentierte, dass ein Totalverbot von Glyphosat [EU-rechtswidrig](#) sei und brachte einen [eigenen Antrag](#) ein. Dieser sah anstelle eines Totalverbots lediglich Beschränkungen der Anwendung im privaten und kommunalen Bereich vor (genannt wurden etwa [spezifische Anwendungsverbote](#) rund um Kindergärten und Schulen).
- Am Vortag der Abstimmung über das Glyphosatverbot wurde in einer kurzfristig einberufenen Pressekonferenz schließlich auch die „[Machbarkeitsstudie zum Glyphosatausstieg](#)“ präsentiert, die das Landwirtschaftsministerium im Dezember 2017 beauftragt hatte. Diese stützt die Argumentation der ÖVP, wonach ein österreichisches Verbot von Glyphosat nicht EU-rechtskonform wäre.

- Die Machbarkeitsstudie wiederum beruft sich mit dieser Rechtsinterpretation auf jenes [Rechtsgutachten von Walter Obwexer](#), das Obwexer im Dezember 2017, ebenfalls im Auftrag des Landwirtschaftsministeriums, verfasst hatte. Auch dieses Gutachten wurde am 1. Juli, und damit ein Tag vor der Abstimmung im Parlament, den Parteien und der Öffentlichkeit erstmals zugänglich gemacht.

Wie Walter Obwexer bereits am 14. Juni 2019 im [Gespräch mit der Austria Presse Agentur \(APA\)](#) ausgeführt hatte, besagt sein Rechtsgutachten im Wesentlichen, dass ein „nationaler Alleingang“ bei einem Glyphosatverbot nur unter zwei Bedingungen möglich sei:

1. Es müssten neue wissenschaftliche Erkenntnisse vorgelegt werden, die bei der Zulassung von Glyphosat 2017 nicht bekannt waren.
2. Es müssten spezielle Probleme etwa für Umwelt oder Gesundheit nachgewiesen werden, die es nur in Österreich, aber in keinem anderen EU-Staat gibt.

Beide Voraussetzungen müssten Walter Obwexer zufolge erfüllt sein, damit ein Verbot EU-rechtskonform wäre, laut Machbarkeitsstudie wäre jedoch keine der Bedingungen erfüllt.

2. Notifizierung in zwei Anläufen

- Offenbar wenig irritiert durch die in der Machbarkeitsstudie geäußerten Bedenken stimmten am 2. Juli 2019 alle Parlamentsparteien mit Ausnahme der ÖVP für ein Totalverbot von Glyphosat, welches – vorbehaltlich einer ordnungsgemäßen Notifizierung bei der EU-Kommission – am 1. Jänner 2020 in Kraft treten sollte.
- Am 29. August wurde der vom Nationalrat beschlossene Gesetzestext der EU-Kommission zur Notifizierung vorgelegt.
- Als Anfang Dezember klar wurde, dass die EU-Kommission im Notifizierungsverfahren keine „ausführliche Stellungnahme“ (deren Nichtberücksichtigung hätte ein Vertragsverletzungsverfahren ermöglicht), sondern lediglich „Bemerkungen“ übermittelt hatte, sahen [SPÖ](#) und [Grüne](#) sowie [GLOBAL 2000](#) und [Greenpeace](#) die Voraussetzungen für ein Inkrafttreten des Verbots mit 1. Jänner als erfüllt an.
- Die [Landwirtschaftskammer \(LKÖ\)](#) hingegen verwies auf eine „unklare Rechtssituation“ und übte heftige Kritik an der EU-Kommission, da diese „bei der Notifikation keine ausführliche Stellungnahme gegen den Beschluss eingebracht“ und somit „von ihrer Einspruchsmöglichkeit nicht Gebrauch gemacht“ habe. Die Kommission würde zwar die österreichische Vorgangsweise kritisieren, letztlich untersage sie aber das Anwendungsverbot nicht, lautete die Kritik der LKÖ. Zugleich verwies die LKÖ auf Verfahrensmängel bei der Notifizierung des Gesetzes und erklärte unter Berufung auf den Europarechtler Walter Obwexer, es gäbe „im Interesse der Rechtssicherheit gewichtige Gründe, das Gesetz nicht am 1.1.2020 in Kraft treten zu lassen“, etwa um ein Vertragsverletzungsverfahren wegen Verletzung der Notifizierungspflicht zu vermeiden.
- Tatsächlich hatte die Kommission beanstandet, dass das Gesetz bereits als Entwurf hätte notifiziert werden müssen und nicht erst nach dem Beschluss durch den National- und Bundesrat. Die interimistische [Bundeskanzlerin Brigitte Bierlein erklärte](#) in der Folge, dass „das vom Nationalrat beschlossene Glyphosatverbot aus rechtlichen Gründen nicht kundgemacht werden“ könne.

- Am 18. Mai 2020 wurde der Gesetzestext daher ein zweites Mal - jetzt als Entwurf - der Europäischen Kommission [zur Notifizierung vorgelegt](#).
- Nach Ablauf der dreimonatigen Stillhaltefrist hatte sich Tschechien in Form einer (nicht öffentlichen) „ausführlichen Stellungnahme“ geäußert. Darin moniert Tschechien, dass die Zulassung von Glyphosat auf EU-Ebene verlängert wurde und das österreichische Verbot deshalb „ein potentiell Hemmnis für den freien Warenverkehr auf dem Binnenmarkt“ darstelle. Die Stillhaltefrist wurde durch die ausführliche Stellungnahme Tschechiens automatisch um weitere drei Monate verlängert.
- Die Europäische Kommission hingegen verzichtete erneut auf eine „ausführliche Stellungnahme“ (deren Nicht-Berücksichtigung die Voraussetzungen für ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Österreich schaffen könnte): Jenes fünfseitige Schreiben, in dem die Kommission die österreichische Begründung für das Glyphosatverbot kritisiert und erklärt, dass „ein vollständiges Verbot aller Produkte, die einen bestimmten Wirkstoff enthalten, Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem EU-Rechtsrahmen zur Schaffung eines Systems für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln“ aufwerfe, wurde [in Form von „Bemerkungen“](#) (gestützt auf [Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie 2015/1535](#))“ übermittelt.
- Dessen ungeachtet erklärte das Landwirtschaftsministerium am 19. September 2020 gegenüber der APA, die EU-Kommission habe „in einer Stellungnahme“ einem österreichischen Glyphosatverbot „eine klare Absage“ erteilt.
- GLOBAL 2000 wies darauf hin, dass diese Darstellung sachlich falsch (die EU-Kommission hatte keine Stellungnahme an Österreich übermittelt) und irreführend sei (die Kommission erteilte keine Absage). Da diese Darstellung keine tragfähige Basis für eine politische Entscheidung sei, forderte GLOBAL 2000 vom Landwirtschaftsministerium eine [Richtigstellung](#).
- Rückendeckung für das Landwirtschaftsministerium kam umgehend von Walter Obwexer. Dieser erklärte in einem Interview mit der Nachrichtenagentur APA vom 19. August 2020, dass „die auf Art 5 Abs 2 Richtlinie 2015/1535 gestützten - ‚Bemerkungen‘ der Kommission als ‚ausführliche Stellungnahme‘ iSv Art 6 Abs 2 Richtlinie 2015/1535 zu werten“ seien. Obwexer sah in der gegenständlichen Mitteilung der Kommission sein Rechtsgutachten vom Dezember 2017 bestätigt.
- Dem widerspricht allerdings der renommierte Europarechtsexperte, Univ.-Prof. Dr. Geert Van Calster, Leiter des Instituts für Europarecht und Internationales Recht an der belgischen Universität KU Leuven, in einem [Hintergrundgespräch](#) mit GLOBAL 2000 (Oktober 2020). Van Calster betont, dass die Klassifizierung der Mitteilung als „Bemerkungen“ oder als „ausführliche Stellungnahme“ die damit verbundenen Rechtsfolgen eindeutig definiert und die Klassifizierung dem Absender – im vorliegenden Fall also der Europäischen Kommission – obliege und keinesfalls dem Adressaten. Eine ‚ausführliche Stellungnahme‘ ziehe gänzlich andere Rechtsfolgen nach sich als Bemerkungen dies tun. Sie verpflichte den Adressaten, sich mit den darin behaupteten Unionsrechtsverstößen auseinanderzusetzen und die Kommission über Maßnahmen zu unterrichten, die er aufgrund der vorgelegten Stellungnahme zu ergreifen beabsichtige. Tue er das nicht, dann könne die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen ihn einleiten. Bei Nicht-Berücksichtigung von ‚Bemerkungen‘ lägen hingegen die Voraussetzungen für ein Vertragsverletzungsverfahren nicht vor.

- Dass die „Klassifizierung als Bemerkung oder ausführliche Stellungnahme durch den Ersteller selbst erfolgt“, hatte zuvor schon die [Parlamentsdirektion](#) in einem Schreiben an die Clubchefs der Fraktionen mitgeteilt und festgestellt dass die Europäische Kommission eben „Bemerkungen“ übermittelt hatte.
- Das Landwirtschaftsministerium beharrt jedoch bis heute auf seiner Darstellung, dass die EU-Kommission einem Glyphosatverbot eine Absage erteilt habe. Diese Interpretation fand breiten Widerhall in den Medien: Nationale Alleingänge bei Pestizidverboten seien mit EU-Recht nicht vereinbar, so der Tenor.

3. Nationale Pestizidverbote in anderen EU-Staaten

In Frage gestellt wird obige Darstellung des Landwirtschaftsministeriums auch durch die bereits umgesetzten Pestizidverbote in anderen EU-Staaten. Dazu zählt beispielsweise das 2018 in Frankreich umgesetzte Neonicotinoidverbot oder das 2020 in Luxemburg umgesetzte Glyphosatverbot.

3.1 Verbot aller Neonicotinoide in Frankreich

Das französische Neonicotinoidverbot weist auffallende Parallelen zum österreichischen Glyphosatverbot auf:

- Das Verbot basiert auf einem [Gesetzesvorschlag \(Artikel 83\)](#), der ein Verbot aller Neonicotinoide und „neonicotinoidartigen“ Insektizide vorsieht.
- Wie das österreichische Glyphosatverbot musste auch dieser Gesetzesvorschlag der EU-Kommission zur Notifizierung vorgelegt werden.
- Wie gegenüber Österreich hatte die Kommission auch gegenüber Frankreich auf eine „ausführliche Stellungnahme“ verzichtet und lediglich „Bemerkungen“ übermittelt.
- Wie beim österreichischen Glyphosatverbot hatte ein anderes EU-Mitglied (hier war das Ungarn) eine „ausführliche Stellungnahme“ abgegeben und somit die Stillhaltefrist automatisch um weitere drei Monate verlängert.

Frankreich setzte schließlich nach Ablauf der Stillhaltefrist am 1. September 2018 das Verbot in Kraft. Mit dem Verbot wurden in Frankreich alle Pflanzenschutzmittel mit den Wirkstoffen Thiacloprid oder Acetamiprid aus dem Verkehr gezogen¹. In einer Presseaussendung [erklärte das zuständige Ministerium](#), dass das Verbot bei der Kommission erfolgreich notifiziert worden sei; Frankreich wäre jetzt mehr denn je führend beim Verbot von Pflanzenschutzmitteln, die für Bestäuber gefährlich sind.

[Begründet](#) wird das Verbot auf der Website des Ministeriums mit der „Bekämpfung des Verlusts der biologischen Vielfalt und dem Schutz der Bienen“. Der Industrieverband der Pestizidhersteller klagte gegen das französische Neonicotinoidverbot. In einer ersten Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 8. Oktober 2020 wurde allerdings Frankreich Recht gegeben: Die Begründung, mit der Frankreich das Pestizidverbot rechtfertigte, [sei \(rechtlich\) wirksam gewesen](#).

1 Acetamiprid ist nach wie vor EU-weit zugelassen, während Thiacloprid zwischenzeitlich als „reproduktionstoxisch“ (Kat. 1B) eingestuft und EU-weit aus dem Verkehr gezogen wurde.

3.2 Glyphosatverbot in Luxemburg

[Einen anderen Weg wählte Luxemburg](#) bei seinem landesweiten Verbot von Glyphosat. Im [Hintergrundgespräch mit GLOBAL 2000](#) erklärte Mag. François Benoy, Vorsitzender des Umweltausschusses und Vize-Vorsitzender des Agrarausschusses im luxemburgischen Parlament:

„Wie in Österreich stand auch in Luxemburg eine große Mehrheit der Bevölkerung und eine Mehrheit im Parlament hinter dem Glyphosatverbot. Deshalb unterstützen wir einerseits seit 2019 den freiwilligen Verzicht von Landwirten auf glyphosathältige Pestizide im Rahmen eines Förderprogramms. Am 1. Februar 2020 zog die zuständige Behörde auf der Grundlage eines Regierungsübereinkommens schließlich die Zulassung aller glyphosathaltiger Pflanzenschutzmittel zurück. Die Übergangsfrist für den Abverkauf von Altbeständen ist am 30. Juni 2020 abgelaufen; die Übergangsfrist für ihre Verwendung endet mit 31. Dezember 2020.“

Rückfragehinweis:

Dr. Helmut Burtscher-Schaden
GLOBAL 2000 Umweltchemiker
+43 699 14 2000 34
helmut.burtscher@global2000.at