



## Glyphosat – Fehler im Genehmigungsverfahren

Das beispiellose Tauziehen um die Genehmigung des Pestizidwirkstoffes Glyphosat kommt – wieder einmal – in eine entscheidende Phase. Im Fokus der aktuellen Kritik steht die eigentlich 2015 abgeschlossene Risikoprüfung, für die Deutschland maßgeblich verantwortlich war (1.). Allerdings wird das Genehmigungsverfahren seit Jahren außerhalb des rechtlichen Rahmens abgewickelt (2.).

### 1. Risikoprüfung mit Textbausteinen aus dem Genehmigungsantrag

Nach den „Plagiatsvorwürfen“ ist **äußerst zweifelhaft**, ob der **Bewertungsbericht über die Risikoprüfung tragfähig** ist und ob auf dieser Grundlage eine **Genehmigungsentscheidung** getroffen werden kann.

Den Bewertungsbericht hat Deutschland als berichterstattender Mitgliedstaat abgegeben (federführend: Bundesinstitut für Risikobewertung – BfR). Aufgabe der deutschen Behörden war es, das Dossier der Antragsteller (Europäische Glyphosat Task Force) **unabhängig, objektiv und transparent** vor dem Hintergrund des neusten Standes von Wissenschaft und Technik daraufhin zu bewerten, ob der Wirkstoff die Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt. Auf Grundlage des Bewertungsberichts ziehen die EU-Kommission, die EFSA und die Mitgliedstaaten ihre Schlussfolgerungen, insbesondere ob der Wirkstoff genehmigungsfähig ist.

Das BfR bestätigt, dass Textteile aus dem Dossier der Antragsteller unverändert in den Bewertungsbericht übernommen worden sind. In den öffentlich diskutierten Textpassagen, die aus den Antragsunterlagen übernommen wurden, sind Ergebnisse von Studien zur Gentoxizität und zur Kanzerogenität zusammengefasst und teilweise bewertet (vgl. dazu das „Gutachten zur Einhaltung der Regeln guter wissenschaftlicher Praxis“ von [Weber](#)): Tatsächlich findet sich in einschlägigen Passagen im Bewertungsbericht kein Hinweis darauf, dass es sich um fremde Texte handelt. Aus Sicht der Leser entsteht der Eindruck, die Ausführungen stammten von den deutschen Behörden, während sie tatsächlich von der Europäischen Glyphosat Task Force eingereicht wurden. (Weitere deckungsgleiche Textbausteine sind dargestellt bei [global2000](#)).



Das [BfR](#) erklärt, alle übernommenen Texte aus Originalstudien und Studienzusammenfassungen der Antragsteller seien kritisch überprüft worden. Es sei auch üblich, bei der Erstellung des Bewertungsberichts solche Texte zu integrieren, wenn der berichterstattende Mitgliedstaat diesen zustimme. Die EFSA bestätigt diese Praxis der Textbearbeitung. Allerdings gehen weder BfR noch EFSA auf den kritischen Punkt ein, dass Textbausteine ohne Herkunftsangabe übernommen wurden – sollen wir annehmen, dass auch dies „üblich“ und vertretbar sei?

Dies sind erstaunliche Erklärungen der Behörden, die kein ausreichendes Problembewusstsein erkennen lassen.

Aus gutem Grund werden – besonders bei strittigen Fragen – Behördenentscheidungen, Gerichtsentscheidungen und auch wissenschaftliche Bewertungen nicht begründet, indem der „Vortrag“ eines Verfahrensbeteiligten verwendet wird. Gewöhnlich **schlägt sich eine eigene und unabhängige Bewertung auch in einer eigenen Formulierung nieder, um die eigene Unabhängigkeit und Distanz zu den Beteiligten zu zeigen**. Werden Textbausteine eines Verfahrensbeteiligten übernommen, kann dies Indiz dafür sein, dass eben keine eingehende und unabhängige Prüfung durchgeführt wurde. Folge: Akzeptanz- und Vertrauensdefizit.

**Eine Behörde, die in einem von ihr zu erstellenden Verfahrensdokument die Textvorlage eines Verfahrensbeteiligten sogar ohne Kennzeichnung verwendet, kommt in Erklärungsnot.** Das BfR kommt überhaupt erst in die Lage beteuern zu müssen, dass die deutschen Behörden selbst kritisch geprüft haben und insoweit den Ausführungen in den Antragsunterlagen zustimmen, weil ebendieses den entsprechenden den Passagen im Bewertungsbericht nicht zu entnehmen ist. Dass die deutschen Behörden den aus den Antragsunterlagen übernommenen Ausführungen zustimmen, kann man allenfalls in den Bericht hineininterpretieren.

Niemand wird erwarten, dass der Bewertungsbericht mit einem Umfang von über 4.000 Seiten komplett von den Verfassern selbst ausformuliert wurde. Für die **Verwendung von Zitaten** gibt es jedoch **einfache und übliche Techniken**, so dass die Leser erkennen können, welche Passagen von den Behörden stammen und welche von den Antragstellern. Es kann auch klargestellt werden, welchen Darstellungen aus den Antragsunterlagen die Behörden zustimmen und welchen nicht. **Jeder kann dann das Ausmaß der Übernahme von Fremdttext sehen (Transparenz!) und die Qualität der behördlichen Ausführungen beurteilen.**



**Das Zustandekommen des Bewertungsberichts unter Rückgriff auf nicht gekennzeichnete Texte aus den Antragsunterlagen ist ein schwerer Fehler, der weiter aufzuklären ist. Ferner werden die Folgen für das Genehmigungsverfahren genau zu prüfen sein**, insbesondere ob der Bewertungsbericht noch taugliche Grundlage für eine Genehmigungsentscheidung sein kann.

Die Gerichte der Europäischen Union legen bei ihrer Rechtskontrolle viel Wert auf die Einhaltung des Verfahrensrechts. Verfahrensfehler führen viel häufiger zur Rechtswidrigkeit der Entscheidung, als wir dies im deutschen Verwaltungsrecht gewohnt sind. Nach deutschem Recht genügt das bloße „Hineinkopieren“ von Texten regelmäßig nicht den Anforderungen an die ordnungsgemäße Begründung einer Entscheidung (vgl. OLG München, Beschl. v. 18.03.2008, 10 W 1000/08); die Begründung muss erkennen lassen, dass die Behörde sich mit dem Sachverhalt auseinandergesetzt hat und dass sie eine eigene Bewertung des Vorbringens des jeweiligen Beteiligten zu ihrer Entscheidung bewogen hat (vgl. OLG Frankfurt a.M., Urt. v. 07.03.2006, 9 U 30/04).

Aus Sicht des EU-Rechts ist **Gegenstand der rechtlichen Kontrolle** weniger der Bewertungsvorgang selbst, sondern vielmehr **der Bewertungsbericht**, der eine **grundlegende Phase der Risikoprüfung dokumentiert**. Der Bewertungsvorgang, über den berichtet werden soll, muss anhand dieses Verfahrensdokuments transparent und nachvollziehbar sein. Diese **Dokumentationsfunktion** erfüllt der Bericht nicht, weil nicht im Einzelnen erkennbar ist, welche Teile des Berichts von den deutschen Behörden stammen und welche aus den Antragsunterlagen. Aus diesem Grunde kann anhand des Bewertungsberichts auch die Qualität der Bewertung (vollständig, kritisch und unabhängig?) nicht nachvollzogen werden.

Die Mängel des Bewertungsberichts müssen daher weiter aufgeklärt werden; sie bergen ein erhebliches rechtliches Risiko für die anstehende Entscheidung über die Genehmigung von Glyphosat.

## **2. Genehmigungsverfahren läuft seit Jahren außerhalb des rechtlichen Rahmens**

In dem seit 2012 laufenden Verfahren zur Erneuerung der Genehmigung für Glyphosat sind bis 2015 sämtliche im maßgeblichen EU-Pestizidrecht festgelegten Verfahrensschritte absolviert worden. Im Anschluss an die Risikoprüfung (s. o. 1.) haben Kommission und Mitgliedstaaten die Entscheidung über die Neugenehmigung jedoch bis heute hinausgeschoben. Die eigentlich



schon erloschene Genehmigung für Glyphosat wurde in den letzten Jahren zweimal verlängert. Erklärtermaßen wurde noch Zeit für die Risikoprüfung gebraucht, weil der Verdacht, dass Glyphosat krebserregend sein könnte, noch aufzuklären war. Auch erwies sich die EU bisher als nicht entscheidungsfähig: weder für, noch gegen eine Erneuerung der Genehmigung ist eine ausreichende Mehrheit unter den Mitgliedstaaten zustande gekommen.

Es war jedoch Aufgabe der Antragsteller – der Europäischen Glyphosat Task Force – den Nachweis zu erbringen, dass Glyphosat unschädlich ist und dass sämtliche Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt sind. Dieser Nachweis wurde innerhalb der vorgesehenen Verfahrensschritte aus Sicht der Kommission und eines Teils der Mitgliedstaaten bis zum Ende der Risikoprüfung offensichtlich nicht erbracht. Nach der Rechtsprechung der europäischen Gerichte ist die Genehmigung für einen Wirkstoff abzulehnen, wenn im Ergebnis des Verfahrens Zweifel oder Unsicherheiten verbleiben (vgl. EuG, Urt. v. 03.09.2009, T-326/07 – *Cheminova*; EuG, Urt. v. 26.11.2002, T-74/00 – *Artedogan et al.*, Rn. 191 f.).

Die zweifache Verlängerung der Genehmigung für Glyphosat, um nach 2015 die Risikoprüfungen fortzusetzen und weitere wissenschaftliche Erkenntnisse abzuwarten, war deshalb unseres Erachtens rechtswidrig.

Im Auftrag des Mellifera e.V. und der Aurelia Stiftung hat das Anwaltsbüro [GGSC] beim Europäischen Gericht in Luxemburg Klage eingereicht, um eine Überprüfung der oben genannten Verlängerung der Genehmigung für Glyphosat durch die Kommission durchzusetzen; das schriftliche Verfahren ist abgeschlossen, wir warten auf die Entscheidung des Gerichts.

Berlin, den 24. Oktober 2017

**Dr. Achim Willand**

Gaßner, Groth, Siederer & Coll.  
Partnerschaft von Rechtsanwälten