

Gerd Winter

Risikovorsorge – Koexistenz – bäuerliche Landwirtschaft: Drei Leitgedanken im Streit um gentechnisch verändertes Saatgut

Seit etwa 25 Jahren nun schon wird hierzulande ein heftiger Kampf um die „grüne“ (die landwirtschaftliche) Gentechnik geführt. Auf der einen Seite agieren die Saatgutindustrie, die Lobby der Intensiv-Landwirtschaft und die biotechnologische Forschung, die die staatlichen Institutionen beharrlich und eher undercover unter Druck setzen. Auf der anderen Seite stehen die geringfügig, aber stetig wachsende ökologisch orientierte Wirtschaft und Wissenschaft, die nachhaltige Renitenz der Verbraucher gegen Gentechnik und einige die Öffentlichkeit gekonnt mobilisierenden Verbraucher- und Umweltverbände.

Der Streit um die landwirtschaftliche Gentechnik ist zugleich ein europäischer. Die Europäische Kommission gibt, getrieben von der Furcht vor technischem Rückstand, mit vollen Händen Förderungsgelder aus, zog Österreich, in dem sich ein Bundesland gentechnikfrei halten wollte, vor Gericht,¹ und drängt mit Unterstützung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) auf positive Bescheidung von Zulassungsanträgen. Einige renitente Mitgliedstaaten trugen ihre Bedenken mit Nachdruck in die Genehmigungsverfahren und konkretisierten europäische Marktzulassungen mit nationalen Vermarktungs- oder Verwendungsbeschränkungen.

Und der Streit wird zugleich weltweit geführt. Die USA, Kanada und Argentinien erwirkten 2003 die Feststellung eines WTO-Streitschlichtungspanels, dass die EU mit einem faktischen Zulassungsmoratorium von 1998 bis 2003 gegen das Gebot zügigen Entscheidens des SPS-Abkommens verstoßen habe und dass die Vermarktungsverbote einiger Mitgliedstaaten mangels zureichender Risikobewertung gegen Art. 5.1 und 2.2. desselben Abkommens verstießen.² Die Europäische Kommission hat ihren pro-Gentechnik-Kurs seit dem Panel-Spruch verstärkt. Manche Mitgliedstaaten haben ihre Opposition aber trotzdem fortgesetzt.

Was ist das Ergebnis dieser Auseinandersetzungen? Für experimentelle, örtlich eingegegte Freisetzen von gentechnisch verändertem Saatgut erteilten die EU-Mitgliedstaaten - alle zusammen, intern aber sehr ungleich verteilt - immerhin ca. 2000 Genehmigungen. Genehmigungen für das Inverkehrbringen von gentechnisch verändertem Saatgut gibt es dagegen nur vereinzelt. Einige ältere, noch von den Mitgliedstaaten erteilte Genehmigungen werden nicht mehr genutzt oder laufen aus. Die Kommission, die seit Inkrafttreten der VO (EG)

- 1 Urteile des EuG v. 5.10.2005, verb. Rs T-366/03 und T-235/04 (Land Oberösterreich), Slg. 2005, II-4005; EuGH v. 13.9.2007, verb. Rs 439/05 P und 454/05 P (Land Oberösterreich), Slg. 2007, I-714.
- 2 WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R, Panel Report of 29 September 2006, EC - Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products. Zugänglich über http://docsonline.wto.org/imrd/gen_search. Bar jeden Verständnisses für judicial self-restraint und für Beurteilungsspielräume für die immerhin demokratisch legitimierten Maßnahmen der Mitgliedstaaten stieg das Panel in einzelne Beweisfragen ein und verwarf zum Beispiel zum Mais MON-810 Studien, die schädliche Wirkungen auf Nicht-Ziel-Organismen bei Labortests festgestellt hatten, als irrelevant, weil noch keine Freilandversuche vorlägen (ebd. Nr. 7.3079-99). Dass man vom Labor auf das Freiland extrapolieren kann, wurde nicht erwogen.

1829/2003 zuständig geworden ist, hat als Saatgut bisher nur die auf gesteigerte Stärkeproduktion programmierte Kartoffel Amflora zugelassen. Eine Verlängerungsgenehmigung für den in einigen Mitgliedstaaten verbreiteten insektiziden Mais MON 810 steht bevor. Einige weitere Zulassungsanträge sind anhängig. Zahlreicher sind dagegen die Marktzulassungen für gentechnisch veränderte Lebens- und Futtermittel.³ Insgesamt also: recht intensive Forschung, Vermarktung jedoch nur für Lebens- und Futtermittel, nicht für Saatgut. So schwemmen mehr und mehr gentechnisch veränderte Produkte ungehindert auf den europäischen Markt, aber die europäische Landwirtin darf sie nicht selbst anbauen. Ein vernünftiges Ergebnis ist dies nicht. Welches sind die Ursachen dafür, und lassen sich Gründe für bessere Lösungen finden? Drei Leitgedanken stehen zur Debatte: Risikovorsonge, Ko-Existenzsicherung und Risiko-Nutzen-Abwägung.

I. Risikovorsonge

Gentechnisch veränderte Organismen (GVOs) können ihre Transgene durch Pollenflug oder auf andere Weise auf verwandte Wildsorten übertragen, die dann ebenfalls insektizid, herbizidresistent etc. werden und den Naturhaushalt stören. Sie können, wenn sie sie angreifende Organismen abwehren, auch Nicht-Ziel-Organismen, die für sie ungefährlich sind, schädigen. Denkbar ist weiterhin, dass die Transgene auf artfremde Organismen, insbesondere Mikroorganismen, übertragen werden. Für die Landwirtschaft können sich indirekte Folgen ergeben, so z.B. wenn gentechnisch weiter maximierte Hochleistungssorten weniger hochgezüchtete Landrassen verdrängen. Hinzu kommen Gesundheitsrisiken - wie die Übertragung von Resistenz gegen Antibiotika⁴ auf den Menschen.

Das europäische und nationale Gentechnikrecht verfolgt das Ziel, die genannten ökologischen Risiken zu minimieren. Es hat dafür Instrumente ausgebildet, die vorsorglicher sind als etwa die in den USA gebräuchlichen. In der EU ist jede experimentelle Freisetzung und kommerzielle Vermarktung von GVO genehmigungsbedürftig. Die Genehmigung setzt die Vorlage umfangreicher Unterlagen und eine differenzierte Umweltrisikooanalyse voraus. Dabei gilt das Stufenprinzip: sukzessive Erforschung der Risiken im Labor, Gewächshaus, kleinteiliger Freisetzung und großflächiger Ausbringung; Zulassung einer neuen Stufe nur, wenn sich auf der Vorstufe hinreichend Sicherheit für die nächste Stufe ergeben hat.⁵

Die Praxis folgt diesen Vorgaben allerdings nur unvollkommen, und zwar gerade auch dann, wenn es um die am wenigsten beherrschbare Stufe - das Inverkehrbringen - geht. Das Stufenverfahren dient eher der schrittweisen Verbesserung der Leistungsfähigkeit des GVO als der systematischen Erzeugung von Risikowissen. Es fehlt an allgemeinen und projektspezifischen Daten über die vielfältigen Risikopfade. Häufig wird auf Forschungsergebnisse Bezug genommen, deren Validität für den vorliegenden Fall nicht belegt ist. Kaum je werden Irrtums-

3 Es sind ca. 40 GVOs. Die Liste ist zugänglich über http://ec.europa.eu/food/dyna/gm_register/index_en.cfm.

4 Diese wird als Technik zur Identifizierung erfolgreich modifizierter Zellen verwendet. Die genetisch antibiotikaresistent gemachten Zellen überleben in einer antibiotisch angereicherten Lösung, können diese Eigenschaft dann aber bei Verzehr in den menschlichen Körper transportieren. Vgl. - das Risiko verneinend - Deutsche Forschungsgemeinschaft (Hrsg.), Grüne Gentechnik, Weinheim (WILEY-VCH) 2010, S. 32; zugänglich über http://www.dfg.de/download/pdf/dfg_magazin/forschungspolitik/gruene_gentechnik/broschuere_gruene_gentechnik.pdf.

5 Erwägungsgründe 23 und 24 der RL 2001/18/EG.

wahrscheinlichkeiten und Ungewissheitsbereiche angegeben. Besonders defizitär ist die Prüfung der Auswirkungen im Hinblick auf die große Unterschiedlichkeit der Ökosystemaren und klimatischen Verhältnisse in Europa, in denen die GVO ausgebracht werden können.⁶

An Verbesserungen in diesen Punkten wird gearbeitet.⁷ Trotzdem, auch eine perfektionierte Methodologie wird den Streit nicht schlichten können. Dies liegt paradoxerweise gerade daran, dass sich das Gentechnikrecht ganz auf gesundheitliche und ökologische Risiken konzentriert. Diese Fixierung auf die Risikofrage führt zu einer Pattsituation zwischen den grundsätzlichen Gegnern und den grundsätzlichen Befürwortern der Gentechnik: Die Gegner fordern immer umfangreichere Prüfungen und zielen auf faktische Moratorien, die Befürworter halten die Bedenken für Hirngespinnste und setzen auf ihren Zugang zu den Schalthebeln der Macht.

II. Koexistenz

Wenn sich der Streit wissenschaftlich nicht schlichten lässt und dafür Gesichtspunkte maßgeblich sind, die jenseits des Wissenschaftlichen liegen, könnten sie eben in diesem Bereich gesucht werden? Nur, welche kommen in Betracht?

Ein Versuch in diese Richtung ist die Koexistenz. Hier geht es nicht um Ökologie, sondern um Ökonomie, nämlich die Wahlfreiheit der Produzenten und Konsumenten. Die konventionelle, die biologische und die gentechnische Wirtschaftsweise sollen nebeneinander existieren können. Die Europäische Gemeinschaft hat diese Lösung zwar nicht vorgeschrieben, sondern ihre Einführung den Mitgliedstaaten überlassen. Sie hat sie jedoch als zulässig anerkannt und gewisse strukturierende Empfehlungen gegeben.⁸

Dass die EG grünes Licht gab, ist eigentlich überraschend. Zwar schützt die Gemeinschaft seit je die Wahlfreiheit der Verbraucher, aber dafür lässt sie seit „Cassis de Dijon“ in der Regel die Kennzeichnung des Produkts genügen.⁹ Für die Versorgung mit den entsprechenden Gütern tritt sie dagegen nicht ein. Genau dies geschieht im Fall der Gentechnik: Es wird für den Nachschub mit gentechnikfreien Produkten gesorgt. Es fragt sich, ob darin in nuce eine grundsätzlichere Weichenstellung in Richtung auf eine weniger fortschrittsgläubige Landwirtschaftspolitik steckt. Ist es so, müsste man erwarten, dass in ähnlicher Weise auch der ökologische Landbau behandelt wird. Landwirte müssten dann ein Recht auf ökologischen Landbau erhalten und verlangen können, dass ihre Pflanzung vor Kontaminationen mit Pollen aus Hochleistungssorten, mit hochgiftigen Pestiziden und mit chemischen Düngemitteln geschützt wird.

Alternativ ist aber auch denkbar, dass Koexistenz von Gentechnik und Gentechnikfreiheit ein dem politischen Patt geschuldeter strategischer Schachzug war, der der Kommission einerseits mehr Freiheit zur Erteilung von Vermark-

6 S. die umfassende empirische Analyse der Antragsdossiers in Verfahren der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) von M. Dolezel/M. Miklau/M. Eckerstorfer/A. Hilbeck/A. Heissenberger/H. Gaugitsch, *Standardising the Environmental Risk Assessment of Genetically Modified Plants in the EU*, BfN Skripten 259/2009, zugänglich über <http://www.bfn.de/fileadmin/MDb/documents/service/Skript259.pdf>.

7 S. die neuen Leitlinien des Panel on Genetically Modified Organisms der EFSA, *Guidance on the environmental risk assessment of genetically modified plants*, EFSA Journal 2010, S. 1879 ff., zugänglich über <http://www.efsa.europa.eu/en/efsajournal/pub/1879.htm>.

8 Art. 26 a RL 2001/18/EG; Empfehlung der Kommission vom 13. Juli 2010 mit Leitlinien für die Entwicklung nationaler Koexistenz-Maßnahmen zur Vermeidung des unbeabsichtigten Vorhandenseins von GVO in konventionellen und ökologischen Kulturpflanzen, ABl. 2010 C 200/1 vom 22.7.2010.

9 EuGH, Urteil v. 20.2.1979, Rs 120/78, Slg. 1979, S. 649 ff. (664).

tungsgenehmigungen einbringt und andererseits in der Sache nicht weiter stört, weil wirkliche Koexistenz im Endeffekt illusorisch ist. Sehen wir näher hin, was von ihr zu erwarten ist.

Die Ausformung der Koexistenz liegt, wie gesagt, in der Kompetenz der Mitgliedstaaten. In der BRD werden dem Gentechnikanwender eine vorherige Registrierung der Ausbringung von zur Vermarktung genehmigtem Saatgut, die Informierung von Nachbarn vor Freisetzung, die Einhaltung guter fachlicher Praxis (GLP) und ein Schadensausgleich für Kontamination von benachbarten Ernten auferlegt.¹⁰ Die GLP enthält Sorgfaltspflichten bei Anbau, Beförderung, Lagerung und Weiterverarbeitung gentechnisch veränderter Organismen.¹¹ Insbesondere muss der Anbau von gentechnisch verändertem Mais 150m Abstand zu konventionell und 300m Abstand zu ökologisch angebautem Mais einhalten.¹² In Betracht kommen auch Instrumente zur großräumigen Entzerrung verschiedener Wirtschaftsweisen einschließlich der Einrichtung gentechnikfreier agrarischer und naturnaher Zonen, wie die Landschafts- und Raumplanung¹³ sowie die Festlegung von Schutzziele für besonders geschützte Teile von Natur und Landschaft wie Naturschutzgebiete, Biosphärenreservate und Naturparks.¹⁴

Koexistenz der Wirtschaftsweisen scheint zugleich ein Ausweg aus dem Grundrechtskonflikt zwischen den Kontrahenten zu sein, weil gentechnikfreie und gentechnikanwendende Betreiber ihre Ziele weitgehend nebeneinander verwirklichen können. Gewisse wechselseitige Beeinträchtigungen bestehen, müssen aber hingenommen werden. Das Bundesverfassungsgericht hat dies kürzlich bestätigt.¹⁵ Das Land Sachsen-Anhalt¹⁶ hatte beklagt, die oben genannten Informations- und Verhaltenspflichten verletzen die Gentechnik einsetzende Wirtschaft und Wissenschaft in ihren Grundrechten auf Eigentum, Berufsfreiheit, informationelle Selbstbestimmung und freie Forschung.¹⁷ Dem stehen jedoch die Grundrechte auf Eigentum und Berufsfreiheit der gentechnikfreien Wirtschaft und Wissenschaft sowie das Gebot der Sicherung der Lebensgrundlagen (Art. 20a GG) gegenüber. Das Bundesverfassungsgericht befand, die Eingriffe zu Ungunsten der Gentechnikanwender seien gerechtfertigt und nicht unverhältnismäßig.

Trotz aller Separierungsanstrengungen ist jedoch fraglich, ob Koexistenz eine Lösung auf Dauer sein kann. Bei längerer zeitlicher Betrachtung ist abzusehen,

10 §§ 16a, 16b und 36a GenTG.

11 § 16b Abs. 3 GenTG.

12 Verordnung über die gute fachliche Praxis bei der Erzeugung gentechnisch veränderter Pflanzen, vom 7.4.2008, BGBl. I, S. 655.

13 H.-G. Dederer, Weiterentwicklung des Gentechnikrechts - GVO-freie Zonen und sozioökonomische Kriterien für die GVO-Zulassung, Berlin (LIT Verlag) 2010, S. 91 f.

14 S. dazu G. Winter, Naturschutz bei der Ausbringung von gentechnisch veränderten Organismen, NuR 2007, S. 571-587, 635-641 (635 f.).

15 BVerfG, Urteil v. 24.11.2010, Az 1 BvF 2/05, NVwZ 2011, 94 ff.; zugänglich über http://www.bverfg.de/entscheidungen/fs20101124_1bvf000205.html.

16 An der Verfahrensteilnahme lässt sich ablesen, wie die Fronten verhandlich fortifiziert sind. Als Unterstützer des klagenden Landes traten auf: der Deutsche Bauernverband e.V., der Deutsche Raiffeisenverband e.V., der Bundesverband Deutscher Pflanzenzüchter e.V., die Gesellschaft für Pflanzenzüchtung e.V., der Bundesverband Deutscher Saatguterzeuger e.V., die Deutsche Forschungsgemeinschaft und die Deutsche Industrievereinigung Biotechnologie im Verband der Chemischen Industrie e.V. Auf Seiten des Bundes als Antragsgegner traten auf: Der Deutsche Bauernbund e.V., der Sachverständigenrat für Umweltfragen, der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V., der Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft e.V., das Öko-Institut e.V., die Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. und der Verband Katholisches Landvolk e.V. Verwunderlich ist die Parteinahme der DFG, denn sie fördert ja auch diejenige ökologische, sozialwissenschaftliche und juristische Forschung, die Koexistenzregeln für sinnvoll und verfassungsmäßig halten.

17 Raumplanerische und naturschutzrechtliche Maßnahmen sind nicht Gegenstand des Urteils.

dass Transgene sich über die Abstandsflächen und Nutzungszonen hinaus ausbreiten werden. Angesichts des Zustroms gentechnisch veränderter Erzeugnisse aus dem Ausland und der Vielzahl von Produkten und Produktbestandteilen wird sich die Trennung in der Verarbeitungskette als technisch schwierig, ökonomisch kostspielig und administrativ kaum kontrollierbar erweisen. Die Schwellenwerte für zulässige Spuren werden deshalb sukzessive angehoben werden müssen, solange, bis es keinen Sinn mehr macht, Gentechnikfreiheit von Saatgut und Produkten zu postulieren. Auch die Verbraucher könnten vor der Vielzahl von Produktkennzeichnungen letztlich kapitulieren.

III. Bäuerliche Landwirtschaft oder die Abwägung von ökologischem Risiko und sozio-ökonomischem Nutzen

In dieser Situation ist zu überlegen, ob nicht doch allgemeingültige Lösungen gefunden werden können, die die Koexistenzlösung überflüssig machen. Hierfür ist erforderlich, den Blickwinkel von der Gentechnik auf die Entwicklung der Landwirtschaft allgemein zu erweitern und zu fragen, ob die Gentechnik eine Rolle in dem erforderlichen Umbau spielen kann. Wie der Weltagrarbericht von 2008 beeindruckend belegt, muss das Konzept der industriellen Landwirtschaft als gescheitert angesehen werden. Die durchrationalisierten Monokulturen aus wenigen krankheitsanfälligen Hochleistungspflanzen erfordern eine gewaltige Menge an Pestiziden, Kunstdünger und Süßwasser. Deren ökologischer Preis sind ausgelaugte und versalzene Böden, Entwaldung, Vergiftung von Wasserläufen und Grundwasser, Vergiftung ganzer Nahrungsketten und ein rasantes Artensterben. Trotz Überproduktion bleiben die Grundbedürfnisse von Milliarden Menschen unbefriedigt, weil die cash crops an der lokalen Bevölkerung vorbei auf dem Weltmarkt verkauft werden und, immer aufwendiger verarbeitet, viele Konsumenten zudem noch eher verfetten als gesund ernähren. Als neues Konzept empfiehlt der Bericht die bäuerliche Landwirtschaft. Er verklärt deren gegenwärtige Realität nicht, sondern stellt Mängel fest und schlägt Verbesserungen der Anbaumethoden, des Saatguts, der Infrastruktur und der Vermarktungsstrategien vor. Auf diese Weise lasse sich sogar ein höherer Nährwert pro Hektar als in der industriellen Landwirtschaft erzielen, und dies bei geringerem Einsatz externen Materials und bei geringeren Umweltschäden und zudem noch mit erheblich besseren Beschäftigungseffekten.¹⁸

Gerade wegen der Reformbedürftigkeit der konventionellen bäuerlichen Landwirtschaft fragt es sich, ob die Gentechnik wesensmäßig mit der agrarischen Industrialisierung liiert ist oder ob sich eine angepasstere Linie denken lässt. Ihr rasanter Siegeszug mit 100 Millionen Hektar weltweiten Anbaus von modifizierten Sorten wie Mais, Soja, Raps und Baumwolle, die gern als Beweis für den Erfolg und die Schadlosigkeit der Gentechnik angeführt werden,¹⁹ sind eher ein Gegenbeweis, wenn man kritische Stimmen hört, die auf mafiose Markteroberungen und anschließende sozio-ökonomische Tragödien und ökologische Desaster aufmerksam machen.²⁰ Trotzdem sollte neu durchdacht werden, ob die

18 S. die Zusammenfassung des Berichts in Zukunftsstiftung Landwirtschaft (Hrsg.), Wege aus der Hungerkrise. Die Erkenntnisse des Weltagrarberichtes und seine Vorschläge für eine Landwirtschaft von morgen, 2009. Zugänglich unter http://www.weltagrarbericht.de/downloads/Wege_aus_der_Hungerkrise_2.4MB.pdf (besucht 1.2.2011).

19 Vgl. im Brustton der wissenschaftlichen Autorität die Broschüre der DFG (Fn. 4).

20 M.-M. Robin, Mit Gift und Genen: wie der Biotech-Konzern Monsanto unsere Welt verändert, München (Goldmann) 2010.

Gentechnik nicht angepasst eingesetzt werden kann, m.a.W. ob es eine Art sanfte Gentechnik gibt. Immerhin hat sie das Potential zu einer Verminderung des landwirtschaftlichen Chemikalieneinsatzes und damit einer Verbesserung der ökologischen Gesamtbilanz der Landwirtschaft. Sie hat auch das Potential, dass Pflanzen auf trockenen und salzigen Böden angebaut werden können, also in widrigen Umweltbedingungen, wie sie bereits heute existieren und durch Klimawandel zunehmen werden.

Um die Gentechnik in diese Richtung zu steuern, müssten die rechtlichen Zulassungsmaßstäbe angereichert werden. Zu fragen ist, ob - neben der Minimierung der gesundheits- und umweltbezogenen Risiken - Aspekte des gesellschaftlichen Nutzendiskurses in die Zulassung von Gentechnik eingebracht werden können. Manche Staaten wie Norwegen, Frankreich und Österreich haben entsprechende Kriterien in ihre Gesetzgebung aufgenommen, tasten sich allerdings erst an eine praktikable Anwendung heran.²¹ Der Rat hat dies in der Absicht, einen Ausweg aus dem europäischen Patt zu finden, in einer Stellungnahme angeregt.²²

Gesucht ist deshalb eine sinnvolle Abwägung der Risiken mit dem sozio-ökonomischen Nutzen der Gentechnik. Die Suche begibt sich in vermintes Gelände, denn sowohl Gentechnikbefürworter wie -gegner lehnen eine Nutzenbetrachtung ab, wenngleich aus unterschiedlichen Gründen: die ersteren, weil „der Markt“ bestimmen solle, was nützlich ist, die letzteren, weil die Behörden entstehende Schäden mit Hilfe von Nutzenerwägungen überspielen könnten.

Dass „der Markt“ über den Nutzen entscheiden solle, führt aus der Aporie des „reinen“ Risikodiskurses nicht heraus und nimmt ihm die Möglichkeit, sich mit zusätzlichen Gründen „praktisch“ anzureichern. Andererseits ist die Befürchtung nicht von der Hand zu weisen, dass der Nutzendiskurs Tür und Tor für willkürliche Prioritäten der Exekutive öffnet. Vielleicht hilft hier eine begriffliche Domestizierung, die zwischen einer risikogeeigneten und einer risikoaversen Variante von Risiko-Nutzen-Abwägung unterscheidet.²³

Die risikogeeignete Variante ist bereit, Gesundheits- und Umweltschäden in Kauf zu nehmen, wenn der Nutzen nur gewichtig genug ist. Ein Beispiel stellt die Zulassung besonders gefährlicher Chemikalien nach der REACH-Verordnung dar. Hiernach können Chemikalien, deren Risiko „nicht hinreichend beherrschbar“ ist, dennoch zugelassen werden, wenn keine Alternativen vorhanden sind und der sozio-ökonomische Nutzen überwiegt.²⁴ Diese Variante dürfte zumindest unter dem Gesichtspunkt des Gesundheitsschutzes grundrechtswidrig sein, weil sie Gesundheitsschäden hinnimmt. Unter Umweltgesichtspunkten verstößt sie m.E. gegen das Vorsorgegebot des Art. 191 Abs. 2 AEUV. Sie darf deshalb nicht auch noch auf den Gentechniksektor übertragen werden.

Die risikoaverse Variante beharrt zunächst darauf, dass „alle geeigneten Maßnahmen getroffen werden“, damit „keine Gesundheits- und Umweltschäden“ entstehen.²⁵ Da angesichts des Kenntnisstandes über Risikoverläufe und Eintrittswahrscheinlichkeiten noch weitgehende Ungewissheit herrscht, kommt die

21 A. Spök, Assessing Socio-Economic Impacts of GMOs Issues to Consider for Policy Development. Final Report, hrsg. v. Österreichischen Bundesministerium für Gesundheit, 2010, S. 36-47.

22 Ratsdokument 16882/08 v. 5.12.2008, zugänglich über <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/08/st16/st16882.en08.pdf>. In Nr. 7 lädt der Rat ein zu Berichten über „socio-economic implications of the placing on the market of GMO's including socio-economic benefits and risks and agronomic sustainability.“

23 So bereits für den Chemikaliensektor G. Winter, Risks, Costs and Alternatives in EC Environmental Legislation: The Case of 'REACH', in RECIEL 15 (1), 2006, 56 ff.

24 Art. 60 Nr. 4 VO (EG) 1907/06 (REACH-VO).

25 Art. 4 Abs. 1 RL 2008/18.

Praxis in ihrer Risikobewertung häufig zu dem Ergebnis, das Risiko sei „unwahrscheinlich“, „geringfügig“, „vernachlässigbar“, „irrelevant“ o.ä.²⁶ Dieses oft dezisionistisch anmutende Urteil lässt sich durch eine Nutzenabwägung weiter ausdifferenzieren. Als vernachlässigbar würde danach ein minimales Risiko nur dann gelten, wenn ihm ein begründbarer Nutzen gegenübersteht. „Nutzlose Risiken“ würden dadurch abgeblockt.

Als ein relevanter Nutzen kommen primär agrarökologische Verbesserungen in Betracht, insbesondere die Reduktion des Chemikalieneinsatzes. Unter diesem Gesichtspunkt wäre zum Beispiel die herbizidresistente Pflanze abzulehnen, weil sie den chemischen Eingriff in die Naturkreisläufe nicht vermindert, sondern durch den Einsatz von Totalherbiziden noch verstärkt.²⁷ Hinsichtlich insektizider Pflanzen ist diese Bilanz günstiger, weil chemische Insektizide eingespart werden können, wenn sich die Pflanze selbst gegen Befall wehren kann. Gleiches gilt für Pflanzen, die an den Klimawandel angepasst werden müssen.

Schwieriger ist zu beurteilen, ob nicht allein der Nutzen im Anbau, sondern auch derjenige des Produktes selbst zählen soll. Gentechnisch nachgerüstete Pharma-, Energie- und Rohstoffpflanzen helfen, fossiles Material zu ersetzen. Das ist sicherlich erwünscht, doch würde der damit verbundene Nutzen gemindert, wenn die Gentechnik den Prozess der Industrialisierung, der durch die unbegrenzte Nachfrage dieser Sektoren stark forciert wird, noch weiter unterstützt.

Wie könnte die hier empfohlene Variante rechtlich fundiert werden? Bemerkenswerterweise sieht das deutsche Gentechnikrecht bereits eine entsprechende Formel vor.²⁸ Die herrschende Meinung interpretiert sie allerdings „europarechtskonform“ hinweg, weil die RL 2001/18 eine Risikominimierung fordere, ohne Nutzenaspekte anzusprechen.²⁹ Wie dem auch sei, de lege ferenda empfiehlt sich eine klarere Formulierung auf europäischer Ebene, wie übrigens auch im deutschen Recht, denn die genannte Formel könnte auch im Sinne der ersten (der risikogeneigten) Variante verstanden werden. Schritte auf der europäischen Ebene werden tatsächlich zur Zeit getan, nämlich in Gestalt eines Kommissionsvorschlags für einen Art. 26b RL 2001/18/EG, der die Einbeziehung sozio-ökonomischer Kriterien ermöglicht, allerdings als Maßstab nicht für die EU-Zulassung, wie hier vorgeschlagen wird, sondern für eine eigene nachgeschaltete Kompetenz der Mitgliedstaaten zur Regulierung der Ausbringung von GVO.³⁰

Primärrechtlich gemessen, ist die hier konzipierte Risiko-Nutzen-Abwägung mit dem Vorsorgegebot des Art. 191 Abs. 2 AEUV vereinbar, wenn man den vom EuGH konzidierten weiten legislativen Spielraum bei Anwendung dieses Gebots in Betracht zieht. Dadurch würden allfällige Eingriffe in Grundrechte der Betreiber rechtfertigungsfähig. Umgekehrt kann allerdings nicht vertreten werden, dass das Konzept aus Sicht der Betroffenen Grundrechte sogar geboten ist. Es einzuführen steht im legitimen Ermessen der EU-Legislative.

26 So die Feststellungen in Dolezel u.a. (Fn. 6).

27 So hat das Monsanto-Paket herbizidtolerante Pflanzen plus Herbizid Glyphosat Resistenzen in Unkräutern bewirkt. Dies führte zu einem gesteigerten Einsatz von 0,25 pounds pro ha im Vergleich zur Landwirtschaft mit Saatgut ohne Herbizidresistenz. S. Ch. Benbrook, Impacts of Genetically Engineered Crops on Pesticide Use in the United States: The First Thirteen Years, The Organic Center. Critical Issue Report November 2009 (zugänglich über http://www.organic-center.org/reportfiles/13Years20091126_ExSumFrontMatter.pdf).

28 Nach § 16 Abs. 1 Nr. 3 und Abs. 2 GenTG ist eine Genehmigung zu erteilen, wenn „nach dem Stand der Wissenschaft im Verhältnis zum Zweck der Freisetzung unververtretbare schädliche Einwirkungen auf die in § 1 Nr. 1 bezeichneten Rechtsgüter nicht zu erwarten sind.“ „Im Verhältnis zum Zweck unververtretbar“ lässt sich als „in Abwägung mit dem Nutzen“ deuten.

29 Art. 4 Abs. 1 RL 2001/18/EG.

30 Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2001/18/EG betreffend die den Mitgliedstaaten eingeräumte Möglichkeit, den Anbau von GVO auf ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen, vom 13.7.2010, COM (2010) 375.

Bleibt als letzte Bastion gegen die Berücksichtigung sozio-ökonomischen Nutzens das WTO-Recht. Gentechnikkontrolle fällt, weil sie auf Gesundheits- und Umweltschutz bei Produkten zielt, in den Anwendungsbereich des SPS-Abkommens. Als Schutzgüter zieht dieses neben Gesundheit und Umwelt auch „sonstige Schäden“ in Betracht.³¹ Als sonstige Schäden wertete das oben erwähnte Panel in der Tat ökonomische Schäden durch Kontamination gentechnisch nicht veränderter Ernten, gegen die das Konzept der Koexistenz schützen soll.³² Es ist denkbar, über diese Klausel auch sozio-ökonomischen Nutzen berücksichtigungsfähig zu machen.³³ Alternativ kommt in Betracht, den Umweltbegriff³⁴ systemarer zu fassen. Immerhin gehört der Acker zur Umwelt, und seine Ökologisierung dient somit dem Umweltschutz. Dies gilt ähnlich auch für die Energie- und Materialeinsparung durch verbesserte Pflanzen.

Des Weiteren sind konkurrierende Umweltrechtsregime zu beachten - als Interpretationstopos oder sogar als *lex specialis*.³⁵ So enthält das Cartagena-Protokoll größere Spielräume für nationale Schutzmaßnahmen hinsichtlich GVO³⁶ und behält den Vertragsstaaten in Art. 26 sogar vor, „sozioökonomische Erwägungen [zu] berücksichtigen, die sich aus den Auswirkungen lebender veränderter Organismen auf die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt [...] ergeben.“

Allgemeiner gesehen geht es um eine Öffnung des auf Handelsliberalisierung verengten WTO-Ansatzes für das (neben Performanz, Gesundheitsschutz und - eng verstandenem - Umweltschutz) sogenannte „vierte Kriterium“. Die WTO selbst spürt, dass sie sich in diese Richtung bewegen muss, wenn sie aus ihrer Legitimitätskrise herauskommen will.³⁷

IV. Resümee

Insgesamt ergibt sich, dass eine strenge Umweltrisikoprüfung für GVO bestehen bleiben muss, dass aber bei verbleibenden minimalen Risiken zusätzlich zu fordern ist, dass das gentechnisch veränderte Saatgut landeskulturell und/oder verwendungsbezogen nachweisbar vorteilhaft ist. Die Koexistenzregeln sollten dann aufgegeben werden, allerdings mit Ausnahme der Freihaltung von ökologisch bewirtschafteten und von naturgeschützten Gebieten, die als Option erhaltenswert ist.

31 Anhang A Nr. 1 d) SPS-Abkommen.

32 WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R, Panel Report of 29 September 2006, Nr. 7.2640-42, 7.2689-91.

33 Ablehnend Dederer (Fn. 13), S. 219 f. m.w.N.

34 Umweltbedingungen sind nach Art. 5.2 des Abkommens zu berücksichtigen.

35 Näher dazu J. Grätz, Kollision oder Komplement? Zur Kompatibilität von WTO-Recht mit umweltvölkerrechtlichen Regimen, KJ 2006, S. 39 ff. (51-53).

36 Grätz (Fn. 35), S. 49.

37 Vgl. die Bemerkungen des WTO-Generaldirektors Pascal Lamy in seinem oft zitierten Vortrag „The emergence of collective preferences in international trade: implications for regulating globalisation“, Brüssel, 15.9.2004 (zugänglich über http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/september/tradoc_118929.pdf). Vgl. zu Kämpfen um die Interpretationshoheit im WTO-Recht M. Krajewski, Neoliberalismus und Konstitutionalismus im Welthandelsrecht: Entstehung, Krisen, Alternativen, KJ 2010, S. 385 ff. (392 f.).