

ZUR Zeitschrift für Umweltrecht

Das Forum für Umwelt- und Planungsrecht

Herausgeber:

Verein für Umweltrecht e.V.

Prof. Dr. Martin Beckmann, Rechtsanwalt, Münster; Siegfried Breier, EU-Kommission, Brüssel; Prof. Dr. Christian Calliess, Freie Universität Berlin; Prof. Dr. Matthias Dombert, Rechtsanwalt, Potsdam; Dr. Günther-Michael Knopp, Ministerialrat, Bayerisches Umweltministerium, München; Prof. Dr. Hans-Joachim Koch, Universität Hamburg; Dr. Frank Petersen, Ministerialrat, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, Bonn; Dr. Renate Philipp, Richterin am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig; Dr. Karsten Sach, Ministerialdirigent, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; Michael Sauthoff, Vizepräsident des Oberverwaltungsgerichts Greifswald; Prof. Dr. Reinhard Sparwasser, Rechtsanwalt, Freiburg; Prof. Dr. Michael Uechtritz, Rechtsanwalt, Stuttgart; Prof. Dr. Ludger-Anselm Versteyl, Rechtsanwalt, Hannover; Prof. Dr. Andreas Voßkuhle, Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts; Prof. Dr. Gerd Winter, Universität Bremen

Schriftleitung: Prof. Dr. Wolfgang Köck, Prof. Dr. Sabine Schlacke

5/2009

20. Jahrgang • Seiten 225-280

STANDPUNKT

Gerd Winter

Pro und contra Gentechnik – ein Vorschlag zur Güte

I.

Mais der Sorte MON 810 darf in diesem Frühjahr nicht ausgesät werden. Ministerin Aigner hat es verboten. Sie stand dabei zwischen mächtigen Fronten. Hier mehr als 100 Millionen Hektar weltweiter Anbau von gentechnisch veränderten Pflanzen (GVP) wie Mais, Soja, Baumwolle und Raps, ein scheinbar rasender biotechnologischer Zug, der verpasst werden könnte, und eine alle lobbyistischen und juristischen Klaviaturen bespielende Wirtschaft und Wissenschaft, in der der global player Monsanto oft die Tonart bestimmt. Dort eine noch weitgehend gentechnikfreie Landwirtschaft in Europa, ein aussichtsreiches Wachstum ökologischer Technologie und Wissenschaft, und ein die Öffentlichkeit gekonnt mobilisierendes Verbändewesen, das vom Gegen-global player Greenpeace geprägt und von der CSU folklorisiert wird.

Das deutsche Schauspiel ist zugleich ein europäisches. Immer wieder ist die technologiefreudige Kommission mit ihrer Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) gegen die renitente Allianz Österreich und Ungarn vorgegangen und letztlich am Rat gescheitert, der seine Zweifel in einem lesenswerten Dokument (16882/08 v. 5. 12. 2008) aufgeschrieben hat (s. dazu J. Falke in diesem Heft).

Das europäische Schauspiel ist zugleich ein weltweites. Die USA, Kanada und Argentinien erwirkten 2006 eine Entscheidung des WTO-Streitschlichtungsorgans, die feststellte, dass die EU Zulassungen von GVO über Gebühr verzögere und ohne ausreichende Risikobewertung verweigere. Die EU versprach, sich zu bessern, kommt damit jedoch wegen ihres internen Zwistes kaum voran. Der ganze Vorgang beweist, dass der Streitschlichtungsmechanismus der WTO nicht das geeignete Forum ist, einen kulturell unterlegten Konflikt wie den um die Gentechnik zu schlichten. Er besitzt nicht die Legitimation zu dekretieren, dass der europäische Verbraucher ‚Gensoja‘ zu essen hat.

II.

Bei allem politischen Streit: Worum geht es in der Sache? Pflanzen wie MON 810, in die gentechnisch eine insektizide Eigenschaft eingebaut wurde, sind auch für Nicht-Ziel-Organismen schädlich. Haben sie wilde Verwandte wie zB Raps, kann die Eigenschaft per Pollenflug weitergereicht werden. Die Empfänger können dann in Ökosystemen schädlich oder dominant werden. Neben solchem ‚vertikalen‘ ist ‚horizontaler‘ Gentransfer auf ganz andere Arten denkbar.

Das europäische und deutsche Gentechnikrecht verfolgt das Ziel, die genannten ökologischen Risiken (neben den Gesundheitsrisiken, die hier nicht behandelt werden) zu minimieren. Es hat dafür Instrumente ausgebildet, die vorsorglicher sind als etwa die in den USA gebräuchlichen. Trotzdem ist die Risikobewertung noch verbesserungsbedürftig. Die Praxis unterstellt ein additives Modell der GVP, untersucht also nur gentechnisch hinzugefügte Eigenschaften, nicht dagegen deren Wechselwirkungen mit vorhandenen Eigenschaften. Sie ist auch unzulänglich im Hinblick auf die große Unterschiedlichkeit der ökosystemaren und klimatischen Verhältnisse in Europa, in denen die GVP ausgebracht werden können. Weiterhin: Sie beachtet das Stufenprinzip zu wenig, d.h. das Gebot, dass in einem stu-

fenweisen Prozess vom geschlossenen System zur experimentellen Freisetzung und zum kommerziellen Inverkehrbringen Risikowissen generiert werden soll. Die Kritik blieb nicht ungehört: Kommission und EFSA sind unter dem Applaus des Rates dabei, neue Leitlinien der Risikobewertung zu erarbeiten.

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 erreichen faktische Moratorien, die Befürworter halten dies für Hirngespinnste und setzen auf die Macht des Faktischen.

III.

Ein Versuch eines Auswegs ist die Koexistenzforderung. Hier geht es nicht um Ökologie, sondern um Ökonomie, nämlich die Wahlfreiheit der Produzenten und Konsumenten. Verschiedene Wirtschaftsweisen sollen nebeneinander existieren können. Gentechnikfreie Produkte sollen auch weiterhin erzeugt, verarbeitet und verkauft werden können, unabhängig davon, ob ihre gentechnische Kontamination Risiken enthält oder nicht.

Das Recht hat verschiedene Instrumente geschaffen, um im Sinne der Koexistenzsicherung die Wirtschaftsweisen voneinander zu trennen: Abstandsregeln, Registrierung der Ausbringung von GVO, Abstimmung zwischen Nachbarn, Haftung für Kontamination fremder Ernten. Diese Instrumente sind sämtlich auf die Konfliktschlichtung zwischen einzelnen Landnutzern bezogen und verkennen den systemaren Charakter des Problems: Dass nämlich ein Mosaik getrennter Wirtschaftsweisen mit jeweiligen Abstandsflächen die bebaubare Fläche unverhältnismäßig einschränkt. Deshalb sollten planerische Zugänge, die eine Clusterung von Flächen verschiedener Bebauungsweisen vorsieht, entwickelt werden. Hierfür eignet sich insbesondere die Landschaftsplanung.

Darüberhinaus kommt in Betracht, dass für Naturschutzgebiete, Biosphärenreservate und streng geschützte Zonen von Nationalparks jede Ausbringung von GVO untersagt wird. Begründbar wäre dies mit einer Entscheidung für die historisch gewachsene Eigenart von Naturgebieten und Wirtschaftsweisen. Dies wäre in die Schutzziele einzuschreiben.

Trotz aller Trennungsregeln ist jedoch fraglich, ob Koexistenz eine Lösung auf Dauer sein kann. Bei längerer zeitlicher Betrachtung ist abzusehen, dass Transgene sich über die Abstandsflächen hinaus ausbreiten werden. Langfristig werden alles Saatgut und alle Produkte aus einer gentechnisch modifizierten Art kontaminiert sein, auch deshalb, weil die Gentechnik in anderen Staaten raschere Fortschritte macht und der deutsche Markt von den Produkten nicht freigehalten werden kann. 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.

IV.

In dieser Situation sind neue Ideen gefragt. Neu zu bedenken ist das Potential gewisser Arten von Gentechnik, die sorgfältig zielend und ausgeformt zu einer Verminderung des Chemikalieneinsatzes in der Landwirtschaft beitragen können und dadurch die ökologische Gesamtbilanz der Landwirtschaft verbessern würden. Herbizidtolerant gemachte Pflanzen schneiden unter diesem Gesichtspunkt schlecht ab, weil sie das chemische mit dem gentechnischen Risiko kumulieren. Insektenresistenz ist da der bessere Weg, nur muss es ja nicht gleich ein tödliches Gift sein, das man der Pflanze eingibt; es könnte zB ein Duftstoff oder eine Geschmacksveränderung genügen, um Schädlinge abzuschrecken.

Um die Gentechnik in diese Richtung zu steuern, müssten die rechtlichen Zulassungsmaßstäbe angereichert werden. Es geht darum, ob - neben der Minimierung der gesundheits- und umweltbezogenen Risiken - Aspekte des gesellschaftlichen Nutzendiskurses in die Zulassung von Gentechnik eingebracht werden können. Der Rat hat dies in der erwähnten Stellungnahme angemahnt. Natürlich ist hier Vorsicht geboten. Ökonomische Profitabilität eines GVO darf nicht dazu veranlassen, gesundheitliche oder ökologische Risiken einzugehen. Aber im Bereich der Restrisiken, die in der grünen Gentechnik nie auszuschließen sind, könnte eine Nutzenbetrachtung helfen zu entscheiden, ob das Restrisiko tragbar ist oder nicht.

Dies kommt primär für den agrarökologischen Nutzen in Betracht: Gesichtspunkte, nach denen die Zulassung ‚restrikanter‘ GVP entschieden werden könnte, wären: weniger Einsatz chemischer Pestizide und chemischer Düngemittel, weniger Bewässerung, Reproduktionsfähigkeit der GVP, etc. Im europäischen und deutschen Gentechnikrecht sind solche landeskulturellen Kriterien bereits de lege lata angelegt.

Schwieriger ist der Produktnutzen zu beurteilen: Auf den ersten Blick sind zB gentechnisch gerüstete Pharma-, Energie- und Rohstoffpflanzen per se nützlich. Bei näherem Besehen kommen Zweifel auf, die vor allem mit der Anbauweise zusammenhängen. Auch dies wäre aber zu lösen: dass nämlich der Produktnutzen nicht ohne den agrarökologischen Nutzen optimiert wird.

V.

Im Ergebnis hieße dies, dass eine strenge Umweltrisikoprüfung für GVO bestehen bleibt und noch verbessert wird, dass aber bei anzunehmenden Restrisiken zusätzlich geprüft wird, ob der GVO landeskulturell und verwendungsbezogen nachweisbar vorteilhaft ist. Daneben sollte aber an einer Freihaltung von ökologisch bewirtschafteten oder naturgeschützten Gebieten festgehalten werden, damit von Transgenen unberührte Ökosysteme erhalten bleiben.



*Gerd Winter, Dr. iur, Lic. rer. soc.,
ist Forschungsprofessor am Sonderforschungsbereich 597 „Staatlichkeit im Wandel“ und Mitdirektor der Forschungsstelle für Europäisches Umweltrecht (FEU) der Universität Bremen*