



## Österreich ist und bleibt gentechnikkritisch

Die Koexistenz-Debatte in Österreich als Beispiel für eine stringente Vorsorgepolitik in Sachen Gentechnik

von Josef Hoppichler

*Im Umgang mit der Agro-Gentechnik zeichnet sich das EU-Mitglied Österreich durch eine konsequent gentechnikkritische Haltung aus. Das gilt für das Inverkehrbringen gentechnisch veränderten Pflanzen ebenso wie für die Kennzeichnungsregelungen, für die Festlegung von Schwellenwerten bei Verunreinigung ebenso wie für den Erlass von Gentechnik-Vorsorgegesetzen in den einzelnen Bundesländern. Der folgende Beitrag gibt einen Überblick über die verschiedenen Stationen und Positionen im Rahmen der Gentechnik-Debatte in Österreich und kommt zu der Prognose: Die kritische Positionierung der österreichischen Bundesregierung in Europa wird beibehalten, wenn nicht sogar verstärkt werden.*

Zwischen 1997 und 2000 haben Österreich, Frankreich, Deutschland, Griechenland und Luxemburg eigene Einfuhrverbote für Gen-Produkte aus gentechnisch veränderten (GV) Pflanzen verhängt. Diese Einfuhrverbote waren zeitlich begrenzt und basierten auf einer so genannten „Sicherheitsklausel“ der EU-Freisetzungsrichtlinie, welche EU-Mitgliedsstaaten anwenden können, wenn sie an der Sicherheit eines Produkts für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt begründet zweifeln. Diese Verbote konnten bis jetzt nicht aufgehoben werden, da einerseits eine umfassende Sicherheitsbeurteilung fehlte und andererseits keine hinreichenden Mehrheiten in den EU-Gremien gegeben waren.

### Österreich als gentechnikfreie Zone

Österreich hatte für die insektenresistente Bt-Mais-Sorte von Ciba Geigy mit der Bezeichnung Bt176 bereits 1997 nach der EU-weiten Zulassung die Inverkehrbringung untersagt und dieses Verbot damit begründet, dass das Gen-Konstrukt eine die Gesundheit gefährdende Antibiotikaresistenz beinhalte. Dies hatte weit reichende Folgen für alle weiteren Zulassungen weltweit, weil erstmals die Antibiotikaresistenzen der GV-Pflanzen in die Diskussion gerieten. Zwei Jahre später erfolgte ein ähnliches Verbot für den Bt-Mais Mon810 von Monsanto. Hier wurde auf die mögliche schädigende Wirkung auf Nicht-Zielorganismen und die potentielle Resistenz-

bildung von Insekten verwiesen. Im Jahr 2000 wurde der herbizidresistente T25-Mais von der Firma Agrevo (heute Bayer CropScience) aus dem Verkehr genommen. Das Fehlen eines Monitoringprogramms und die fehlenden Zulassungsbedingungen für den Schutz ökologisch sensibler Gebiete wurden als Grund des Verbots angeführt. Damit hatte man der EU-Kommission – basierend auf neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen – nicht nur substantielle Ablehnungsgründe vorgelegt, sondern auch de facto Österreich zur gentechnikfreien Zone gemacht. Sehr wohl aber ist die so genannte „RoundUp Ready“-Sojabohne der Firma Monsanto zur Verfütterung auch in Österreich zugelassen, beziehungsweise sind circa 95 Prozent des Sojaschrotes erheblich damit vermischt oder verunreinigt.

Während der Novellierung der EU-Freisetzungsrichtlinie Ende der 90er Jahre hatte insbesondere Österreich den Schutz ökologisch sensibler Gebiete eingefordert und immer wieder angemerkt, dass die eingeschlagenen Strategien der EU-Kommission nicht ausreichen, die Probleme einer Vermengung von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) mit Produkten des ökologischen und traditionellen Landbaus zu gewährleisten. Nachdem es 2001 erstmals zu größeren Verunreinigungen von importiertem Maissaatgut gekommen war, wurde die „Saatgut-Gentechnik-Verordnung“ erlassen. Diese schrieb vor, dass Saatgut, welches in Österreich ungekennzeichnet in Verkehr gebracht wird, in der Erstuntersuchung keine GMO enthalten beziehungsweise in

der Nachkontrolle den Wert von 0,1 Prozent nicht überschreiten dürfe. Damit hatte man europaweit einen sicheren Verunreinigungsgrenzwert für Saatgut vorgegeben, der sich in den Folgejahren auch praktisch bewährte.

Eine weitere Reaktion auf das unklare Regelungsregime in der EU war die Erarbeitung eines Entwurfs für ein Gentechnik-Verbotsgesetz des Landes Oberösterreich im Jahr 2002. Ziel dieses Gesetzes war es unter anderem, den Schutz der Natur und Umwelt, der natürlichen Artenvielfalt sowie des Ökologischen Landbaus durch ein Verbot des Anbaus von gentechnisch verändertem Saat- und Pflanzgut zu gewährleisten. Gestützt auf eine wissenschaftliche Studie (1) wurde der Entwurf nach Artikel 95 des EG-Vertrages notifiziert. Das Gesetz konnte aber nicht erlassen werden, da die EU-Kommission und ein folgendes erstinstanzliches Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EUGH) feststellten, dass keine neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse zum Schutz der Umwelt oder der Arbeitsumwelt vorliegen und keine spezifischen Umweltprobleme für das Gebiet von Oberösterreich bestehen würden. Eine ähnliche Initiative gab es auch von Seiten des Landes Salzburg (2).

Darüber hinaus machte Österreich immer wieder auf EU-Ebene darauf aufmerksam, dass neben den fehlenden Regelungen für Saatgut und Koexistenz auch die Frage der möglichen wirtschaftlichen Haftungen aus GVO-Verunreinigungen in keiner Weise befriedigend gelöst sind. Denn wenn es keine klaren Verantwortlichkeiten für die wirtschaftlichen Folgen gibt, wird es auch kaum Maßnahmen von Seiten der GVO-Anwender und Zulassungsinhaber geben, um Verunreinigungen zu verhindern.

Die bisherigen Erfahrungen mit GVO-Verunreinigungen in Österreich zeigen auch deutlich, dass die Kosten der Kontrollen und Beseitigungen nicht von den Verursachern getragen wurden und diese auch nicht rechtlich belangt werden konnten, sondern dass die Kosten jenen aufgebürdet wurden, die weiterhin gentechnikfrei produzieren wollten. Teile dieser Kosten wurden letztlich auf die Allgemeinheit abgewälzt. Aufregung erzeugten GVO-Verunreinigungen im gesamten Sektor des Biolandbaus auch, weil bereits Analysekosten in Millionenhöhe anfielen und starke wirtschaftliche Schäden, insbesondere langfristige Imageschäden drohten.

### **Die Positiv-Kennzeichnung „gentechnikfrei“**

Bereits 1998, als in der parlamentarischen Behandlung des Gentechnikvolksbegehrens keine Fortschritte im Rahmen einer Novelle zum Gentechnikgesetz erzielt wurden (3), hat man sich darauf verständigt, die Kennzeichnung von „gentechnikfrei“ erzeugten Lebensmit-

teln ähnlich wie jene von biologischen Produkten im Rahmen des Österreichischen Lebensmittelbuches (Codex Alimentarius Austriacus) zu definieren (4). Diese Definition legt fest, dass die als „gentechnikfrei“ gekennzeichneten Lebensmittel weder aus GVO bestehen noch diese enthalten dürfen. Die Voraussetzungen für die Kennzeichnung werden sinngemäß zu den Regelungen für den Biolandbau durch die Kontrolle der Warenströme sichergestellt. Durch die Übereinstimmung mit den Biolandbau-Anforderungen gilt auch in der „Gentechnik-frei“-Erzeugung ein Verunreinigungsschwellenwert von 0,1 Prozent.

Obwohl die Regelung anfänglich nur für Bio-Lebensmittel anwendbar blieb, konnte in den letzten Jahren diese Kennzeichnungsform auf den Bereich der tierischen Marken-Nahrungsmittel ausgedehnt werden. Die stringenten Vorgaben verlangen aber eine Logistik für garantiert gentechnikfreies Sojaschrot beziehungsweise den Ausschluss von GVO-Derivaten in Futtermittelmischungen, so dass anfängliche Programme in der Hühner- und Schweinehaltung wieder zurückgenommen werden mussten. Verunreinigungen in Futtermittelwerken sowie die beschränkte Verfügbarkeit von „gentechnikfreien“ Futterzusatzstoffen bedingen, dass in der Praxis vorwiegend nur in der Rinderhaltung beziehungsweise der Milcherzeugung die positive Kennzeichnung von „Gentechnikfrei“-Lebensmitteln zum Tragen kommt. Mittlerweile haben die meisten österreichischen Molkereien, insbesondere die großen Molkereien, ganz oder teilweise auf „gentechnikfreie“ Frischmilch umgestellt (Tirol-Milch, Kärntner-Milch, NÖM, Pinzgau Milch, Obersteirische Molkerei) oder sogar die ganze Milchpalette „gentechnikfrei“ gemacht (Bergland-Milch).

Für eine erweiterte stringente Gentechnikfrei-Erzeugung auch bei Schweinen und Hühnern scheint der österreichische Markt aber zu klein zu sein. Hier würde eine Parallelentwicklung bei der „gentechnikfreien“ Betriebsmittelnachfrage in einem größeren Markt wie zum Beispiel Deutschland unterstützend wirken.

### **Besonders aktiv und betroffen: der Biolandbau**

In Österreich traten erstmals knapp vor dem Gentechnikvolksbegehren 1997 die Biolandbauverbände – sie repräsentierten damals bereits circa zehn Prozent der Landwirte – aktiv mit der Forderung nach einer „gentechnikfreien Zone“ an die Öffentlichkeit. Die tatsächlichen Verunreinigungen bei Mais im Jahr 2001, wobei über 1.000 Hektar mit öffentlichen Ausgleichen eingekerkert werden mussten, erbrachten eine weitere Welle der aktiven politischen Arbeit bei den Bio-Bauern auf allen Ebenen. Sie wurden jetzt auch von den konventio-

nellen Landwirten in ihrer Ablehnungshaltung unterstützt, und in der Folge hatten nicht nur die oppositionellen Bauernvertretungen eine kritische Positionierung eingenommen, sondern auch der Bauernbund (5). Ein wesentliches Ergebnis dieser Arbeit war auch, dass sich ein intensiver Diskurs zur GVO-Anwendung nicht nur im Parlament einstellte, sondern dass dieser auf Grund der Kompetenzzlage jetzt auch in den einzelnen Landtagen differenziert geführt wurde.

Nachdem die konkrete GVO-Verunreinigung bei Saatgut und bei nachbarschaftlichem Anbau schon längst ein europäisches Problem war, führten die regionalen Reaktionen auch zu Ergebnissen auf europäischer Ebene. Für die Biolandbau-Bewegung entscheidend wurde dann die eindeutige, GVO-ablehnende Positionierung von IFOAM im Mai 2002 (6).

Obwohl das Verbot von GVO-Freisetzungen in die Umwelt von IFOAM bekräftigt und die Unterstützung von Totalverboten sowie von gentechnikfreien Zonen zugesagt wurde, formulierte IFOAM seine Position unter realistischen Gesichtspunkten, da weltweit die großflächige Inverkehrbringung von GVO sowie die Zulassungsbestimmungen insbesondere in den führenden Industrieländern nicht ignoriert werden konnten. Trotz der pragmatischen Vorgangsweise wurde für jeden Praktiker des Biolandbaus aber eindeutig ersichtlich, dass der Einsatz von GVO in der Landwirtschaft eine Gefährdung der Existenzgrundlagen beziehungsweise für das Entwicklungspotential des Biolandbaus darstellte. Selbst wenn der Biolandbau sich auf die Prozesskontrolle und den Nichteinsatz berief, so bedeuten noch so geringe feststellbare Verunreinigungen für den Biokonsumenten doch, dass ein eindeutiger Qualitätsverlust eintritt. Dies beeinflusst das Image der Bioprodukte und die Kaufneigung der Konsument(inn)en allgemein und verändert die längerfristigen Perspektiven für den biologischen Landbau. Auf die Genverschmutzung und alle daraus folgenden Schäden musste somit eine andere Antwort auf rechtlicher Ebene gefunden werden.

### **„Koexistenz“ – ungeklärt und nicht geregelt**

Im Zusammenhang mit der weiteren Förderung der molekularbiologischen Wissenschaften und Biotechnologie in den Industrieländern erließ die EU-Kommission im Jahr 2002 eine Mitteilung zu „Biowissenschaften und Biotechnologie“ (KOM(2002) 27), in der erstmals der Begriff der „Koexistenz“ in Kombination mit dem „Grundsatz der Wahlfreiheit für Wirtschaftsakteure“ Verwendung fand. Nachdem die EU-Kommission auch im Rahmen des neuen GVO-Rechts das Problem der Koexistenz und die damit verbundenen Regelungsdefi-

zite anerkannt hatte (Artikel 26a der EU-Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EG), setzte eine intensive Diskussion über die Möglichkeiten von Koexistenzgesetzen europaweit ein.

Das Ergebnis war zuerst eine „Soft-Law“-Empfehlung der EU-Kommission in Form von Leitlinien für die Erarbeitung einzelstaatlicher Strategien und geeigneter Verfahren für die Koexistenz gentechnisch veränderter, konventioneller und ökologischer Kulturen vom Juli 2003. Das einzig Positive für die potentiell von GVO-Verunreinigungen Betroffenen war, dass die Kommission zumindest ganz leicht eine Verursacher-Verantwortung andachte, indem Landwirte „in der Phase der Einführung einer neuen Erzeugungsform in einer Region die Verantwortung für die Durchführung der Betriebsführungsmaßnahmen tragen“.

Die EU war aber nicht bereit, eine rechtlich verbindliche Regelung anzustreben und vertrat in Bezug auf Koexistenzmaßnahmen die Ansicht, dass „in Ermangelung spezifischer Werte die allgemeinen Schwellenwerte zur Anwendung kommen“ würden, sprich die 0,9 Prozent als Kennzeichnungsschwelle beziehungsweise der zukünftig zu beschließende Schwellenwert für Saatgut. Insbesondere die Interpretation des 0,9 Prozent-Schwellenwertes als Zielgröße für Koexistenzmaßnahmen wurde und wird vom Großteil der Biolandbaubewegung abgelehnt, weil sie zu einer Aufgabe des Minimierungsgebotes führen würde. Auch in Österreich hat sich diese Ablehnungshaltung entsprechend stark und manchmal sogar „radikal und kreativ“ manifestiert (7).

### **Das österreichische Koexistenzregime**

Infolge der Etablierung der „Soft-Law“-Vorstellungen der EU zur Koexistenz setzten in Österreich die Aktivitäten zur rechtlichen Regelung mit Hilfe so genannter Gentechnik-Vorsorgegesetze auf Landesebene ein (8), um auf eine möglichst stringente Art das Problem in den Griff zu bekommen.

Das erste Bundesland war Kärnten, das ein solches Gesetz erließ. Ziel ist es, „das unbeabsichtigte Vorhandensein von GVO in anderen Produkten zu verhindern“, die Möglichkeiten der GVO-freien Erzeugung „für die biologische Landwirtschaft sicherzustellen“ und „wildlebende Tier- und Pflanzenarten und deren natürliche Lebensräume in naturschutzrechtlich besonders geschützten Bereichen in ihrem ursprünglichen Bestand zu erhalten“. Ähnliche Zielsetzungen finden sich auch in allen anderen Gentechnik-Vorsorgegesetzen der Bundesländer.

Zentral sind Vorschriften für die GVO-Ausbringung. Diese besagen, dass GVO „auf einer Grundfläche nur bei Durchführung solcher Vorsichtsmaßnahmen ausge-

bracht werden dürfen, dass dadurch auf anderen Grundflächen ... eine Verunreinigung durch GVO nach dem Stand von Wissenschaft und Technik vermieden wird.“ Zusätzlich dürfen in Naturschutzgebieten inklusive der Alpinregion „wildlebende Tier- und Pflanzenarten und deren natürliche Lebensräume ... nicht beeinträchtigt werden“. Zur Sicherstellung dieser Vorschriften kann die Landesregierung standardisierte geeignete Vorsichtsmaßnahmen festlegen, ähnlich wie sie in den EU-Empfehlungen angeführt wurden. War ursprünglich in den Erstentwürfen ein Verbot der GVO-Ausbringung in Naturschutzgebieten vorgesehen, so wurde dieses auf Grund der EU-Stellungnahme auf Nicht-Beeinträchtigung abgeändert.

Zur Durchsetzung der Vorschriften wählte das Land Kärnten ein Anzeigeverfahren, bei dem die Nutzung von Grundflächen durch Ausbringen von GVO und zur Durchführung von Vorsichtsmaßnahmen drei Monate vorher schriftlich bei der Landesregierung angezeigt werden muss. Ferner regelt das Gesetz unter anderem die Informationspflichten zu den Nachbarn und in den Medien sowie mögliche Haftungen und Entschädigungen aus der Nichteinhaltung von Maßnahmen.

Diese Vorgehensweise wurde in der Folge von allen weiteren Bundesländern (außer Vorarlberg) mit mehr oder weniger großen Abwandlungen kopiert. Bemerkenswert ist ein Ansatz im Rahmen des burgenländischen Gesetzes, in dem festgehalten ist, dass dann, wenn der Verursacher einer Verunreinigung nicht feststellbar ist, der Eigentümer oder Nutzungsberechtigte einen Anspruch auf Entschädigung aus Landesmitteln hat. Diese Regelung wird verständlich, wenn man den relativ langen Grenzverlauf des Burgenlandes zu Ungarn mit bedenkt. Trotzdem war dieser Passus aus Konsumenten- und Steuerzahlersicht lange umstritten.

Als letztes Bundesland erließ die Steiermark 2006 ein Gentechnik-Vorsorgegesetz. Wesentlich bei diesem Gesetz ist, dass hier der Begriff „Verunreinigung“ als „Ausbreitung von GVO in einem Ausmaß, das über dem Schwellenwert von 0,1 Prozent liegt“, definiert wird. Gerade diese Definition war im steiermärkischen Landtag heftig umstritten, hatte doch die EU-Kommission in ihrer Stellungnahme den Kennzeichnungsschwellenwert von 0,9 Prozent eingefordert und informell mit einem EUGH-Verfahren gedroht. Letztlich hat sich aber der 0,1 Prozent-Verunreinigungsgrenzwert durchgesetzt, nicht zuletzt weil die Stellungnahme des Umweltausschusses des EU-Parlaments zu den Koexistenzempfehlungen der EU-Kommission nahe legt, dass die Nachweisgrenze der Zielgrenzwert sein soll, und dass die 0,9 Prozent nur für zufällige und technisch unvermeidbare Kontaminationen gelten.

Im Jahr 2004 wurden im Rahmen einer Novellierung des Gentechnikgesetzes „unbeabsichtigtes Vor-

handensein von GVO in anderen Produkten“ und die „Ansprüche gegen Nachbarn“ (das heißt die zivilrechtliche Haftung bei GVO-Anbau) genauer geregelt, wobei wirtschaftliche Schäden auch als wesentliche Beeinträchtigung festgelegt werden. Daraus ergibt sich ein Untersagungsrecht beziehungsweise eine Haftung des GVO-Anwenders dem oder den Nachbarn gegenüber. Nachdem aber die Beweisführung für die Verursachung nicht klar geregelt ist und daraus komplexe Zivilverfahren drohen, wurde vor einer möglichen Zivilklage ein Schlichtungsverfahren vorgeschrieben. Bei einem solchen Verfahren kommt den Schlichtungsstellen wie zum Beispiel Landwirtschaftskammern eine starke Rechtsposition zu.

## **Ausblick**

Insgesamt gehen die Intentionen der österreichischen Umwelt- und Agrarpolitik über diesen unmittelbaren rechtlichen Rahmen hinaus. So setzte sich beispielsweise die konservative österreichische Regierung – unterstützt von allen Parlamentsfraktionen – gegenüber der EU-Kommission insofern durch, als die Importverbote für Mais noch immer nicht aufgehoben werden konnten. Aber auch Vertreter des Bauernbundes stellten im Rahmen der konservativen Regierungsfraktion im Parlament durchaus beachtliche Entschließungsanträge zur Gentechnikfreiheit und gentechnikfreien Zonen. Diese Anträge konnten von der Opposition der Grünen und Sozialdemokraten nur insofern überboten werden, als zusätzlich auch die Gentechnikfreiheit als Voraussetzung für Agrar-Umweltförderungen oder der Beschluss für gentechnikfreie Nationalparks eingefordert wurden.

Somit ist es auch für die nähere Zukunft der österreichischen Gentechnikpolitik klar: Die kritische Positionierung der österreichischen Bundesregierung in Europa wird beibehalten, wenn nicht sogar verstärkt werden. Und agrarpolitisch gilt es zukünftig auch noch zu bedenken, dass in Österreich bereits circa zwölf Prozent der Betriebe mit 15 Prozent der Agrarfläche und zehn Prozent der Ackerfläche Bio-Landbau betreiben.

## **Anmerkungen**

- (1) Werner Müller: GVO-freie Bewirtschaftungsgebiete: Konzeption und Analyse von Szenarien und Umsetzungsschritten. Studie im Auftrag des Umweltressorts des Landes Oberösterreich und des Bundesministeriums für Soziale Sicherheit und Generationen. Wien 2002.
- (2) Die Aktivitäten der einzelnen Bundesländer setzten vorwiegend deshalb ein, weil Landwirtschaft und Naturschutz verfassungsrechtlich in die Kompetenz der Länder fällt.

- (3) Josef Hoppichler und Elisabeth Baumhöfer: Das Gentechnikvolksbegehren goes Europe – 1.226.551 ÖsterreicherInnen unterschreiben. In: Der Kritische Agrarbericht 1998, S. 280–285.
- (4) Änderung der Richtlinie zur Definition der „Gentechnikfreiheit“, Erlass BKA GZ 32.048/5-VI/B/1/1b/98 vom 28. April 1998.
- (5) Der hohe Anteil an biologischer Landwirtschaft dürfte auch einer der wesentlichsten Gründe dafür sein, warum sich in Österreich im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern eine allgemeine gentechnikkritische Positionierung in der Agrarpolitik sehr frühzeitig durchsetzte.
- (6) Siehe [www.ifoam.org/press/positions/ge-position.html](http://www.ifoam.org/press/positions/ge-position.html).
- (7) Ein Biobauer aus Kärnten stellte beispielsweise ein Großplakat, das er zur Pollenbarriere erklärte, neben der Autobahn auf seinen Acker, auf dem er gegen den „Gen-Fraß“ protestierte.
- (8) Siehe zu den Koexistenzregelungen und zu gentechnikfreien Zonen in Österreich auch die Homepage von „GMO-free regions“ in Europa: [www.gmo-free-regions.org/gmo-free-regions/austria.html](http://www.gmo-free-regions.org/gmo-free-regions/austria.html).

## Autor

*Dr. Josef Hoppichler*  
Mitarbeiter der Bundesanstalt für Bergbauernfragen in Wien, Österreich.

Bundesanstalt für Bergbauernfragen  
Maxergasse 2 / Mezzanin  
A-1030 Wien  
Telefon: ++43 (0) 1 504 88 69 0  
E-mail: [josef.hoppichler@berggebiete.at](mailto:josef.hoppichler@berggebiete.at)

