

Robert Fischer

Die Europäische Union auf dem Weg
zu einer vorsorgenden Risikopolitik?

Robert Fischer

Die Europäische Union auf dem Weg zu einer vorsorgenden Risikopolitik?

Ein policy-analytischer Vergleich
der Regulierung von BSE
und transgenen Lebensmitteln



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl. Dissertation an der Universität Erlangen-Nürnberg, 2008

1. Auflage 2009

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2009

Lektorat: Katrin Emmerich / Sabine Schöller

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe
Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-16323-9

Meinen Söhnen

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	18
1.1	Problemaufriss	21
1.2	Forschungsstand über „hypothetische Risiken“	23
1.3	Fragestellung	27
1.4	Begründung der Fallauswahl	28
1.5	Methode der Datenerhebung	32
1.6	Gang der Argumentation	33
2	Vorsorgende Risikoregulierung: Versuch über eine risikosoziologisch angereicherte Policy-Analyse	35
2.1	Risikogesellschaft: Zombiekategorie oder treffende Zeitdiagnose? ...	38
2.2	Risikopolitik: Eine Herausforderung für moderne Gesellschaften? ...	50
2.2.1	Begriffsgeschichte: Vom Schicksalsschlag zur quantitativen Risikoanalyse	51
2.2.2	Begriffsbestimmung: Ungewissheit, Nichtwissen und Risiko	52
2.2.2.1	Wissenschaftliche Ungewissheit und Nichtwissen	57
2.2.2.2	Hypothetische Risiken: Ein neues Phänomen?	60

2.3	Risikoregulierung: Bedingt die Risikogesellschaft einen regulatorischen Staat?	67
2.3.1	Regulative Politik: Ein Governancemodus?	67
2.3.2	Risikoanalyse: Zwischen Technokratie und Responsivität	72
2.3.3	Wie lassen sich bei wissenschaftlicher Ungewissheit rationale politische Entscheidungen fällen?	77
2.3.4	Feuer- oder Fehlalarm? Das falsch positiv/falsch negativ-Problem	84
2.4	Zusammenfassung: Risiko, Regulierung und Gesellschaft	86
3	Institutionen, Akteure und ihre Interessen	90
3.1	Akteure der Lebensmittelpolitik	92
3.1.1	Organisierte Interessen	93
3.1.2	Regulierungsakteure	95
3.1.3	Das Zusammenspiel von Wissenschaft und Politik im Komitologieverfahren	112
3.2	Theoretische Analyse und Schlussfolgerungen: Eine Zwischenbilanz	115
4	Die europäische BSE-Politik: Normalfall im Umgang mit Risiken?	120
4.1	Hypothetische Risiken im Kontext von BSE: Die Entdeckung einer neuen Rinderkrankheit	120
4.2	Die Leugnung von hypothetischen Risiken und die unzureichende Regulierung bekannter Risiken: British beef is perfectly safe to eat	125

4.3	Warum entschied sich die Europäische Kommission für eine nachsorgende Strategie?	135
4.4	Die Hypothetizität schwindet, die Glaubwürdigkeit auch: Exportverbot für britisches Rindfleisch	138
4.5	Die TSE-Verordnung: Warum kam es zum Kurswechsel in der BSE-Politik?	151
4.6	Die BSE-Regulierung auf dem Weg zu einer vorsorgenden Risikopolitik?	156
4.7	Fazit	161
5	Vorsorgendes Risikomanagement? Die Regulierung von transgenen Lebensmitteln	164
5.1	Hypothetische Risiken der grünen Gentechnik	164
5.2	Kurze Vorgeschichte der wissenschaftlichen Selbstregulierung	172
5.3	Regulierung im Zeichen der Vorsorge: Die Freisetzungsrichtlinie ..	177
5.3.1	Die Freisetzungsrichtlinie: Ergebnisse und Bewertung	178
5.3.2	Warum kam es zu einer vorsorgenden Risikoregulierung?	183
5.4	Das europäische Gentechnikrecht im Zeichen der Deregulierung? ..	186
5.4.1	Die Entstehung der Novel Food-Verordnung	188
5.4.1.1	Der Kommissionsentwurf	188
5.4.1.2	Der gemeinsame Standpunkt von Parlament und Rat	191
5.4.1.3	Die Risikowahrnehmungen der nationalen Öffentlichkeiten und die Sensibilität der europäischen Verbraucher	194
5.4.2	Das Ergebnis der Novel Food-Verordnung: Vorsorge oder Nachsorge?	198

5.5	Vorsorge „de luxe“: Vom „de facto“-Moratorium zum neuen europäischen Gentechnikrecht	204
5.5.1	Die Novelle der Freisetzungsrichtlinie: Europa auf dem Weg zum Vorsorgestaat?	214
5.5.2	Die „left overs“ der Freisetzungsrichtlinie	218
5.5.3	Das Ende des „de facto“-Moratoriums	227
5.6	Fazit	231
6	Warum wurde unterschiedlich reguliert? Ein Vergleich der BSE- und GVO-Regulierung	234
7	Die Reform des europäischen Lebensmittelrechts: Auswirkung vorsorgender Risikopolitik?	244
8	Risiken und Nebenwirkungen hypothesenbasierter Regulierung ...	256
9	Fazit und Ausblick	265
	Interviewverzeichnis	274
	Literaturverzeichnis	275

Vorwort

Angesichts zahlreicher echter und vermeintlicher Skandale im Lebensmittelbereich ist die Sicherheit von Lebensmitteln in den letzten Jahren zunehmend ins öffentliche Bewusstsein gerückt: Ob Dioxin-verseuchte Eier, Gammelfleisch oder Uran im Trinkwasser, immer wieder stellt sich die Frage einer rationalen und zugleich responsiven Risikoregulierung durch die Politik.

Nicht zuletzt ist aufgrund der Gemeinsamen Agrarpolitik und des europäischen Binnenmarktes die Sicherheit von Lebensmitteln zu einem europäischen Politikfeld geworden, um dessen Bearbeitung sich die Europäische Union¹ in den letzten Jahren verstärkt gekümmert hat. Andererseits – und nicht ganz unproblematisch – finden sowohl Risikowahrnehmung als auch Zuschreibung von politischer Verantwortung noch oftmals auf nationaler Ebene statt. Es gibt zwar einen europäischen Binnenmarkt für Lebensmittel aber keinen genuin europäischen Binnendiskurs über die Sicherheit von Lebensmitteln.

Sieht man einmal von diesem Unterschied in der öffentlichen Kommunikationsstruktur ab, sind die Probleme, vor denen die Europäische Union bei der Regulierung von Risiken steht, in vielerlei Hinsicht nicht grundsätzlich anders, als diejenigen mit denen andere politische Systeme konfrontiert werden. Stets stellt sich die für moderne Gesellschaften typische Frage: Wie sicher ist sicher genug? Ob Technik-, Lebensmittel- oder Umweltrisiken eine rationale und zugleich responsive Risikopolitik ist einerseits auf das Urteil von Experten und Wissenschaftlern² angewiesen, orientiert sich andererseits aber auch an der Risikobereitschaft und Risikoakzeptanz der Gesellschaft. Dabei werden eine Reihe von Fragen aufgeworfen, mit denen sich sowohl die Politik als auch die Politikwissenschaft auseinandersetzen sollten: Wie werden Risiken reguliert? Warum werden sie unterschiedlich reguliert? Was sind die Risiken einer Risikopolitik?

1 In der vorliegenden Arbeit wird meistens die umfassendere Bezeichnung „Europäische Union“ verwendet, hat sich doch seit dem Vertrag von Maastricht die Bezeichnung „EU“ als Oberbegriff durchgesetzt. Von der EWG oder der EG spreche ich nur im spezifisch historischen Kontext.

2 Um eine sperrige Schreibweise zu vermeiden, wurde auf die Nennung der „weiblichen Form“ der jeweils angeführten Gruppen verzichtet.

Setzt man sich mit diesen Fragen auseinander, so wird schnell deutlich, dass sowohl die Öffentlichkeit als auch Experten eine große Rolle bei der Beurteilung und Wahrnehmung von Risiken spielen. Dies wirft wiederum eine Reihe neuer Fragen auf: Wie ist das Verhältnis von Politik, Wissenschaft und Öffentlichkeit gestaltet? Welche institutionellen Arrangements werden von der Politik angestrebt?

Das vorliegende Buch widmet sich diesem Fragenkomplex und richtet sich daher nicht nur an Politikwissenschaftler und EU-Forscher, sondern auch an Wissenschafts- und Risikosoziologen, PR-Berater und Risikomanager, Umwelt- und Agrarpolitiker und nicht zuletzt an Verbraucher-, Umweltschützer und politisch interessierte Bürger.

Es wurde im Juni 2008 von der Philosophischen Fakultät der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg als Dissertation angenommen. Auch wenn Dissertationen von einzelnen Personen geschrieben werden, so sind sie doch von einem institutionellen und sozialen Kontext umgeben, der seine spezifischen Einflüsse auf das Projekt entfaltet. Mein Dank richtet sich daher an diejenigen Institutionen und Personen, die diesen Kontext durch finanzielle, kollegiale und persönliche Beiträge geformt haben: das von der Deutschen Forschungsgemeinschaft finanzierten Graduiertenkolleg „Die Zukunft des Europäischen Sozialmodells“ an der Georg-August-Universität Göttingen insbesondere seine Sprecherin Prof. Dr. Ilona Ostner, meinen soziologischen Betreuer Prof. Dr. Wolf-Sighard Rosenbaum, der mir durch seine kritischen Kommentare die disziplinären Grenzen meiner Arbeit aufgezeigt hat, das Institut für Politische Wissenschaft der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg für die ständige Unterstützung, den Kolleginnen und Kollegen des Graduiertenkollegs und der Erlanger Politikwissenschaft, den Interviewpartnern innerhalb der europäischen Verbände und Institutionen, meine Freunde, insbesondere an Gerlind Böhm, Esther Ochoa Fernández, Christoph Hübner, Anne Karrass, Carina Marten, Andreas Vilter und nicht zuletzt an meine Familie.

Ganz besonders möchte ich mich bei meinen beiden Betreuern Prof. Dr. Heinrich Pehle und Prof. Dr. Roland Sturm bedanken, die mir nicht nur mit fachlichem Rat zur Seite standen, sondern die mir in der turbulenten Endphase meiner Dissertation eine „Heimkehr“ in die „Erlanger Politikwissenschaft“ ermöglichten.

Robert Fischer

Kurze Zusammenfassung

Ziel dieser Arbeit ist es, einen Ariadnefaden durch das Labyrinth der europäischen Risikopolitik zu legen. Dazu soll die Art und Weise der Regulierung von Risiken im Lebensmittelbereich herausgearbeitet und die dabei auftretenden Regulierungs- und Managementprobleme analysiert werden.

Ausgehend von der theoretischen Annahme, dass moderne Gesellschaften ein hohes Maß an Risikosensitivität aufweisen und dass deshalb die Regulierung von *hypothetischen Risiken* zunehmend an Bedeutung gewinnt, vergleicht die Dissertation die risikofreudige BSE-Regulierung der EU mit der überaus vorsorgenden europäischen Gentechnikregulierung. Dabei zeigt sich interessanterweise, dass es sowohl auf die öffentliche Meinung in den Mitgliedstaaten als auch auf den Zeitpunkt der Einführung von technologischen Innovationen ankommt, um die anfangs völlig unterschiedliche Risikoregulierung der beiden Politikfelder zu erklären. Entgegen früheren skeptischen politikwissenschaftlichen Prognosen in Bezug auf eine konkrete Umsetzung des Vorsorgeprinzips kommt es in jüngster Zeit jedoch zu einer deutlichen Konvergenz der beiden Fälle in Richtung einer *vorsorgenden Risikoregulierung*.

Dieser Prozess bleibt nicht ohne Folgen für die institutionellen Strukturen der wissenschaftlichen Politikberatung: Dominierte bisher auf europäischer Ebene ein technokratisch-szientistisches Modell der Einbindung von Expertise in den politischen Entscheidungsprozess, so orientiert sich vorsorgendes Handeln an einem *responsiv-partizipatorischen* Modell. Aber auch umgekehrt gilt, dass ein responsiv-partizipatorisches Verständnis von wissenschaftlicher Politikberatung eine vorsorgende Risikopolitik begünstigt. Genau zu diesem wechselseitigen Prozess kommt es bei der im Anschluss an die BSE-Krise durchgeführten Reorganisation des wissenschaftlichen Ausschusswesens und der Gründung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit. Im Zuge dieser Reformen findet eine deutliche Ausrichtung am responsiv-partizipatorischen Modell statt. Die Folgen eines derartigen institutionellen Wandels führen zu einer Reihe von neuen Regulierungsproblemen (z.B. Politisierung von Wissenschaft, Zunahme von Expertendissensen, Autoritätsverlust von Expertise), mit denen sich jede rationale Risikopolitik auseinandersetzen muss, die aber besonders für das regulative und stark von Expertise abhängige Mehrebenensystem der Europäischen Union von Belang sind.

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
AFSSA	Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments
Art.	Artikel
ASfV	Ausschuss der Ständigen Vertreter
BEUC	Bureau Européen des Unions de Consommateurs
BSE	Bovine Spongiforme Enzephalopathie
Bt	Bacillus thuringiensis
CEFIC	European Chemical Industry Council
CIAA	Confederation of Food and Drink Industries of the EEC
CJD	Creutzfeldt-Jakob Disease
COM	European Commission
COPA	Ausschuss der berufsständischen landwirtschaftlichen Organisationen der Europäischen Union
CVL	Central Veterinary Laboratory
DBES	Data-Based-Export Scheme
DDT	Dichlordiphenyltrichlorethan
DEFRA	Department for Environment, Food and Rural Affairs
DES	Diethylstilboestrol
DNA	Desoxyribonukleinsäure
DoH	Department of Health
DVPW	Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft
EBCG	European Biotechnology Co-ordination Group
ECU	European Currency Unit
EEA	European Environment Agency
EEB	European Environmental Bureau
EFSA	European Food Safety Authority
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EP	Europäisches Parlament
Erw.	Erwägungsgrund
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EURA	Europäischer Tiermehlherstellerverband

EVP-CD	Europäische Volkspartei - Christliche Demokraten
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAO	International Organisation for Food and Agriculture
FAST	Forecasting and Assessment in Science and Technology
FCKW	Fluorchlorkohlenwasserstoffe
GBR	Geographisches BSE-Risiko
GD	Generaldirektion der Kommission
GD III	Generaldirektion Industrie
GD VI	Generaldirektion Landwirtschaft
GD XI	Generaldirektion Umwelt
GD XII	Generaldirektion Wissenschaft, Forschung und Entwicklung
GD SANCO	Generaldirektion Gesundheit und Verbraucherschutz
GIBIP	Green Industry Biotechnology Platform
GID	Gen-ethischer Informationsdienst
GMO	genetically modified organism
GV	gentechnisch verändert
GVO	gentechnisch veränderter Organismus
KOM	Europäische Kommission
LVA	Lebensmittel- und Veterinäramt
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MAFF	Ministry of Agriculture, Fisheries and Food
MDSC	Multi-Disciplinary Scientific Committee
nCJK	neue Variante der Creutzfeldt-Jakob-Krankheit
NGO	Non Governmental Organization
NIH	National Institut of Health
Nr.	Nummer
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PCP	Phenylcyclohexylpiperidin
Pol.	Politisch
r-BST	recombinant bovine somatotropin
Rs.	Rechtssache
S.	Seite
SAGB	Senior Advisory Group for Biotechnology
SBO	specified bovine offal
SEAC	Spongiform Encephalopathy Advisory Committee
SPE	Sozialdemokratische Partei Europas
SPS	WTO-Abkommen über Sanitäre und Phytosanitäre Maßnahmen
SRM	Spezifisches Risikomaterial
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen
SSC	Scientific Steering Committee

SVA	Ständiger Veterinärausschuss
SZ	Süddeutsche Zeitung
taz	die tageszeitung
TSE	Transmissible Spongiforme Enzephalopathie
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
v.	vom
vgl.	vergleiche
VK	Vereinigtes Königreich Großbritannien
Vol.	Volume
WBGU	Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
WHO	World Health Organisation
WLA	Wissenschaftlicher Lenkungsausschuss
WLeA	Wissenschaftlicher Lebensmittelausschuss
WPA	Wissenschaftlicher Pflanzenausschuss
WSA	Wirtschafts- und Sozialausschuss
WTO	Welthandelsorganisation
WVA	Wissenschaftlicher Veterinärausschuss

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Risiken im Normal, Grenz- und Verbotsbereich	63
Abbildung 2:	Risikoanalyse aus Sicht des technokratisch-szientistischen Modells	75
Abbildung 3:	Risikoanalyse aus Sicht des responsiv-partizipatorischen Modells	76

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Risikotypen	60
Tabelle 2:	Risikotypen und ihr Grad an Ungewissheit	61
Tabelle 3:	Vergleich von Risiken im Grenzbereich	65
Tabelle 4:	Zusammenhang von unterschiedlichen Risiken, Regulierung und politischer Verantwortlichkeit	79
Tabelle 5:	Idealtypen der Risikoregulierung in modernen Gesellschaften	88
Tabelle 6:	Bekannte und hypothetische Risiken der BSE-Krankheit	124
Tabelle 7:	Geographisches BSE-Risiko	153
Tabelle 8:	Bekannte und hypothetische Risiken im Zusammenhang mit transgenen Pflanzen	171
Tabelle 9:	Genehmigungsanträge gemäß der Novel Food-Verordnung	202
Tabelle 10:	Neue und alte Kennzeichnung von GVO im Vergleich	226
Tabelle 11:	Wissenschaftliche Gremien der Europäischen Lebensmittelbehörde	251