

18. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau
und Reaktorsicherheit

Wortprotokoll der 89. Sitzung

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Berlin, den 6. Juli 2016, 11:30 Uhr

Paul-Löbe-Haus

PLH E.700

Vorsitz: Bärbel Höhn, MdB

Tagesordnung - Öffentliches Fachgespräch

zu dem Thema
"Umweltaspekte des
Freihandelsabkommens CETA"
Selbstbefassung 18(16)SB-166

Seite 3



Mitglieder des Ausschusses

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Auernhammer, Artur Dött, Marie-Luise Gebhart, Dr. Thomas Göppel, Josef Grundmann, Oliver Haase, Christian Jörrißen, Sylvia Kanitz, Steffen Magwas, Yvonne Marschall, Matern von Möring, Karsten Müller (Braunschweig), Carsten Petzold, Ulrich Schulze, Dr. Klaus-Peter Vogel (Kleinsaara), Volkmar Wegner, Kai Weisgerber, Dr. Anja	Bareißen, Thomas Benning, Sybille Gundelach, Dr. Herlind Gutting, Olav Helfrich, Mark Jung, Andreas Kruse, Rüdiger Lagosky, Uwe Lerchenfeld, Graf Philipp Liebing, Ingbert Luczak, Dr. Jan-Marco Nüßlein, Dr. Georg Obner, Florian Pols, Eckhard Wittke, Oliver Woltmann, Barbara Zimmer, Dr. Matthias
SPD	Bülow, Marco Groß, Michael Lotze, Hiltrud Miersch, Dr. Matthias Mindrup, Klaus Nissen, Ulli Pilger, Detlev Schwabe, Frank Tausend, Claudia Thews, Michael Träger, Carsten	Bartol, Sören Burkert, Martin Daldrup, Bernhard Held, Marcus Lemme, Steffen-Claudio Malecha-Nissen, Dr. Birgit Röspel, René Scheer, Dr. Nina Scho-Antwerpes, Elfi Vogt, Ute
DIE LINKE.	Lay, Caren Lenkert, Ralph Menz, Birgit Zdebel, Hubertus	Bluhm, Heidrun Bulling-Schröter, Eva Tackmann, Dr. Kirsten Zimmermann, Pia
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Kotting-Uhl, Sylvia Krischer, Oliver Kühn (Tübingen), Christian Lemke, Steffi Meiwald, Peter	Baerbock, Annalena Höhn, Bärbel Paus, Lisa Verlinden, Dr. Julia



**Öffentliches Fachgespräch
zu dem Thema
"Umweltaspekte des
Freihandelsabkommens CETA"**

dazu Sachverständige:

Prof. Dr. Christian Tietje

Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fa-
kultät

foodwatch e. V.

Thilo Bode
Rechtsgutachten „CETA, TTIP und das europäi-
sche Vorsorgeprinzip“ (Anlage 1)
„7 Thesen zu CETA, TTIP und dem europäischen
Vorsorgeprinzip“ (Anlage 2)
„Zitate-Sammlung: Wie Politik und Wirtschaft die
Öffentlichkeit über die Freihandelsabkommen
TTIP und CETA täuschen“ (Anlage 3)

Forum Umwelt und Entwicklung

Jürgen Maier

Testbiotech e.V.

**Institut für unabhängige Folgenabschätzung in
der Biotechnologie**

Dr. Christoph Then
Studie „Freihandel – Einfallstor für die Agro-Gen-
technik (Anlage 4)
Bericht „Wer CETA und TTIP sät, wird Gentech-
nik ernten“ (Anlage 5)
Power-Point-Präsentation (Anlage 6)

Selbstbefassung 18(16)SB-166

Vorsitzende: Liebe Kolleginnen und Kollegen, ver-
ehrte Gäste, ich begrüße Sie zur 89. Sitzung des
Ausschusses für Umwelt, Naturschutz, Bau und
Reaktorsicherheit. Wir führen hier jetzt ein öffent-
liches Fachgespräch zum Thema: „Umweltaspekte
des Freihandelsabkommens CETA“ durch. Ich be-
grüße die Gäste oben auf der Tribüne; die interes-
sierten Besucherinnen und Besucher haben sich
oben auf der Tribüne versammelt. Ich begrüße auch
Kolleginnen und Kollegen der anderen Aus-
schüsse, Staatssekretärin Rita Schwarzelühr-Sutter
hier an meiner Seite sowie die Sachverständigen:

Prof Dr. Christian Tietje von der Martin-Luther-
Universität Halle-Wittenberg,

Thilo Bode von foodwatch e. V.,

Jürgen Maier vom Forum Umwelt und Entwicklung
sowie

Dr. Christoph Then von Testbiotech e. V.

Des Weiteren möchte ich Ihnen mitteilen, dass das
Fotografieren, Filmen und auch Mitschnitte nicht
erlaubt sind, sondern nur der akkreditierten Presse
vorbehalten sind. Die Fernsehübertragung erfolgt
live im Internet und im Parlamentsfernsehen auf
Kanal 2.

Außerdem müssen wir entscheiden, ob wir ein
Wortprotokoll von dieser Sitzung anfertigen – das
haben wir bisher immer getan: Ich sehe keinen Wi-
derspruch, dann ist das so beschlossen.

Der Ablauf ist folgender: Zunächst haben die vier
Sachverständigen drei Minuten Zeit für ihre State-
ments, das wird oben auf der Bildschirmuhr ange-
zeigt. Sofern Sie keine Power-Point-Präsentation
zeigen wollen, können Sie das oben verfolgen; an-
sonsten „piepst“ hier bei mir die Stoppuhr und
dann müssten Sie zum Schluss kommen. Danach
läuft es so, dass die Abgeordneten Fragen stellen,
nicht länger als zwei Minuten; jeweils immer nur
eine Frage an einen Sachverständigen; die Antwort
des Sachverständigen ist dann auf drei Minuten be-
grenzt. Also insofern ist das ein relativ striktes Re-
glement, damit wir möglichst vielen Abgeordneten
die Möglichkeit geben können, Fragen zu stellen.

Wir starten direkt, weil die Zeit auch begrenzt ist
und ich gebe zuallererst Prof. Dr. Christian Tietje
das Wort für seinen Redebeitrag.

Prof Dr. Christian Tietje (Martin-Luther-Universi-
tät Halle-Wittenberg): Frau Vorsitzende, vielen
Dank, ich werde mich auf einige wesentliche As-
pekte unseres Themas beschränken, nämlich auf
CETA und Umweltschutz.

Um das Ergebnis vorwegzunehmen: Ich bin nach
fast 25jähriger Beschäftigung mit solchen Abkom-
men aus juristischer Perspektive der Überzeugung,



dass es sich bei CETA um ein ausgewogenes System von Rechtsregeln zur – auf der einen Seite – Verhinderung von Protektionismus und – auf der anderen Seite – Berücksichtigung legitimer öffentlicher Interessen, wie u. a. Umweltschutz, hervorgehoben heute, handelt. Das lässt sich – und das will ich tun – festmachen erstens: an der Präambel, zweitens an den Kapiteln über technische Handelshemmnisse, gesundheitspolizeilich- und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen, regulatorische Kooperation, Handel und Entwicklung, Handel und Umwelt und schließlich die allgemeine Ausnahmeregel. Die Kapitel nachhaltige Entwicklung, Investitionsschutz behalte ich der Diskussion dann im weiteren Verlauf des Vormittags vor.

Die Präambel des Abkommens spricht bereits davon, dass ein deutlicher Bezug zum WTO-Recht besteht auf der einen Seite – wir können hiervon nicht abweichen – und dass auf der anderen Seite ein hohes nationales Umweltschutzniveau sowie das „*right to regulate*“ vorbehalten und anerkannt werden. Das wird auch im Übereinkommen über technische Handelshemmnisse hervorgehoben, das im Wesentlichen das für uns auch maßgebliche und bindende WTO-Recht inkorporiert und das die entsprechende Berücksichtigung öffentlicher Interessen wie den Umweltschutz vorsieht.

Kapitel über pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen: Auch hier wird auf das WTO-Recht Bezug genommen und damit dem dortigen wissenschaftsbasierten Nachweisansatz mit dann Einzelbereichen auch des Vorsorgeprinzips. Neu und wichtig ist, dass zugleich allerdings durch CETA für sogenannte SPS-Maßnahmen (Sanitary and Phytosanitary Measures) die allgemeine Ausnahmeklausel des Artikels 20 GATT Anwendung findet, unter der u. a. auch Umweltschutzmaßnahmen berücksichtigt werden können. Das ist mehr, als im WTO-Recht möglich ist.

Im Bereich der regulatorischen Kooperation wird das „*right to regulate*“ anerkannt, ebenso wie die Erhaltung eines hohen Schutzniveaus im Umweltschutzbereich. Die regulatorische Kooperation ist im Übrigen vollständig freiwillig, rechtlich nicht verpflichtend.

Dann gibt es schließlich das wichtige Kapitel Handel und Umwelt, Kapitel 24, das Umweltschutz

sehr umfassend anerkennt. Wichtig ist hier, dass auch die Möglichkeit anerkannt wird, sich bei Umweltschutzmaßnahmen in Erfüllung multilateraler Umweltabkommen darauf zu berufen; das ist mehr, als es das WTO-Recht im Augenblick zulässt.

Die allgemeine Ausnahmeklausel schließlich, die auch Umweltschutzmaßnahmen ermöglicht, findet umfassend auf das Abkommen Anwendung. Hier wird der Umweltschutz noch einmal explizit hervorgehoben; insgesamt also ein sehr komplexes, umweltschutzorientiertes Regulationssystem. Vielen Dank.

Thilo Bode (foodwatch e. V.): Sehr geehrte Frau Höhn, meine Damen und Herren, vielen Dank für die Einladung.

CETA ist ein Handelsvertrag der neuen Generation. Das heißt, im Mittelpunkt stehen nicht mehr Zollsenkungen und Subventionsabbau, sondern die Beseitigung nichttarifärer Handelshemmnisse; dazu gehören auch Umweltstandards. Das heißt im Prinzip: Umweltstandards erschweren den Handel; ihre Beseitigung wird in internationalen Handelsverträgen angestrebt. Das bedeutet wiederum, wir haben sozusagen einen parallelen Vertrag: einen Handelsvertrag und einen Umweltvertrag. Für mich ist der CETA-Umweltvertrag das erste internationale Umweltschutzabkommen, das nicht eine Stärkung des Umweltschutzes vorsieht, sondern ein Einfrieren der Umweltstandards, und das eine weitere Verbesserung in der Zukunft erschwert. Deshalb, glaube ich, muss man diesen Vertrag, so wie er ist, aus umweltpolitischer Perspektive ablehnen.

In meinen Ausführungen möchte ich mich auf einen Kernpunkt konzentrieren, nämlich das Vorsorgeprinzip. Das Vorsorgeprinzip ist ja ein elementares Regulierungsprinzip der EU; es ist festgehalten im Europäischen Primärrecht, auch in der deutschen und französischen Verfassung. Es ist nicht Rechtsbestandteil des nordamerikanischen Primärrechts, weder in den USA noch in Kanada. Das Vorsorgeprinzip ist bei CETA nicht hinreichend garantiert, es ist nicht einmal auf den 1 600 Seiten des Vertrages explizit erwähnt; d. h. bei Streitschlichtungsfällen kann sich die EU nur schwer auf das Vorsorgeprinzip berufen. Auch im Kapitel Handel



und Umwelt steht zwar formal, dass die Europäische Union regulieren kann und dass sie Umweltschutzmaßnahmen ergreifen kann; aber auch hier unterliegt sie dem Recht der internationalen Welthandelsorganisation und die WTO erkennt das Vorsorgeprinzip als solches nicht an. Regulierungsvorhaben der Europäischen Union, z. B. das Verbot des Imports von Hormonfleisch oder die europäischen Regulierungen zur Zulassung von gentechnisch veränderten Organismen, sind von der WTO nicht anerkannt worden und deshalb wurde die Europäische Union mit Sanktionen belegt. Deshalb, insgesamt gesehen: Dieser Vertrag wird der Umwelt nicht nutzen. Dankeschön.

Jürgen Maier (Forum Umwelt und Entwicklung): Meine Damen und Herren, ich will mich auf den Umweltfaktor Landwirtschaft konzentrieren.

Die Landwirtschaft ist durch diesen Vertrag durchaus betroffen und zwar vor allen Dingen auch über den Markt. Die Kanadier haben ja durch diesen Vertrag zum ersten Mal Einfuhrquoten von hormonfreiem Fleisch in signifikanter Menge, die sie dann natürlich auch ausschöpfen können, 65 000 Tonnen Rindfleisch, 80 000 Tonnen Schweinefleisch; und das in einer Situation, wo der Fleischmarkt in Europa ohnehin durch sinkende Erzeugerpreise und stärkere Industrialisierung geprägt ist. Es ist völlig klar, dass natürlich solche großen Mengen zusätzlichen Fleisches aus kanadischen Großfarmen, die noch billiger produzieren, die Preise in Europa weiter unter Druck setzen werden. Deutschland hat schon jetzt sinkende Erzeugerpreise wegen Überproduktion. Wir verschärfen die Lage noch.

Und umgekehrt wird der kanadische Milchmarkt, der im Gegensatz zu Europa durch eine gute Regulierung gekennzeichnet ist, wo die Erzeugerpreise stimmen, wo die Milcherzeuger in Kanada auskömmliche Preise haben und deswegen auch noch nicht industrialisiert sind, durch die erhöhten Importe von Milchprodukten aus Europa unter Druck geraten.

In beiden Fällen heißt das: Schwächung der bäuerlichen Landwirtschaft; Stärkung der industrialisierten, weltmarktorientierten Landwirtschaft. Das ist genau das, was die Öffentlichkeit auf beiden Seiten des Atlantiks nicht mehr will. Wir haben in

Deutschland, in Europa, in Kanada keine öffentlichen Bewegungen, keine Demonstrationen für mehr Massentierhaltung, für mehr Weltmarktorientierung; sondern die Zukunft der Landwirtschaft sieht für viele Verbraucher, für viele Bauern doch in einer Produktion in der Region für die Region aus. Das heißt, das CETA-Abkommen geht hier genau in die falsche Richtung, führt zu mehr Weltmarktorientierung; führt zu Wettbewerbsvorteilen für diejenigen, die keine Umweltstandards haben. Es gibt in Kanada keinerlei Tierschutzvorschriften auf Bundesebene. Mit solchen Leuten zu konkurrieren ist natürlich für einen europäischen Rindfleischproduzenten erheblich schwieriger, als wenn er auf der anderen Seite vergleichbare Standards haben würde. Das sind sozusagen die Konsequenzen auf dem Markt, mit einer ganz klaren Tendenz: mehr Industrialisierung.

Die Vorschriften bei der Regulierung kann ich nur noch ganz kurz anstreifen: Natürlich gibt der Vertragstext hier relativ wenig her, weil sehr, sehr viele Formulierungen total schwammig sind. ANNEX 5-D z. B. ist ein Aufruf, sanitäre, phytosanitäre Maßnahmen so wenig handelsbeschränkend wie möglich zu gestalten; solche Passagen finden Sie immer wieder. Die Konkretisierung wird dann einem Joint Committee überlassen, also einem neuen Gremium, das eingerichtet wird. Durch die unklaren Formulierungen haben Sie natürlich auch für Investorklagen Tür und Tor geöffnet, weil dann am Ende die Auslegung dieser Vertragspassagen die Schiedsgerichte übernehmen werden. Dieser Vertrag ist also auch in dieser Hinsicht ein Problem für Regulierung, für mehr Nachhaltigkeit, die wir in Europa unbedingt machen müssen. Wir haben ja die SDGs, die Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen, als Hausaufgabe und müssen da in den nächsten Jahren einiges tun.

Dr. Christoph Then (Testbiotech e. V.): Ja, ich habe versucht, die 1 600 Seiten in ein paar schönen Grafiken zusammenzufassen... [Heiterkeit] Nein, ich konzentriere mich nur auf den Bereich Gentechnik – da bin ich zuhause –, Biotechnologie (Anlage 6)

Ich möchte nur kurz erwähnen: Da kommen Dinge auf uns zu, die wir noch nicht gesehen haben, von denen wir auch in der Öffentlichkeit noch relativ wenig gehört haben. Es gibt gerade eine richtige



Welle von neuen, gentechnisch veränderten Organismen, die aufgrund von neuen gentechnischen Verfahren auf uns zukommen werden. Sie finden auch in dem Bericht, den ich Ihnen zur Verfügung gestellt habe, ein Beispiel über diese neuen Organismen. Wir haben gleichzeitig Systeme in den USA und Europa, die nicht so richtig zusammenpassen; hier eine Liste von den USA, parallel auch so in Kanada: Zulassungen, die ohne komplette Erfassung der gentechnisch veränderten Organismen ausgesprochen werden. Hier sehen wir, dass tatsächlich inzwischen in den USA als Beispiel, in Kanada ähnlich, Organismen zugelassen werden, von denen noch nicht einmal bekannt ist, welche Eigenschaften sie haben... und diese Liste wächst ständig.

Jetzt komme ich zu meinen Grafiken, die ich schon angekündigt habe. In Europa gibt es das Vorsorgeprinzip – ganz entscheidend – und da hängt eben sehr viel dran: Das ist nicht nur die Risikoabschätzung, sondern es ist generell der Grundsatz, dass man noch eingreifen kann, wenn etwas schiefgeht, dass man etwas wiederfinden kann; dass man etwas räumlich und zeitlich kontrollieren kann und dass auch die gentechnikfreie Produktion geschützt wird. Das alles hängt in Europa von diesem zentralen Prinzip der Vorsorge ab. Und das findet sich eben so in CETA nicht; das ist dort nicht abgesichert – das ist schon erwähnt worden; das findet man auch in verschiedenen Rechtsgutachten, dass es dort deutliche Einschränkungen gibt.

Wenn man sich das dann anguckt, wie verschiebt sich das? Wir haben im Moment ein Vorsorgeprinzip, das sehr stark in der Europäischen Union verankert ist; es ist sozusagen die Grundlage der Gesetzgebung im Bereich Lebensmittelsicherheit und speziell auch im Bereich Gentechnik. Wir haben aber jetzt schon eben auch die Wechselwirkung mit der WTO. Es gibt Klageverfahren von Staaten, die zu bestimmten Entscheidungen geführt haben; die aber nicht dazu geführt haben, dass wir unsere Standards aufgegeben haben. Wenn man aber jetzt sieht... durch die Unterzeichnung von CETA und dann TTIP würde das Vorsorgeprinzip sehr stark eingeschränkt, nur noch auf bestimmte Bereiche anwendbar sein und damit würde sehr stark der WTO-Arm gestärkt und das Vorsorgeprinzip als Grundlage der Rechtsprechung in Europa geschwächt.

Das wird dann zusätzlich vorangetrieben durch die neuen Mechanismen der regulatorischen Zusammenarbeit und der Möglichkeiten der Industrie, direkt zu klagen. WTO, da können bisher ja nur Staaten klagen, in Zukunft kann die Industrie klagen. Darüber ergibt sich eine dynamische Situation, die dazu führen wird, dass das Vorsorgeprinzip deutlich abgeschwächt wird und die Interessen der Industrie sehr stark zunehmen werden.

Meine Schlussfolgerung ganz klar: Wenn man die Standards in Europa im Vorsorgebereich, das Vorsorgeprinzip, weiter schützen will und weiter entwickeln will, dann kann man CETA eigentlich nicht unterzeichnen. Vielen Dank.

Vorsitzende: Danke. Das waren erst einmal die Wortbeiträge der Sachverständigen. Jetzt kommen wir zu den Fragen und ich habe zunächst einmal eine Frage von Abg. Grundmann an Herrn Prof. Tietje.

Abg. **Oliver Grundmann** (CDU/CSU): Meine sehr geehrten Kolleginnen und Kollegen; sehr geehrte Sachverständige, vielen Dank!

Eine Frage an Herrn Prof. Tietje: Ich habe eben den Ausführungen von Herrn Bode mit großem Interesse entnommen, dass das Schutzniveau im Umweltbereich zumindest eingefroren wird, also zumindest erhalten bleibt. Eine konkrete Frage, bevor hier weiter der Giftschränk an Bedrohungsszenarien aufgemacht wird: Mit Interesse habe ich die Stellungnahme des Sachverständigenrates für Umweltfragen aus dem Februar gelesen, mit dem wir uns in den letzten Wochen sehr intensiv beschäftigt haben; der Sachverständigenrat für Umweltfragen ist ja nicht gerade bekannt, als Lautsprecher der Wirtschaftsinteressen aufzutreten. In dieser Stellungnahme zu TTIP heißt es auf Seite 21: „Der vorgesehene Regulierungsrat wird nach derzeitigem Stand keine Kompetenzen besitzen, unmittelbar und direkt das gesetzliche Schutzniveau im Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherbereich zu senken, also bestehendes Recht zu ändern... Dafür spricht neben dem Vertragstext auch, dass weder die vorgesehenen gemeinsamen Gremien noch die darin vertretenen staatlichen Institutionen – die Europäische Kommission und US-amerikanische Bundesbehörden – berechtigt sind, solche Ände-



rungen eigenständig vorzunehmen.“ [SRU: Umwelt und Freihandel: TTIP umweltverträglich gestalten, Stellungnahme, Februar 2016, Nr. 19]. Es wird ja jetzt immer in der öffentlichen Diskussion das Gegenteil behauptet.

Meine Frage, Herr Prof. Tietje: Können wir davon ausgehen, dass diese Einschätzung, die der Sachverständigenrat für Umweltfragen für den Bereich TTIP ausgesprochen hat, auch für die regulatorische Kooperation bei CETA gilt?

Prof Dr. Christian Tietje (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg): Vielen Dank. Ich kann als Jurist ganz einfach verweisen auf *article 21.2, principles*, Nummer 6, des Entwurfs von CETA aus dem Frühjahr: „*The Parties may undertake regulatory cooperation activities on a voluntary basis.*“ „*On a voluntary basis*“ – regulative Kooperation ist komplett freiwillig. Es gibt dann zusätzlich zu dem, was Sie zitiert haben, natürlich auch keine legislativen oder quasi legislativen Kompetenzen; drittens muss man wissen, dass das gesamte Abkommen sogenannten ‚nicht unmittelbar anwendbar‘ sein wird. Das heißt, nach einer entsprechenden Bestimmung, wie die Europäische Union es bei allen Handelsabkommen macht, kann man sich auf CETA nicht vor innerstaatlichen oder europäischen Verwaltungsbehörden oder Gerichten berufen. Viertens schließlich ist das – das muss ich leider sagen –, was hier behauptet wurde, unzutreffend: Die regulative Kooperation, Umweltschutzstandards, Gentechnik Anerkennung von Standards oder anderes mehr, sind nicht Gegenstand und können auch nicht juristisch Gegenstand eines Investor-Staat-Schiedsverfahrens (ISDS) sein.

Vorsitzende: Kommen wir zur nächsten Frage von Abg. Dr. Miersch.

Abg. **Dr. Matthias Miersch** (SPD): Ich würde gerne Herrn Bode fragen. Herr Prof. Tietje hatte eben ja sehr stark darauf abgestellt, dass CETA eigentlich keine neue Qualität habe, sondern auf WTO-Regelungen verweist. Nun weiß jeder, der sich ein bisschen mit WTO-Recht in den letzten Jahrzehnten beschäftigt hat, dass genau die Frage des Vorsorgeprinzips zwischen Europa und Nordamerika – also ich sage sowohl USA als auch Kanada – immer die umstrittenste Sache gewesen ist. Wir haben in Sa-

chen Hormonfleisch eigentlich eine Rechtsprechung der WTO-Spruchkörper zu Lasten der Europäischen Union; dann wurde gedealt mit einigen Importbereichen; genau das Gleiche beim damaligen, von rot-grüner Bundesregierung verhängten Moratorium...

Insofern meine Frage: Wenn man jetzt als Beruhigungsspiel sagt: ‚Naja, schlimmer als wie bei der WTO wird es nicht‘, ist da mein Eindruck richtig: Wenn sich die Europäische Union jetzt auf das WTO-Recht einlässt, dass wir uns dann nicht eigentlich von unserem Grundsatz „Vorsorgeprinzip gilt“ – den wir in all diesen WTO-Verfahren ja immer hoch gehalten haben – verabschieden? Weil, wir sagen ja letztlich eigentlich: ‚Dieser Rechtsauslegung stimmen wir zu‘.

Ist dann nicht eigentlich auch das „*right to regulate*“ in diesem Zusammenhang etwas ganz stumpfes, weil man sagt: Ja, die Parlamente können und dürfen regulieren. Aber was ist eigentlich mit der Frage des Schadensersatzes? Deswegen würde ich gerne diese beiden Aspekte von Ihnen noch einmal beleuchtet haben.

Thilo Bode (foodwatch e. V.): Vielen Dank, Herr Dr. Miersch. In der Tat ist es so, dass wir bei CETA und bei TTIP auch eine doppelte Verpflichtung haben. Wir sind natürlich als Nationalstaat im internationalen Handel an das WTO-Recht gebunden. Das WTO-Recht hat auch manchmal gewisse Spielräume, aber wir sind zusätzlich durch den CETA-Vertrag gebunden, der sich ausdrücklich auf das WTO-Recht beruft und Spielräume, die vielleicht noch existieren, nicht zulässt. Das heißt, wenn wir eine Maßnahme ergreifen oder eine Maßnahme ergreifen wollen, dann haben wir wegen WTO-Recht keine Chance, uns auf das Vorsorgeprinzip zu berufen. Wir haben auch intern im zwischenstaatlich vertraglichen Verhältnis mit Kanada diese Möglichkeit nicht; wenn wir dann durch Maßnahmen dagegen verstoßen und sagen: ‚Wir regulieren jetzt.‘ Weil wir aus Vorsorgegründen der Meinung sind, dass muss so geschehen, dann verletzen wir den Vertrag und laufen Gefahr, dass uns Sanktionen auferlegt werden. Da, Herr Dr. Miersch, haben Sie natürlich völlig recht, das „*right to regulate*“ wird immer betont, das steht auch drin im CHAPTER, im Kapitel von der regulatorischen Kooperation. Das nutzt Ihnen nur nicht viel, wenn Sie regulieren



und verstoßen dann gegen einen Vertrag und müssen Sanktionen erleiden. Dann haben Sie nach wie vor die Möglichkeit zu sagen: ‚Na ja, ich kann ja regulieren, wie ich will‘. Aber es kann mir doch kein Mensch erzählen, dass das nicht eine Entscheidung beeinflusst, ob ich vielleicht mit Strafzöllen oder mit Schadensersatzzahlungen rechnen muss. Das betrifft ja nicht nur Staaten, das betrifft ja auch Kommunen oder andere Institutionen, die diese Regulierungen vorantreiben. Also das ist alles relativ. Aber besonders schlimm ist eben, dass in dem Vertrag, da das Vorsorgeprinzip nicht erwähnt ist, der europäische Rechtsgedanke überhaupt nicht aktiv vorgetragen wird, während der kanadische, nordamerikanische Rechtsgedanke... Z. B. im Kapitel über gentechnische veränderte Mechanismen ist ein Dialog vereinbart zwischen Kanada und Europa, da wird allein der nordamerikanische Ansatz akzeptiert.

Auch z. B. bei REACH, also bei Chemikalien, bei der gegenseitigen Anerkennung von gewissen Standards wird sehr stark abgehoben auf Kosten-Nutzen-Analysen, Effizienz, rein wirtschaftliche Maßnahmen. Das sind alles Maßnahmen, die, wenn sie allein angewendet werden, das Vorsorgeprinzip ausschließen. Also wir haben uns ja sozusagen strategisch vom Vorsorgeprinzip verabschiedet, das Primärrecht wird sozusagen über den internationalen Handelsvertrag extrem geschwächt. Das ist doch eine Haltung der Europäischen Union, die kein Zufall ist, wenn man sich den Vertrag vornimmt; die ist natürlich strategische Absicht und kommt ganz klar den Interessen der Industrie entgegen. Ich meine, dagegen muss man sich wehren.

Vorsitzende: Frau Abg. Menz, bitte.

Abg. **Birgit Menz** (DIE LINKE.): Danke, Frau Vorsitzende, danke auch den Herren Sachverständigen.

Meine Frage geht an Herrn Maier: Weltweit gibt es bereits viele Interessenkonflikte in Verbindung mit Wasser. Neben Wasserknappheit und Kosten ist auch die Wasserqualität zunehmend ein wichtiges Thema. Wie wirkt sich das CETA-Abkommen auf die Kommerzialisierung des Wassers aus?

Jürgen Maier (Forum Umwelt und Entwicklung): Ja, das CETA-Abkommen sieht natürlich keine direkte Kommerzialisierung des Wassers vor; aber es

öffnet den kanadischen, öffentlichen Beschaffungsmarkt für europäische Anbieter und umgekehrt, den europäischen, öffentlichen Beschaffungsmarkt für kanadische Anbieter. Es schafft aufgrund dieses Investitionsschutzkapitels zusätzliche Klagemöglichkeiten für Investoren. Wenn jetzt z. B. – wie in Berlin passiert – durch eine Volksabstimmung die Wasserversorgung rekommunalisiert wird, weil man eingesehen hat, die Privatisierung war ein Fehler und wenn der Investor zufällig ein kanadischer Investor war, dann kann der natürlich in Zukunft nicht nur vor einem Verwaltungsgericht klagen, sondern auch vor einem obskuren Investitionsschutzschiedsgericht, das sich nicht unbedingt an die Maßstäbe des Grundgesetzes oder des europäischen Rechts halten muss, sondern für das einzig und allein der CETA-Vertrag gilt. Und das ist eben – was unter deutschem Recht ein legitimer Grund für Regulierungen im öffentlichen Interesse ist – nicht unbedingt akzeptabel. Das heißt, Sie schaffen hier einfach neue Tatbestände für Kommerzialisierung. Und alle Beispiele von privatisierter Wasserversorgung zeigen, die Investitionen sinken, weil man die Rendite erhöhen will und das hat früher oder später Konsequenzen für die Qualität des Wassers. Insofern führt der Vertrag nicht direkt zu einer Kommerzialisierung, aber begünstigt sie und führt vor allen Dingen dazu, dass eine Rekommunalisierung nach einer gescheiterten Privatisierung schwieriger wird.

Vorsitzende: Herr Abg. Meiwald.

Abg. **Peter Meiwald** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Meine erste Frage geht an Herrn Dr. Then: Sie haben schon über die Konsequenzen durch gentechnisch veränderten Organismen gesprochen, was uns da alles so droht. Können Sie vielleicht noch ein bisschen deutlicher machen, inwieweit CETA da sogar noch über die WTO-Regelung hinausgeht, neben dem Klagerecht der Industrie? Welche weiteren Gefahren drohen an dem Punkt und inwieweit kann CETA dazu führen, dass die Nulltoleranzpolitik, dann einfach auch in der Praxis... in welchen Zeiträumen oder über welche Mechanismen ausgehebelt werden kann?

Dr. Christoph Then (Testbiotech e. V.): Das Grundproblem ist ja, dass diese beiden Systeme einfach nicht kompatibel sind; man kann nicht sowohl als auch, Gentechnik nach dem kanadischen Prinzip



regulieren, das an einigen Stellen dem europäischen Prinzip diametral gegenübersteht. Das kanadische System sieht ja z. B. gar nicht vor, dass alle Organismen entsprechend erfasst werden, die gentechnisch verändert werden; dementsprechend kann natürlich auch – wenn dort etwas in Verkehr gebracht wird – keine Maßnahme mehr ergriffen werden, um gentechnikfreie Produktion zu schützen oder um gentechnikfreies Saatgut zu schützen. Da gibt es eigentlich nur ein Entweder-oder. Nachdem diese Maßnahmen im CETA-Vertrag nun nicht vorgesehen sind, also dass diese Standards gehalten werden können, sondern dass das kanadische Prinzip hier starken Vorrang hat, auch in den dort genannten regulatorischen Zielsetzungen – es gibt ja dort ein Kapitel zu Biotechnologie –, ist anzunehmen, dass wir diese Standards zum Schutz der gentechnikfreien Landwirtschaft – Nulltoleranz z. B. – nicht aufrechterhalten werden können.

Wenn man dann sieht, was derzeit alles in der Entwicklung ist... Es wird ja auch in der Europäischen Union diskutiert, diese neuen Gentechnikverfahren, die zum Teil geringere Veränderungen im Erbgut ermöglichen, zum Teil aber auch radikalere Veränderungen und dann auch die ganz klare Ansage aus Kanada hat: ‚Wir wollen nicht, dass diese Verfahren alle erfasst werden‘... Die Europäische Union zögert, das zu regulieren; sie ist jetzt schon seit über einem Jahr überfällig, hier eine Entscheidung zu treffen. Viele Beobachter haben Bedenken, dass es vor dem Hintergrund von CETA auch hier nicht zu einer Regelung kommen wird – zu einer eindeutigen Regelung – und dass damit die Standards schon im Stadium der Vertragsverhandlungen Schaden nehmen.

Wenn Sie das Rechtsgutachten vom Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestags sehen, das sagt ja genau das: Sobald man einmal diese Verhandlungen begonnen hat, ist man in bestimmten Bereichen gebunden und darf nichts machen, was dann im Grunde eine Vertragsverschlechterung aus Sicht der Vertragspartner bewirken würde. Und der Deutsche Bundestag z. B. hat ja beschlossen, dass z. B. Klonen gekennzeichnet werden soll bzw. nicht erlaubt werden soll. Das ist z. B. eine Regelung, die derzeit bei den laufenden Verhandlungen von CETA oder nach Unterzeichnung von CETA sehr, sehr schwer möglich ist. Das sagt der Wissenschaftliche Dienst des Bundestages. Das entspricht

auch dem, was ich aufgrund der Papiere sehe, die veröffentlicht wurden.

Vorsitzende: Danke. Das war die erste Runde. Dann starten wir in die nächste. Herr Grundmann, bitte.

Abg. **Oliver Grundmann** (CDU/CSU): Ja, auch eine Frage an Prof. Tietje: Ein Argument, das wir häufig zu hören bekommen und auch heute wieder zu hören bekommen haben: TTIP und CETA seien ein versteckter Angriff auf das europäische Vorsorgeprinzip.

Meine Frage: Sehen Sie wirklich eine Gefahr von CETA auf unsere Umweltgesetzgebung ausstrahlen? Ich habe in meinem Jurastudium gelernt und das sehen wir ja auch bei jedem Gesetz, das wir hier verfassen, dass wir Gesetze nicht einfach willkürlich erlassen können, sondern dass wir jedes Mal eine Gesetzesbegründung folgen lassen müssen. Die muss dort jeweils drinstehen und ich finde auch persönlich erst einmal nichts Falsches daran, wenn wir Gesetze begründen müssen, warum bestimmte Dinge erlassen werden. Ich sehe eher die Gefahr, dass wenn wir unbesehen das Vorsorgeprinzip in unseren Vertrag festschreiben, Tür und Tor öffnen für Protektionismus; dann könnte nämlich jeder seine nationalen Märkte abriegeln, wenn ihm bestimmte Produkte nicht passen. Meine Frage: Brauchen wir im CETA-Vertragstext eine noch deutlichere Verankerung des Vorsorgeprinzips oder hätte das womöglich sogar negative Folgen?

Prof Dr. Christian Tietje (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg): Vielen Dank! Lassen Sie mich zunächst – das irritiert mich – deutlich darauf hinweisen, dass das Vorsorgeprinzip in CETA explizit erwähnt wird: Artikel 24.8, Nummer 2. Ich kann es auch gerne zitieren: *„The Parties acknowledge that where there are threats of serious or irreversible damage, the lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.“* Das wird... vielleicht erinnern sich Frau Höhn oder andere noch daran, das Prinzip 15 der Rio-Erklärung, wie es damals 1992 in Rio in der Erklärung zu Umwelt und Entwicklung verabschiedet wurde... das ist sozusagen der Stand – ob verbindlich oder unverbindlich, darüber kann man streiten – des internationalen



Rechts; das ist das Vorsorgeprinzip. Was fehlt, ist die Überschrift; die findet sich im Prinzip 15 der Rio-Erklärung, die ist hier nicht enthalten. Ok, aber der Text ist identisch zum Prinzip 15 – dem völkerrechtlichen Vorsorgeprinzip.

Zweitens – das kann man festmachen auch an der Reichweite an Einzelregelungen, die hier diskutiert wurden – nämlich, die explizite Herausnahme von Wasser, Herr Maier, CETA Artikel 1.9 ist Ihnen bekannt: Dort ist explizit geregelt, dass der Vertrag nicht Anwendung findet auf jegliche Wasserfragen insgesamt. Das gilt ebenso für die Gentechnik, denn es gibt in CETA keine Pflicht der Zulassung gentechnisch veränderter Organismen und anderer Dinge; es gibt auch keine Pflicht zur gegenseitigen Anerkennung erfolgter Zulassungen.

Vorsitzende: Herr Mindrup, bitte.

Abg. **Klaus Mindrup** (SPD): Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren, herzlichen Dank! Meine Frage richtet sich an Herrn Bode. Wir beschäftigen uns ja hier nicht unbedingt immer mit Handelsabkommen; aber wir haben uns sehr intensiv mit dem internationalen Klimaschutzabkommen beschäftigt. Das war ja ein sehr wesentlicher Erfolg, aber anders als jetzt in diesem Handelsabkommen ist die Frage der Sanktionsmöglichkeiten dort relativ gering geregelt. In dem Freihandelsabkommen gibt es ja die Möglichkeit für Investoren, diese neuen Schiedsstellen anzurufen, wenn sie sich diskriminiert fühlen. Es gibt aber keine Möglichkeit für Verbraucher oder Dritte, wegen des Pariser Klimaschutzabkommens zu klagen.

Meine Frage an Herrn Bode: Welchen Zusammenhang sehen sie zwischen diesen beiden Abkommen und müsste man in CETA zumindest nicht darauf verweisen, dass es dieses Klimaschutzabkommen gibt? Denn aus diesem Klimaschutzabkommen, was ja das Vorsorgeprinzip quasi wirklich verinnerlicht hat, folgen natürlich auch Änderungen unserer Ökonomie, nämlich die Dekarbonisierung unserer Volkswirtschaften und daraus natürlich entsprechende regulatorische Maßnahmen. Müsste man da zu deutlichen Veränderungen im Vertrag kommen? Der Vertrag ist ja in seinem wesentlichen Kern vor Paris ausverhandelt worden.

Thilo Bode (foodwatch e. V.): Ich glaube, um das Vorsorgeprinzip hinreichend zu verankern, muss man es einfach klar nennen. Herr Prof. Tietje hat gesagt, das Vorsorgeprinzip wäre im Vertrag nicht hinreichend verankert [*Redaktion: gemeint war: „Herr Prof. Tietje hat gesagt, das Vorsorgeprinzip wäre im Vertrag hinreichend verankert.“*]. Wir haben vor 14 Tagen eine Studie der Universitäten Göttingen, Den Haag und Brüssel vorgelegt und diese kommen zu der Schlussfolgerung – die können Sie haben, liegt auch hier aus (Anlage 1): Das Vorsorgeprinzip ist nicht hinreichend verankert.

Nehmen wir einmal an, hier stehen zwei Rechtsmeinungen von ausgewiesenen Experten gegenüber: Dann heißt das ja schon, dass wir keine Rechtssicherheit haben. Und wenn wir keine Rechtssicherheit haben – wenn es um ein derartig fundamentales Regulierungsprinzip geht –, dann ist das eine Schwäche des Vertrags. Denn wir wollen ja nur Verträge schließen, um diese Unsicherheiten auszuschließen. Wir wollen auch keine Verträge schließen, die wir dann brechen wollen, sondern wir wollen Rechtssicherheit haben. Es ist wirklich auch ein etwas komischer Hinweis, Herr Prof. Tietje: Ein Verweis auf die Rio-Erklärung ist noch keine rechtliche Absicherung des Vorsorgeprinzips.

Generell noch einmal zu dem Herrn Abgeordneten von der CDU/CSU-Fraktion zu der Frage: Werden hier unmittelbare Standards gesenkt? Nein, das glaube ich eigentlich nicht! Die Gefahr der Handelsverträge CETA und TTIP liegt darin, dass die Verbesserung von Standards, sei es im Umweltbereich oder im Verbraucherschutzbereich oder im Gesundheitsschutz, erheblich erschwert wird. Jetzt kommt natürlich die Frage, wie gut sind unsere Standards. In der bisherigen Diskussion um CETA und TTIP wurde immer über die tollen europäischen Standards gesprochen – diese Meinung teilen wir überhaupt nicht. Wir teilen die Meinung, dass die Standards im Umweltbereich, im Gesundheitsbereich, im Verbraucherschutzbereich erheblich verbessert werden müssen. In vielen, vielen Fällen wird sich diese Verbesserung auf das Vorsorgeprinzip berufen müssen und wollen. Und wenn wir im Vertrag nicht explizit stehen haben, dass wir uns auf das Vorsorgeprinzip berufen können, dürfen und wollen, dann haben wir natürlich ein Problem. Dieses Problem kann man z. B. auch



im Bereich der Chemikalien gut zeigen, im europäischen Chemikalienabkommen REACH ist das Vorsorgeprinzip ganz klar erwähnt. Ich kann Ihnen schon einmal sagen, als wirklich praktisches Beispiel – REACH ist verwirklicht worden, obwohl es sich auf das Vorsorgeprinzip beruft. Die WTO hat das sehr grummelnd akzeptiert. Aber heute wäre mit CETA ein REACH nicht mehr möglich oder nur ein erheblich schwächeres REACH und das ist eine Einschränkung unserer Regulierungsautonomie.

Vorsitzende: Bevor ich den nächsten Redebeitrag aufrufe... Bitte...

Abg. **Marie-Luise Dött** (CDU/CSU): Ich wollte einfach nur sagen... weil alles wörtlich protokolliert wird, was wir ja vorher beschlossen hatten. Herr Bode, Sie haben gesagt, dass Herr Professor Tietje gesagt hat, das Vorsorgeprinzip sei *nicht* verankert... Er hat aber gesagt, dass es verankert sei! ...nur, dass es im Protokoll dann richtig ist. Ich denke, Sie haben sich versprochen.

Thilo Bode (foodwatch e. V.): Danke für die Korrektur.

Vorsitzende: Gut, dann machen wir weiter. Wir haben jetzt Abgeordnete Karin Binder zu Gast. Ich begrüße sie als Mitglied des Landwirtschaftsausschusses herzlich. Bitte, Frau Binder.

Abg. **Karin Binder** (DIE LINKE.): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, ...deshalb richtet sich meine Frage auch an Herrn Maier. Als Verbraucherschutzpolitikerin begrüße ich außerordentlich, dass Verbraucher und Verbraucherinnen verstärkt das Thema regionale und saisonale Produkte unterstützen, dass sie tatsächlich ihre Kaufgewohnheiten bzw. Konsumgewohnheiten in der Richtung verstärken, also eine bewusste Verbraucherentscheidung treffen. Damit verbunden ist natürlich für mich als Verbraucherschutzpolitikerin auch ein höheres Maß an Lebensmittelsicherheit, auch ein Maß an Ernährungssouveränität. All dieses droht nach meinem Dafürhalten auf der Strecke zu bleiben, so wie Sie es vorhin auch schon beschrieben haben. Die bäuerliche Landwirtschaft wird durch die industrielle Landwirtschaft verdrängt werden, weil sie sich durch die Preise schlichtweg nicht auf dem

Markt behaupten können. Jetzt hat natürlich bäuerliche Landwirtschaft bei uns auch durchaus – sage ich einmal – umweltpflegerische Aspekte. Wir haben eine Kulturlandschaft, die wird tatsächlich durch bäuerliche Betriebe geschützt – gepflegt.

Was erwarten Sie in dem Zusammenhang zum einen als Auswirkung für unsere Kulturlandschaft, wenn diese bäuerlichen Betriebe sterben, was leider zu befürchten ist? Und gleichzeitig: Sehen Sie dieses Thema Lebensmittelsicherheit, Lebensmittelsouveränität in dem Zusammenhang gesichert?

Jürgen Maier (Forum Umwelt und Entwicklung): Natürlich kann man hier sagen: CETA ist nur ein ‚Tropfen auf einen heißen Stein‘, es gibt ja viele Handelsabkommen. Was die Konsequenz einer immer stärkeren Weltmarktorientierung der Landwirtschaft bedeutet, kann man in Kanada gut sehen: Seit 25 Jahren NAFTA-Vertrag hat sich die Konzentration der kanadischen Landwirtschaft dramatisch beschleunigt. Dementsprechend sind Rindfleischproduzenten in Kanada... das sind in der Regel Herden von 20 000 Kühen; dass diese Produktion natürlich kosteneffizienter als eine kleinbäuerliche Landwirtschaft ist, ist völlig klar.

Die Frage ist: Wollen wir so etwas? Ist das unsere Zukunft? Oder wollen wir doch eine Rückkehr zu einer verstärkt regionalen, ökologischeren Landwirtschaft, bäuerlichen Landwirtschaft – das ist das, was die Verbraucher wollen. Umgekehrt hat Kanada nur im Bereich Milch eine Ausnahme: Da liegt der Milchpreis heute noch bei 50 Cent pro Liter; also mehr als doppelt so hoch wie in Europa; weil die Kanadier die Milchmarktregelungen bisher von Handelsabkommen ausgenommen haben. Mit CETA ändert sich das. Die öffnen ihren Milchmarkt für Importe aus Europa, natürlich nicht in Form von Frischmilch, sondern Milchprodukten, Käse usw. Damit setzen sie ihre eigenen Milchbauern einer verschärften Konkurrenz durch ein Billiglohngelände, durch ein Billigpreisgelände aus. Also wir machen sozusagen unseren Rindfleischmarkt verstärkt kaputt, die Kanadier ihren Milchmarkt...

Und dann kommen noch andere Abkommen dazu, die das gleiche machen, TTIP usw. Alle diese Abkommen wirken in der Summe Richtung Weltmarktorientierung, Richtung Industrialisierung der



Landwirtschaft. Nicht, dass bäuerliche Landwirtschaft verboten wird, das ist völlig klar; aber ihre Marktposition wird immer weiter unterminiert. Wir sehen es ja im Augenblick, was da passiert: Höfesterben usw. In Kanada gibt es praktisch keine Bauernhöfe mehr, nur noch große Farmen.

Ich sage: Das ist in den Augen einer sehr großen Mehrheit von Verbrauchern auf beiden Seiten des Atlantiks einfach der völlig falsche Weg. Die Weltmarktorientierung der Landwirtschaft führt in die Sackgasse und CETA beschleunigt diese Weltmarktorientierung.

Vorsitzende: Frau Abgeordnete Kotting-Uhl.

Abg. **Sylvia Kotting-Uhl** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Dankeschön, Frau Vorsitzende. Meine Frage geht an Herrn Prof. Tietje, noch einmal zum Vorsorgeprinzip: Ich möchte Sie gerne fragen, Herr Prof. Tietje, wie das Vorsorgeprinzip bei so einem völlig gegensätzlichen Prinzip – wie es in den USA und Kanada besteht – integriert werden soll bzw. damit verbunden werden soll?

Ich will ja gar nicht sagen, dass bei uns alles besser ist. Aber wir haben eben das Vorsorgeprinzip als Schutz für die Verbraucherinnen und Verbraucher, und in diesen Ländern gilt nur das Nachsorgeprinzip. Deswegen sind bei uns 13 000 Stoffe in Kosmetika verboten; in den USA und Kanada sind es im zweistelligen Bereich nur Stoffe, die verboten sind, weil es dort die These gibt: Bei uns sind Entschädigungszahlungen so hoch, dass die Unternehmen sich von sich aus hüten werden, irgendwelche Stoffe, die gefährlich sein könnten, in Produkte einzumischen. Das ist einfach eine völlig unterschiedliche Herangehensweise.

Ich frage mich bzw. ich frage Sie, wie will man das zusammenbringen? Das scheint mir schlicht unmöglich, weil da zwei Systeme aufeinanderprallen, die von völlig gegensätzlichen Schutzeinstellungen, also wie man Schutz bewirkt, ausgehen.

Prof. Dr. Christian Tietje (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg): Vielen Dank für diese sehr spannende Frage! Man muss – denke ich – differenzieren, um zu dem Problem vorzustoßen. Wir haben auf der einen Seite Vor- und Nachsorge –

wie Sie es selbst genannt haben –, wir haben aber auf der anderen Seite und das ist nicht der eigentliche Gegensatz... ich erkläre das gleich... wir haben das Vorsorgeprinzip gegenüber dem Prinzip des wissenschaftlichen Nachweises als Rechtfertigung für die Regulierung.

Andersherum: Die Frage, ob man mit den Marktmechanismen – jetzt sehr vereinfacht gesprochen – die Regulierung zum Schutze von Gesundheits- und Umweltschutz realisiert, ist eine ordnungspolitische Frage, die im Rahmen des politischen Ermessens ausgeübt wird: Wie viel will man regeln? Das ist unabhängig von der Frage, ob man, wenn man regeln will, regeln darf; das ist deutlich zu differenzieren. An der Stelle, nämlich nicht bei der Frage, wie viel will man regeln, besteht die Differenz und der Streit, sondern bei der Frage: Darf man regeln, wenn man denn aus politischen Erwägungen, wie sie ein Parlament trifft, regeln möchte? Und an der Stelle gibt es dann den berühmten Streit zwischen dem Vorsorgeprinzip und dem wissenschaftsbasierten Ansatz. Das ist im Übrigen dann auch in der Studie des Kollegen Stoll aus Göttingen, die für foodwatch erstellt wurde, im Einzelnen nachzulesen. Insofern besteht dort nicht das große Problem.

Zum zweiten, vielleicht noch einmal in aller Deutlichkeit: Das Vorsorgeprinzip ist – wie der Name schon sagt – auch im europäischen, gerade im europäischen Recht, eben ein Prinzip. Das heißt, es ist keine abschließende Rechtsregel, die wir sofort anwenden können; sondern das ist immer in Abwägung zu den tatsächlichen und rechtlichen Möglichkeiten in einer konkreten Situation zu sehen. Das heißt natürlich zugleich, dass, je höher die Gefahr für die Umwelt, für die Gesundheit ist, desto geringer ist der Spielraum unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten für die Legislative und die Exekutive; aber in einer Situation normaler politischer Entscheidungsfindung – in der Legislative oder in der Exekutive als Einzelfallentscheidung –, gibt es einem auf das Vorsorgeprinzip bezogen das Recht und die Möglichkeit der Verhältnismäßigkeitsabwägung. Vorsorgeprinzip heißt nicht: „So und nicht anders muss man handeln“. Das hat so auch nie der Europäische Gerichtshof gesagt. Es ist eine Leitmaxime, eine Handlungsmaxime, die immer in Abwägung zu stellen ist mit den tatsächlichen



chen und rechtlichen Möglichkeiten in der jeweiligen konkreten Situation, um die es im Einzelnen geht.

Daraus ergibt sich dann auch, wie ich meine, dass REACH – und das steht im Übrigen auch nicht im Gutachten von Herrn Kollegen Stoll – auch unter CETA möglich wäre; das ändert sich regulativ nicht. Herr Stoll vertritt auf Seite 29 des Gutachtens, Herr Bode, dass es vielleicht durch die Gespräche, die man auf unverbindlicher Ebene führen müsste, zu Zeitverzögerungen hätte kommen können. Das mag sein. Aber rechtlich hätte CETA ein REACH nicht verhindert; das findet sich in diesem Gutachten nicht, diese Aussage. Danke.

Vorsitzende: Herr Grundmann.

Abg. **Oliver Grundmann** (CDU/CSU): Nach Vietnam ist Kanada das zweite Land, das den europäischen Vorschlag für einen Investitionsgerichtshof akzeptiert. Freihandelsgegner warnen trotzdem vor einer monströsen Klagewelle, die uns hier in Deutschland oder in Europa ins Haus stehen würde. Kanadische und auch amerikanische Unternehmen, die würden quasi nur darauf warten, loszubrechen und uns mit Klagen zu überziehen. Das hört man quasi in vielen Veröffentlichungen. Nun bin ich kein Experte für Investitionsstreitigkeiten; aber wenn ich mir das so bisher anschauere, dann haben wir – die Bundesrepublik Deutschland – über 130 Verträge abgeschlossen, aber wurden in über 50 Jahren nur dreimal verklagt und keine dieser drei Klagen war erfolgreich. Um jetzt in dieser Bildsprache der Freihandelsgegner zu bleiben... da kennen wir ja Chlörhühner und all diese Dinge... das ist ja nicht einmal ein Rinnsal, was da an Klagen bisher hereingetropft ist. Jetzt installieren wir zusätzlich noch diesen neuen Investitionsgerichtshof, und trotzdem heißt es: Da rollt eine unvorstellbare Klagewelle auf uns zu.

Deshalb meine Frage an Sie, Herr Prof. Tietje als ausgewiesenen Experten für internationales Handelsrecht: Öffnen wir durch CETA wirklich ‚Tür und Tor‘ für alle hereinbrechenden Klagewellen? Und wenn nicht: Ist dieser neue Investitionsgerichtshof überhaupt notwendig gewesen?

Prof. Dr. Christian Tietje (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg): Vielen Dank. Zunächst,

denke ich, ist nicht unwichtig, zu berücksichtigen, dass von den ungefähr 700 weltweit seit den letzten 50 Jahren eingereichten Investitionsschutzklagen der weitaus größte Teil von europäischen Unternehmen angestrengt wurde und nicht von US-amerikanischen oder gar kanadischen Unternehmen. Europäische, insbesondere auch deutsche Unternehmen, sind die am aktivsten dieses Instrument Nutzenden. Das will ich gar nicht bewerten, nur damit die Zahlen einmal klar sind.

Zum zweiten ist CETA eine substanzielle und weitreichende Fortentwicklung des investitionsschutzrechtlichen Schutzstandards, insbesondere auch mit Blick auf Diskussionen wie Umwelt und regulative Maßnahmen. Ich denke, niemand wird vertreten, dass es notwendig ist, aus Gesichtspunkten des Umweltschutzes heraus diskriminierende Maßnahmen zu ergreifen. Insofern können wir das, denke ich, in der Diskussion außen vor lassen. Wichtig sind der Standard der sogenannten fairen und gerechten Behandlung und die sogenannte indirekte Enteignung. In beiden Bereichen ist das, was jetzt von der EU und Kanada vereinbart wurde – jedenfalls soviel wir wissen –, soweit präzisiert, dass im Bereich der fairen und gerechten Behandlung – vereinfacht gesagt – nur noch die willkürliche Behandlung eines ausländischen Investors Klagegegenstand sein kann. Im Bereich der indirekten Enteignung wird explizit hervorgehoben, dass regulative Maßnahmen, auch wenn sie sich auf wirtschaftliche Interessen auswirken, sofern sie im öffentlichen Interesse erfolgen und nicht willkürlich sind, keinen Schutz vor Enteignungsgesichtspunkten bieten.

Insofern, denke ich, ist diese Reform des Investitionsschutzrechts ein großer Fortschritt; durchaus auch kritisch gesagt im Verhältnis zu den 130 Abkommen, die wir als Bundesrepublik Deutschland bislang unterzeichnet haben. Hier haben wir wirklich substanzielle Reformfortschritte, um gerade solche Szenarien – die bislang nicht eingetreten sind – zu vermeiden.

Vorsitzende: Herr Abgeordneter Miersch.

Abg. **Dr. Matthias Miersch** (SPD): Herr Prof. Tietje, ich würde Sie gerne in diesem Zusammenhang zu zwei Dingen noch einmal fragen.



Erstens – anknüpfend an das, was der Kollege Grundmann eben gefragt hat: Würden Sie mir schon zustimmen, dass, wenn wir uns die letzten 20 Jahre weltweit angucken, dass das Thema Investitionsschutz und Klageverfahren rasant – gerade in den letzten zehn Jahren – zugenommen haben, so dass wir eine ganze „Industrie“ von Anwälten dort feststellen können?

Und zweitens: Sie haben gesagt, Sie wollen in Sachen Investitionsschutz noch einmal ein bisschen näher darauf eingehen. Mir ist, ehrlich gesagt, die Institutionenstreitigkeit, wie die Schiedsrichter ausgewählt werden, eher sekundär; sondern mir geht es um das materielle Recht. Ich habe auch lange Zeit davon gelebt, dass wir unterschiedliche Auslegungen haben... deswegen denke ich, alles das, was Sie uns hier vortragen, steht natürlich vor dem Hintergrund, dass letztlich in Rechtsstreitigkeiten über die Auslegung gestritten werden muss. Wir haben augenblicklich ja in der Bundesrepublik Deutschland das Verfahren Vattenfall gegen die Bundesrepublik Deutschland, basierend auf der Energiecharta. Da Sie ja sicherlich seit langer Zeit auch diese Verträge analysiert haben: Geben Sie mir recht, dass, wenn wir in den Vertragstext – augenblicklich jedenfalls – gucken, genau die Vertragspassagen, auf die sich Vattenfall stützt und wo die Bundesregierung sagt, dass sie falsch ausgelegt werden... genau diese Formulierungen finden sich augenblicklich im CETA-Text. Oder habe ich da etwas überlesen? Geben Sie mir recht, dass damit doch die Gefahr entsprechender Prozesse aufgrund dieses Vertragstextes gegeben ist?

Prof. Dr. Christian Tietje (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg): Vielen Dank. Ihre rein empirische Feststellung, dass wir einen Anstieg von Investitionsschutzverfahren haben, das liegt auf der Hand, das ist überall nachzulesen. Wir haben seit Ende der 90er Jahre – ungefähr – eine sehr intensive Nutzung dieses Instruments. Allerdings, um das kurz zu erklären, weil es dafür natürlich einen Grund gibt: Der Grund besteht darin, dass wir vermehrt – auch wir, d. h. die Bundesrepublik Deutschland, als die Kompetenz noch nationalstaatlich war, erst seit ungefähr Mitte der 80er Jahre und dann insbesondere nach dem Systemwechsel 1989 – Investor-Staat-Schiedsgerichtsklauseln in die Verträge eingefügt haben. Das dauert immer ein bisschen, bis die dann sozusagen aktiviert werden.

Insofern ist das vor dem Hintergrund dessen, was die Legislative, nämlich die Parlamente, und die Regierungen, bei der Ratifikation der Verträge entschieden haben, diese Klauseln einzufügen und dann mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung das Gebrauch-Machen dieser Klauseln, allein empirisch zu erklären. Das ändert natürlich nichts daran, dass wir jetzt eine durchaus beachtliche Anzahl haben, die relativ gesehen auf das weltweite Volumen von Direktinvestitionen – so wie die UNCTAD das immer wieder erhebt – allerdings immer noch im sehr marginalen Bereich ist; aber das nur als Fußnote.

Auf Vattenfall bezogen: Hier in dem Streitfall steht ja nicht im engeren Sinne eine umweltpolitische Grundentscheidung zur Debatte, sondern die Frage der zunächst Gewährung gewisser Zusicherungen und dann der Rücknahme, die unter dem Energiecharta-Vertrag – und das ist das Entscheidende – geltend gemacht werden... soweit man informiert ist, ich persönlich weiß nicht... viele Dokumente werden leider nicht freigegeben... und unter...

Zwischenruf Abg. Dr. Matthias Miersch (SPD): ... geht gleich immer in die Geheimschutzstelle...

Prof. Dr. Christian Tietje (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg): ... unter fairer und gerechter Behandlung diskutiert werden und indirekter Enteignung. Das sind gerade die Klauseln, von denen ich gerade sprach, die in CETA substanziell reformiert und erweitert werden. Das, was in CETA steht, haben wir weltweit noch nicht. Damit wird durchaus reagiert: erstens auf Kritik aus der Zivilgesellschaft, aus den Parlamenten; und zweitens auch auf gewisse Rechtsprechung. Das, was sich jetzt konkretisiert im Text findet, ist weitgehend schiedsgerichtliche Rechtsprechung in den letzten Jahren, die diese Möglichkeiten deutlich interpretatorisch restriktiv ausgelegt hat.

Vorsitzende: Also dass der Atomausstieg mit Umwelt nichts zu tun hat, das würde der Umweltausschuss hier, glaube ich, zurückweisen, weil wir sind auch für die Atomkraft zuständig.

Prof. Dr. Christian Tietje (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg): Entschuldigen Sie. Ganz ohne Frage, das war damit nicht gemeint, das war



eher juristisch verengt sozusagen auf den Klagegegenstand.

Vorsitzende: Gut, dann kommen wir zur nächsten Abgeordneten. Frau Menz, bitte.

Abg. **Birgit Menz** (DIE LINKE.): Danke, Frau Vorsitzende. Meine nächste Frage geht an Herrn Maier. Sie sprachen vorhin auch von der Nachhaltigkeit und der zwingenden Umsetzung der SDGs, die uns bevorsteht, die wir ja auch einheitlich so angenommen haben. Jetzt stehen aber gerade diese Investitions... also diese Möglichkeiten, Investitionshindernisse in gewissen Dingen zu sehen, wie z. B. in der FFH-Richtlinie, die ja Bewirtschaftungsauflagen und so etwas vorsieht, dem entgegen. Also in dem Moment, in dem ich ein Verfahren habe, ruhen die Dinge, alles verzögert sich und unsere Möglichkeiten, die eigentlich für die Nachhaltigkeit wirklich sinnvollen Dinge umzusetzen, geraten in Gefahr. Wie sehen Sie das?

Jürgen Maier (Forum Umwelt und Entwicklung): Wir haben in der Tat die Situation: Da haben wir in diesem Vertrag zwar ein Nachhaltigkeitskapitel enthalten; das besteht aus vier Seiten, vier Seiten von 1 600 Seiten. Im Prinzip ist das eine unverbindliche Absichtserklärung, was die beiden Seiten erklären... sie finden die Rio-Erklärung von 1992 gut, sie verweisen darauf, dass sie Mitglieder von Umweltschutzabkommen sind etc... versprechen sich, besser miteinander zu kooperieren etc... Aber in diesen vier Seiten ist keine einzige Verpflichtung, was für ein Handelsabkommen ja eher unüblich ist. Das heißt, Sie können hier auch gar nichts durchsetzen. Und wenn Sie den Rest durchlesen... da sind sie schon die ganze Zeit am Diskutieren über die regulatorische Kooperation... Natürlich stimmt das, was Herr Prof. Tietje auch sagt: Letzten Endes, wenn die EU oder ein EU-Staat vorhat, eine Regulierung zu machen, wird CETA das nicht unbedingt direkt verbieten. Wir werden dann den Kanadiern erklären müssen, warum wir das machen; die Kanadier können darüber Gespräche verlangen, warum wir das machen; und ein Investor kann, wenn es seine legitimen Profiterwartungen schmälert oder wenn er die Regulierung für handelsverzerrend hält, dagegen klagen.

Die Frage ist aber schon: Brauchen wir eigentlich Verträge, wo wir uns gegenüber den Kanadiern verpflichten, dass wir denen erst einmal erklären müssen, warum wir die Umweltschutzstandards erhöhen? Also solche Verträge, finde ich, braucht man gar nicht erst abzuschließen, sondern man bräuchte höchstens Verträge, wo die Kanadier erst einmal uns gegenüber erklären müssen, warum sie Umweltstandards senken, wenn sie etwa unilateral aus dem Kyoto-Protokoll ausgetreten sind, was sie gemacht haben, während der CETA-Vertrag verhandelt wurde; warum sie dem Biosafety-Protokoll der Vereinten Nationen nicht beigetreten sind, weil sie nämlich der Meinung sind, dass das ihre Gentechnikindustrie zu sehr einschränkt.

Also solche Verträge könnte man vielleicht diskutieren, aber alles in allem zeigt die Geschichte von Umweltschutz und Nachhaltigkeit, dass Vorreiter Standards erhöht haben. Der Katalysator wurde unilateral von Kalifornien 1973 eingeführt, da hat man nicht nach regulatorischer Kooperation gerufen; sondern gesagt, wir machen das jetzt. Die deutsche Autoindustrie hat da gesagt, das ist furchtbar, das geht nicht; und zehn Jahre später war der Katalysator überall. Diese Verträge machen sozusagen das Vorreiterprinzip praktisch unmöglich oder erschweren es zumindest. Also wir haben damit sehr, sehr viele zusätzliche Hindernisse eingebaut. Klar ist schon, Nachhaltigkeit wird man nicht erreichen, indem man so weitermacht; sondern Nachhaltigkeit ist nur zu erreichen, wenn wir anders regulieren, nicht unbedingt mehr regulieren, das ist klar, aber anders, mit anderen Prioritäten. Wenn ich dann noch internationale Verträge schließe, wo ich da zusätzliche Hindernisse habe, dann ist das kontraproduktiv.

Vorsitzende: Herr Meiwald, bitte.

Abg. **Peter Meiwald** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank. Ich würde gerne noch auf einen etwas anderen Gesichtspunkt zu sprechen kommen und Herrn Bode dazu befragen.

Es geht neben der Frage der Weiterentwicklung der Standards, die gerade hier auch noch einmal wieder ausreichend thematisiert worden ist, auch um die Frage: Was können wir zukünftig noch machen, ohne dass wir Klagen riskieren? Bzw. im Umkehr-



schluss auch: Welchen – ich sage einmal – voraus-eilenden Gehorsam gibt es auch auf europäischer Seite gegenüber möglichen, denkbaren Klagen? Zum Beispiel haben wir das im vergangenen Jahr bei der Weiterentwicklung der europäischen Kraftstoffqualitätsrichtlinie gesehen, dass da Schieferöl auf einmal gar nicht mehr mit seinen Klimafolgen so berechnet worden ist wie vorher; aus unserer Interpretation schon durchaus ein Vorgriff auf CETA, zu sagen: Ja, ehe es hinterher Klagen gibt, wollen wir es gleich gar nicht mehr für die Prozessqualität entsprechend labeln.

Da stellt sich natürlich für mich auch im Lebensmittelbereich die Frage: Wird es zukünftig noch möglich sein, unter einem CETA-Abkommen die Prozessqualität darzustellen auf Labels von Lebensmitteln, z. B. bei Thunfischen so etwas wie „delfinfreundlich gefangen“? Oder *science-based*, das Thunfischfleisch ist das Gleiche wie aus anderen Netzen; das darf man nicht mehr draufschreiben, weil es eine Diskriminierung des anderen Marktteilnehmers ist. Oder Labels wie „Weidemilch“, Labels wie „Tierwohl“, die ja letztendlich hinterher nicht *science-based* am Produkt nachweisen können, dass das Produkt unbedingt anders ist als das, was anders gehalten wurde oder anders gefangen worden ist. Also wird solch eine Kennzeichnung zukünftig überhaupt noch möglich sein?

Thilo Bode (foodwatch e. V.): Vielen Dank! Ja, es ist in der Tat so, dass wir gerade im Lebensmittelbereich beide Gefahren durch CETA sehen: einerseits, dass an bestehenden Standards sozusagen geknabbert wird und diese geschwächt werden und dann zukünftige wichtige Regulierungen erschwert, wenn nicht gar verhindert werden.

Beim Beispiel Pflanzenschutzmittel, da hat sich die Europäische Union darauf verständigt, dass man z. B. die Vorgaben des Codex Alimentarius der Weltgesundheitsorganisation als Maßstab nehmen sollte. Diese Standards des Codex Alimentarius sind entsprechend viel schwächer als die europäischen. Bei den endokrinen Disruptoren, also bei den Stoffen, die den Hormonhaushalt gefährden, hat die EU lange die Regulierungen verzögert, wahrscheinlich auch im Vorgriff auf die Verhandlungen und wurde dann von Schweden beim Europäischen Gerichtshof verklagt. Der Europäische

Gerichtshof hat diese Verzögerung verurteilt und jetzt werden bei den neuen Verlautbarungen der Kommission bei der Beurteilung dieser Stoffe Kosten-Nutzen-Analysen eingeführt. Aber das Vorsorgeprinzip sagt eben ganz eindeutig, wir können hier wirtschaftliche Vorteile nicht mit Risiken für die menschliche Gesundheit abwägen.

Im Lebensmittelbereich – um Ihre Frage zu beantworten – gibt es ein ganz wichtiges Thema zukünftiger Regulierung, und zwar chronische Krankheiten: Von der Weltgesundheitsorganisation heute als Thema Nummer eins in der Welt gesehen, stärker als ansteckende Krankheiten wie Hepatitis B und Aids: Übergewicht Diabetes Typ 2 bei Kindern – weltweit ein riesiges Problem. Das heißt, wir bräuchten hier eine bessere Nährwertkennzeichnung; z. B. die Nährwertampel, die kennen Sie alle. Wir haben uns das genau angeschaut, wenn man heute diese Nährwertkennzeichnung einführen würde. Und was bei CETA mit Sicherheit passieren kann: Man kann die gegenwärtigen Nährwertstandards zwischen Kanada und Europa harmonisieren, denn die sind zwischen USA und Europa fast gleich. Da gibt es nur einen ganz kleinen Unterschied, auf der Rückseite der Packung muss der Prozentgehalt von Nährstoffen in Prozent angegeben werden. Das ist das Einzige, was die amerikanische und die europäische Nährwertkennzeichnung unterscheidet; sehr wahrscheinlich kommt es zu einer Harmonisierung. Das bedeutet: Die EU könnte nur noch besser regulieren, d. h. also die Nährwertstoffe besser kennzeichnen, ohne vertragsbrüchig zu werden, wenn die Kanadier ihre Zustimmung geben. Wir können natürlich regulieren, aber dann laufen Sie Gefahr, Sanktionen zu erleiden. Und das ist meiner Meinung nach eine Einschränkung der Souveränität bei der Regulierung, die nicht hingenommen werden kann. Wir machen ja völkerrechtliche Verträge, damit wir unsere Souveränität beschränken, das ist ja ganz klar – bei Abrüstung etwa, bei Klima. Aber es kann doch nicht sein, dass es auf Kosten des Gesundheits- und Umweltschutzes geht; es kann doch nicht sein, dass wir dann zur Rückwärtsregulierung gezwungen werden. Also das ist eins der Beispiele, wo man klarmachen kann, dass da nicht mehr viel geht.

Bei den geografischen Herkunftskennzeichnungen ist es übrigens ähnlich; das kann ich ja nachher noch erläutern. Danke.



Vorsitzende: So, wir steigen in die letzte Runde ein, die ist ein bisschen verkürzt. Da würde ich sagen, Sie halten sich möglichst nicht unbedingt an die zwei Minuten, sondern ein bisschen kürzer... und die Antworten würden wir auch mit zwei Minuten ansetzen, sodass wir eine Runde noch durchbekommen. Herr Grundmann.

Abg. Oliver Grundmann (CDU/CSU): Im Juli 2011 trat das Freihandelsabkommen der Europäischen Union mit Südkorea in Kraft. Während bei CETA und TTIP eher Mutmaßungen und Gefühle den politischen Diskurs bestimmen, haben wir in diesem Abkommen die Fakten schwarz auf weiß. Und 2015 lagen die Exporte nach Südkorea um über 50 Prozent höher als im Jahr 2011; und vor allem die deutsche Elektrotechnik, die Chemie-, Pharma- und Metallindustrie und insbesondere auch die Automobilhersteller haben davon profitiert. Die Automobilhersteller waren allerdings vorher sehr skeptisch, also in Deutschland hatten sie Sorge diesbezüglich. Man sagt, mit Südkorea, das sei das erste moderne Abkommen der neuen Generation, weil sich darin die regulatorische Kooperation für verschiedene Industriebereiche findet. Das wurde ja von Ihnen eben auch angesprochen, Herr Bode, dass das alles sehr gefährlich sei. In 15 thematischen Arbeitsgruppen diskutieren Vertreter aus Seoul und Brüssel nun regelmäßig über aktuelle und zukünftige Gesetzesentwicklung; man schaut gemeinsam, in welchen Bereichen gemeinsame Standards nützlich und sinnvoll sind; das halte ich auch persönlich für absolut sinnvoll.

Meine Frage hierzu: Haben wir neben den bekannten Effekten aus dem EU-Handelsabkommen mit Südkorea irgendwelche negativen Auswirkungen infolge dieser regulatorischen Kooperation zu spüren bekommen? Ist diese regulatorische Kooperation wirklich zu einem Einfallstor – wie es immer dargestellt wird – für Lobbyinteressen geworden, die unsere Umwelt- und Verbraucherschutzstandards ausgehöhlt haben, Herr Prof. Tietje?

Prof. Dr. Christian Tietje (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg): Mir ist das nicht bekannt, zumindest... Wir müssen dabei, denke ich, auch über Südkorea hinaus – was Sie ausgeführt haben – berücksichtigen, dass wir auch mit den Kanadiern bereits regulatorische Kooperation in nicht unerheb-

lichem Maß, und zwar insbesondere in den sensiblen Bereichen Veterinär- und Gentechnologie, seit einigen Jahren machen, mit den Amerikanern genauso. Das erfolgt auf der Ebene derselben Rechtsqualität, wie es dann auch nach den Abkommen vorgesehen ist, nämlich unverbindlich im Sinne eines Dialogs. Die Idee – das muss man auch noch einmal betonen – regulativer und regulatorischer Kooperation ist, wir wissen um unterschiedliche, das wurde in verschiedenen Wortbeiträgen hervorgehoben, auch kulturelle Herangehensweisen an gesellschaftliche Herausforderungen.

Wir können versuchen, sozusagen 1:1 einen Standard – ob der nun der europäische oder der nordamerikanische ist – dann jeweils in das Abkommen zu schreiben, dann werden wir kein Abkommen haben, weil das nur über Kompromisswege geht. Oder man setzt sich zusammen und vereinbart Verfahren... dass man redet, Verständnis hervorruft – das ist die Idee regulativer Kooperation, dass man Verständnis in einzelnen Sachbereichen sektoral für das jeweils andere Anliegen hervorruft, ohne dass dieses zu rechtsverpflichtender und rechtsverbindlicher Einschränkung der Letztentscheidung und Verantwortung auch im parlamentarischen System führen würde. Das, denke ich, ist an dieser Stelle zu betonen. Das führt im Übrigen dann auch dazu, dass man nicht die Regulierung rechtlich primär regelt, sondern eben andere Mechanismen wie – beispielsweise von den Herren Abgeordneten angesprochen – Label-Fragen, also Kennzeichnungsregelungen. Und ich möchte nur kurz auf Artikel 22.3, Nummer 2, Buchstabe a von CETA verweisen, wo explizit *eco-labelling*, also Umweltschutzkennzeichnung, von beiden Vertragsparteien als zu fördern und wichtig angesehen wird. Das entspricht der Rechtsprechung des WTO Appellate Body; das ist eine Frage, die unter dem Abkommen über technische Handelshemmnisse besprochen wird.

Zur Zulässigkeit von *labelling* im Umweltschutzbereich – also die Thunfisch-Fälle sind hier zu nennen ...sofern das *labelling* diskriminierungsfrei ist. Aber dass wir diskriminieren wollen, denke ich, steht nicht zur Debatte. Es geht um die Frage, ob *labelling* eine unzumutbare Handelsbeschränkung ist: im Gegenteil! Es ist immer die mildere Art.

Vorsitzende: Herr Pilger.



Abg. **Detlev Pilger** (SPD): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Ich habe eine Frage an Herrn Maier. Nach neuesten Umfragen lehnen die meisten Bundesbürgerinnen und Bundesbürger genmanipulierte Lebensmittel ab, gleichermaßen wird durch CETA ihnen hier in unserem Land, im gesamten Europa ein Markt eröffnet. Außerdem bestehen bisher keine zuverlässigen Methoden, um die gesundheitlichen Risiken von genmanipulierten Lebensmitteln auf die menschliche Gesundheit abzuschätzen.

Können Sie uns vielleicht eine Abschätzung dazu geben, wie lange es noch dauern könnte, um belastbare Zahlen und Ergebnisse zu erlangen, auf deren Grundlagen solche Risiken verlässlich abgeschätzt werden können?

Jürgen Maier (Forum Umwelt und Entwicklung): Mit den belastbaren Zahlen... wann das möglich sein wird, das kann ich Ihnen auch nicht sagen. Fakt ist aber natürlich, wenn wir jetzt z. B. Kanada angucken, dass dort viele gentechnisch manipulierte Produkte im Umlauf sind, über die es keine belastbaren Zahlen gibt. Da gibt es gentechnisch manipulierte Lachse, gentechnisch manipulierte Äpfel und alle möglichen Dinge, die hier in Europa gar nicht zugelassen sind. Wir würden mit CETA im Übrigen auch die Apfelpimporte aus Kanada liberalisieren; wer die dann kontrolliert, ist eine völlig andere Frage. Wer keine Zölle mehr erhebt, wird auch nicht mehr sehr viel kontrollieren. Aber davon einmal abgesehen, sind wir natürlich mit diesem Abkommen schon auch an einem Punkt, wo wir uns verpflichten, Zulassungsverfahren für gentechnische Organismen zu beschleunigen, effizienter zu machen und sie gegenüber Kanada zu erklären. Nun kann man sagen, wenn wir stur sind und sagen, wir lehnen gentechnisch manipulierte Produkte nicht aus wissenschaftlichen Gründen ab, sondern aus ethischen, politischen, ökologischen oder sonstigen Gründen, weil unsere Verbraucher das nun einmal nicht wollen, und unsere Verbraucher sind keine Wissenschaftler, sondern die wollen es nicht, dann erklären wir es den Kanadiern halt und dann müssen die das schlucken; das kann man alles sagen. Aber die Frage ist schon, wenn unsere Verbraucher Gentechnik wirklich ablehnen, da braucht man keine Abkommen zu schließen, wo man sich dafür zusätzlich rechtfertigen muss...

und Märkte öffnet, die man nicht mehr genau kontrollieren kann. Das wäre ein Punkt, wo ich einfach sagen würde, solche Abkommen brauchen wir nicht.

Vorsitzende: Wer möchte die letzte Frage stellen... Frau Binder, bitte.

Abg. **Karin Binder** (DIE LINKE.): Vielen Dank. Meine Frage richtet sich an Herrn Bode. Sie hatten vorhin das Grummeln der WTO angesprochen, als es um REACH ging. Wenn ich mir jetzt vorstelle... wir haben gerade für Glyphosat ein Jahr Verlängerung ‚ins Haus bekommen‘... Was passiert in einem Jahr, wenn man in Europa tatsächlich zu dem Schluss kommt: Glyphosat gehört verboten? Was passiert mit hormonellen Disruptoren? Was passiert mit Nanotechnologie? Diese wurden alle noch nicht abschließend erforscht, was bei Nanotechnologie wahrscheinlich nie abschließend möglich sein wird, weil ja jeder einzelne Stoff für sich praktisch einer wahrscheinlich jahrzehntelangen Forschung bedarf? Was bedeutet das CETA-Abkommen für uns im Zusammenhang mit solchen bisher noch nicht nachgewiesenen, aber vermutlich unter Verdacht stehenden Stoffen, gesundheitsgefährdend zu sein? Was passiert, wenn wir hier Verbote aussprechen? Müssen wir dort mit entsprechenden Klagen rechnen? Beziehungsweise: Was bedeutet das dann für unsere Gesellschaft und für dieses Handelsabkommen?

Thilo Bode (foodwatch e. V.): Vielen Dank. Auch danke, dass Sie auf das Glyphosat-Beispiel hingewiesen haben, das bringe ich in Zusammenhang mit dem Vorsorgeprinzip. Zum Vorsorgeprinzip gehört die Umkehr der Beweislast, d. h. der Inverkehrbringer von einer bestimmten Substanz muss die Unschädlichkeit des Produktes nachweisen. Da werden Sie wahrscheinlich sagen, das geht insgesamt ja gar nicht. Das ist auch schwierig, aber die Umkehr der Beweislast beinhaltet etwas Wichtiges, was bei Glyphosat nicht der Fall ist. Der Inverkehrbringer muss nämlich alle Studien auf den Tisch legen, alle Dokumente veröffentlichen, die in der Forschung vorhanden sind. Dieses Problem haben wir gegenwärtig bei der Glyphosat-Diskussion, viele Informationen sind einfach nicht bekannt. Das heißt, die Anwendung des Vorsorgeprinzips hat auch bestimmte Prozeduren, die keineswegs aus der Luft gegriffen sind, sondern einen wirklich



tiefgreifenden Wandel bedeuten. Das bedeutet, wenn wir CETA dann unterzeichnet haben und die Kommission zu der gewagten... aber hoffentlich zur Feststellung kommen sollte, dass man Glyphosat aus Vorsorgegesichtspunkten verbieten will, dann haben die bei CETA ein Problem, weil das Vorsorgeprinzip dort nicht explizit rechtlich abgesichert ist. Insoweit haben wir hier eine Schwächung unserer Standardverbesserung und diese Schwächung, die trifft natürlich auch für die anderen Bereiche zu, die Sie angesprochen haben, insbesondere bei unbekanntem Technologien, Nanotechnologie, bei den hormonellen Disruptoren... Da hat die EU schon jetzt im vorausseilenden Gehorsam die Regulierung verschoben; ob die kommen wird, das ist überhaupt sehr fraglich. Es betrifft alle zukünftigen Gefahren, neue Technologien, wo wir bisher einigermaßen vorsorglich – nicht in allen Bereichen, es gibt viele Defizite – gehandelt haben. Das wird für uns viel schwerer; und wir müssen uns rechtfertigen. Ich glaube, diese Einschränkung unserer Regulierungstätigkeit können wir uns nicht erlauben. Vielen Dank!

Abg. **Peter Meiwald** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Dankeschön. In aller Kürze wollte ich Herrn Dr. Then noch einmal fragen, inwieweit... das, was wir gerade schon gehört haben, auch zum Verbraucherschutz, zur Transparenz auch für die Verbraucher, zum Thema gentechnologisch veränderte Organismen: Sehen Sie dort noch Möglichkeiten, etwas in CETA zu heilen? Und wenn ja, wie? Oder bleibt dann eigentlich nur noch die Alternative, ein solches Abkommen komplett abzulehnen?

Dr. Christoph Then (Testbiotech e. V.): Ja, es ist ja vorhin schon gefragt worden, wie man das verbinden könnte, diese beiden regulatorischen Systeme. Die Antwort, die hier gegeben worden ist, war ja die, dass man eben – je nachdem – das Vorsorgeprinzip unterschiedlich anwenden müsste, von Fall zu Fall unterschiedlich.

Wenn man nun sieht, dass eben in CETA das Vorsorgeprinzip und die Kennzeichnungspflicht nicht genannt werden, der vorsorgende Verbraucherschutz nicht den Stellenwert hat wie in der Europäischen Union, dann ist zu befürchten, dass über die weitere regulatorische Zusammenarbeit und die entsprechenden Mechanismen es auch dazu kommen wird, dass man das derzeitige System nicht retten kann.

Wir müssen uns darüber bewusst sein, dass es ein dynamischer Prozess ist, rechtlich dynamisch; dass es auch technisch ein dynamischer Prozess ist, wo immer wieder neue Technologien auf den Markt kommen. Wo z. B. jetzt auch zum ersten Mal darüber gesprochen wird, dass man nicht nur Nutzpflanzen z. B. gentechnisch verändert, sondern auch natürliche Populationen gentechnisch verändert; wo man also immer stärker auch an diese Grenzen des Wissens kommt; wo eigentlich das Vorsorgeprinzip immer stärker in den Vordergrund gerückt werden sollte – und CETA geht in die andere Richtung. Vor dem Hintergrund würde ich sagen, das kann man, wenn man das auf derzeitiger Grundlage des Textes unterzeichnet, nicht reparieren.

Vorsitzende: Meine Damen und Herren, wir müssen Schluss machen, da wir gleich die Befragung der Bundesregierung zu den Folgerungen des Pariser UN-Klimaschutzabkommens im Plenum haben. Davon ist unser Ausschuss hier betroffen, deshalb müssen wir schnell hinüberlaufen. Ich bedanke mich bei allen Sachverständigen und für die Disziplin aller. Ich wünsche Ihnen einen schönen Nachhauseweg und uns natürlich weise Entscheidungen bei CETA. Danke!

Schluss der Sitzung: 12:50 Uhr

Bärbel Höhn, MdB
Vorsitzende

CETA, TTIP und das europäische Vorsorgeprinzip

.....
Eine Untersuchung zu den Regelungen zu sanitären und phyto-
.....
sanitären Maßnahmen, technischen Handelshemmnissen und
.....
der regulatorischen Kooperation in dem CETA-Abkommen und
.....
nach den EU-Vorschlägen für TTIP.
.....

Rechtsgutachten

Erstellt im Auftrag von foodwatch e. V. von

Prof. Dr. iur. Peter-Tobias Stoll

Direktor, Abteilung Internationales Wirtschafts- und Umweltrecht, Institut für Völker- und Europarecht, Juristische Fakultät, Georg-August-Universität Göttingen

Dr. Wybe Th. Douma

Senior Researcher, European Union Law and International Trade Law, TMC Asser Instituut, Den Haag

Prof. Dr. Nicolas de Sadeleer

Professeur de Droit Européen, Chaire Jean Monnet, Université Saint-Louis, Bruxelles

Patrick Abel

MJur (Oxford), Wissenschaftlicher Mitarbeiter, Abteilung Internationales Wirtschafts- und Umweltrecht, Institut für Völker- und Europarecht, Juristische Fakultät, Georg-August-Universität Göttingen

Juni 2016

Hinweis zur Zitierweise von CETA und TTIP

Soweit in diesem Gutachten auf den „CETA-Entwurf“ Bezug genommen wird, ist damit die konsolidierte Fassung des mit Kanada verhandelten Vertrages, des „Comprehensive Economic and Trade Agreement“ (CETA), veröffentlicht am 29.2.2016, gemeint.

Der Text ist unter

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc_152806.pdf

(letzter Zugriff am 2.4.2016) online verfügbar.

Mit „TTIP-Entwurf“ sind die Textvorschläge der EU für ein Abkommen unter dem Titel „Transatlantic Trade and Investment Partnership“ – kurz TTIP – gemeint, die online unter <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1230> (letzter Zugriff am 2.4.2016) verfügbar sind.

Im einzelnen werden nachfolgend folgende Textvorschläge herangezogen:

- zum SPS-Kapitel, veröffentlicht am 7.1.2015, zitiert: „TTIP-Entwurf (SPS)“
 - zum TBT-Kapitel, veröffentlicht am 7.1.2015, zitiert: „TTIP-Entwurf (TBT)“
 - zum Kapitel über regulatorische Kooperation, veröffentlicht am 21.3.2016, zitiert: „TTIP-Entwurf (regulatorische Kooperation)“
 - zum Kapitel über Streitbeilegung, veröffentlicht am 7.1.2015, zitiert: „TTIP-Entwurf (Streitbeilegung)“.
-

Inhaltsübersicht

A.	Kurzzusammenfassung (executive summary)	4
B.	Fragestellung	9
C.	Das europäische Vorsorgeprinzip als Gegenstand von CETA und TTIP	9
D.	Das europäische Vorsorgeprinzip: Grundlagen und Errungenschaften	11
I.	Ursprünge im deutschen und internationalen Recht	11
II.	Verankerung in den europäischen Verträgen, Gesetzen und Rechtsprechung	11
E.	Kontroversen um das europäische Vorsorge- prinzip in den Handelsbeziehungen mit den USA und Kanada	15
I.	Relevante WTO-Verträge und andere internationale Foren	15
II.	Hormones und Biotech: EU Vorsorge- regelungen vor Streitschlichtung der WTO	16
III.	Die Infragestellung des europäischen Vorsorge- prinzips in internationalen Diskursen / Foren	18
IV.	Zusammenfassung	18
F.	Der Einfluss von CETA und TTIP auf das europäische Vorsorgeprinzip	19
I.	Die SPS-Kapitel – Sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen	19
II.	Die TBT-Kapitel – Technische Handelshemmnisse	20
III.	Regulatorische Kooperation	20
IV.	Kapitel zu Handel und Arbeit sowie Handel und Umwelt	22
V.	Zusammenfassung	23
G.	Mögliche Auswirkungen von CETA und TTIP auf die Verwirklichung des europäischen Vorsorgegrundsatzes im Gesundheits-, Um- welt- und Verbraucherschutz	24
I.	Europäisches Lebensmittelrecht im Allgemeinen	24
II.	Pestizide in Lebensmitteln	25
III.	Hormonrindfleisch	26
IV.	Gentechnikrecht	27
V.	Chemikalienrecht – REACH	28
VI.	Hormonelle Disruptoren	29
VII.	Nanotechnologie	29
VIII.	Zusammenfassung	30

A. Kurzzusammenfassung (executive summary)

1. In der öffentlichen Diskussion über Freihandelsabkommen der Europäischen Union mit Kanada und mit den Vereinigten Staaten betrifft ein wichtiger Streitpunkt das sogenannte Vorsorgeprinzip. Auf europäischer Seite besteht die Befürchtung, dass durch die Beteiligung der Europäischen Union an diesen Abkommen das in der Europäischen Union rechtlich verankerte Prinzip der Vorsorge und dessen bisherige Errungenschaften ebenso wie seine zukünftige Verwirklichung in der Verbraucher-, Gesundheits- und Umweltpolitik infrage gestellt werden könnten.
2. Das Vorsorgeprinzip ist in den europäischen Verträgen fest verankert und stellt eine wesentliche Grundlage der europäischen Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutzpolitik dar, die auf ein hohes Schutzniveau abzielt.
3. Auf internationaler Ebene hat das Vorsorgeprinzip durch seine ausdrückliche Aufnahme in die Abschlusserklärung der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro im Jahre 1992 – der sog. Rio-Erklärung – Anerkennung gefunden. Diese für sich genommen rechtlich nicht verbindliche Erklärung hat unter anderem deswegen großes Gewicht, weil sie von praktisch allen Staaten der Welt unter Einschluss der USA und Kanadas beschlossen worden ist. Darüber hinaus ist das Vorsorgeprinzip in einer Reihe von rechtlich verbindlichen internationalen Übereinkommen, so unter anderem dem Klimarahmenübereinkommen und dem Cartagena-Protokoll für die biologische Sicherheit, das die grenzüberschreitende Verbringung von gentechnisch veränderten Organismen betrifft, verankert worden.
4. Die Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutzpolitik der EU zielt auf ein hohes Schutzniveau ab. Art. 191 Abs. 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union bestimmt, dass die Umweltpolitik der Union unter anderem auf dem Grundsatz der Vorsorge beruhen soll. Laut Art. 191 Abs. 3 des Vertrages über die Arbeitsweise
- der Europäischen Union berücksichtigt die EU bei der Erarbeitung ihrer Umweltpolitik die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten. In Situationen, in denen keine hinreichenden wissenschaftlichen Nachweise für ein mögliches Risiko vorliegen, erlaubt das Vorsorgeprinzip ein vorsorgendes Handeln und Eingreifen. Im Jahr 2000 hat die Europäische Kommission den Anwendungsbereich des Vorsorgeprinzips und nähere Einzelheiten für seine Umsetzung in einer Mitteilung erörtert. Das Vorsorgeprinzip wird inzwischen auf weite Bereiche der Umweltpolitik, des Verbraucherschutzes und der Gesundheitspolitik der Europäischen Union angewendet. Es ist in wesentlichen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs zur Anwendung gekommen und hat wesentliche Gesetze und Regelungen der Europäischen Union geprägt. Zugleich finden sich Defizite bei seiner vollen Verwirklichung innerhalb der Europäischen Union.
5. In den Vereinigten Staaten und Kanada ist das Vorsorgeprinzip rechtlich nicht verankert. Darüberhinaus spielt es in der Regulierungskultur dieser beiden Staaten keine explizite Rolle. Diese ist vielmehr von einem streng an Kausalität orientierten Ansatz (zum Teil als sog. wissenschaftsbasierter Ansatz bezeichnet) und Kosten/Nutzen-Überlegungen geprägt.
6. Im Zuge der Globalisierung und der fortschreitenden Liberalisierung des Handels auf internationaler Ebene sind in ähnlicher Weise wie in der Entwicklung des europäischen Binnenmarktes die Spielräume der Staaten und der Europäischen Union auf dem Gebiet der Regulierungspolitik eingeschränkt worden. Das sehr heterogene internationale Umfeld, in dem unter anderem die ganz anders angelegte Regulierungskultur der Vereinigten Staaten eine prägende Rolle spielt, die das Vorsorgeprinzip nicht kennt, orientiert sich – gleichsam als kleinster gemeinsamer Nenner – fast allein an einem oft als „wissenschaftlich“ bezeichneten Ansatz. In diese Richtung zielt vor allem das Übereinkommen der WTO über pflanzenschutzrechtliche und gesundheitspolizeiliche Maßnahmen (WTO-SPS-Übereinkommen).

7. Das WTO-SPS-Übereinkommen bestimmt u. a., dass Maßnahmen in diesem Bereich auf einer wissenschaftlichen Risikoerfassung beruhen müssen (Art. 5.1). Im Falle eines unzureichenden wissenschaftlichen Nachweises sind nur provisorische Maßnahmen erlaubt. Damit ist die Pflicht verbunden, die für eine umfassendere Risikoerfassung erforderlichen Informationen zu beschaffen und dementsprechend die getroffenen Maßnahmen innerhalb einer angemessenen Frist zu überprüfen (Art. 5.7).

8. Auf der Grundlage dieser Vorschriften sind in der Streitschlichtung der WTO die EU-Einfuhrbeschränkungen für mit hormonellen Masthilfen erzeugtes Rindfleisch für unzulässig erklärt worden. In dem von Kanada und den USA angestregten Verfahren hatte sich die EU vergeblich auf ein allgemeines Vorsorgeprinzip jenseits des WTO-SPS-Übereinkommens berufen.

9. In dem später wiederum von den USA und Kanada angestregten Verfahren gegen die Zulassungsverfahren im europäischen Gentechnikrecht ist abermals der Verweis auf ein solches Vorsorgeprinzip abgelehnt worden.

10. Allerdings enthalten beide Entscheidungen am Rande auch Hinweise, die dem europäischen Vorsorgeprinzip entgegenkommen und die sich so verstehen lassen, dass die Frage des zulässigen Umfangs von Maßnahmen auf Grundlage des Vorsorgeprinzips unter dem WTO-SPS-Übereinkommen noch nicht abgeschlossen und jedenfalls für die Zukunft eine freundlichere Haltung der WTO-Streitschlichtung zu diesen Fragen nicht ausgeschlossen ist.

11. Die CETA- und TTIP-Entwürfe enthalten bei de besondere Kapitel über pflanzenschutzrechtliche und gesundheitspolizeiliche Maßnahmen (SPS-Maßnahmen). Darin werden die entsprechenden Regeln der WTO, die für die Parteien ohnehin gelten, in Bezug genommen und damit zu Bestand-

teilen der beiden Freihandelsabkommen gemacht. Dies bedeutet, dass die Europäische Union sich bereitgefunden hat, sich auf eben jene Regeln, nach denen sie in den geschilderten Streitschlichtungsverfahren der WTO unterlegen war, erneut und zusätzlich in einem bilateralen Kontext mit denjenigen Staaten zu verpflichten, die diese Verfahren angestregt hatten.

12. In beiden Kapiteln zu SPS-Maßnahmen kommt der Begriff der Vorsorge nicht vor. Es fehlt auch jeder Hinweis darauf, dass das Vorsorgeprinzip für die Europäische Union rechtlich verbindlich vorgegeben ist. Ebenso wenig finden sich Hinweise auf die soeben angedeuteten, dem europäischen Vorsorgeprinzip entgegenkommenden Spielräume in der Rechtspraxis der WTO oder gar Ansätze dazu, diese Spielräume im Rahmen der Abkommen im Interesse des europäischen Vorsorgeprinzips zu nutzen.

13. Verfahren der Anerkennung der Gleichwertigkeit der Standards der anderen Seite spielen in beiden Kapiteln über SPS-Maßnahmen eine wichtige Rolle. Werden fremde Standards als gleichwertig anerkannt, so können Produkte, die dem entsprechen ohne weitere Prüfung in der EU vermarktet werden. Dies wirft im Hinblick auf den europäischen Vorsorgegrundsatz Bedenken auf, weil der Vorsorgegrundsatz nicht hinreichend deutlich als Kriterium für die Bestimmung der Gleichwertigkeit vorgesehen ist.

14. Dasselbe gilt für die Kapitel zu technischen Handelshemmnissen (TBT-Maßnahmen) im CETA-Übereinkommen bzw. den TTIP-Entwürfen. Auch hier wird auf die entsprechenden Regeln der WTO, nämlich das WTO-TBT-Übereinkommen verwiesen. In diesem Bereich ist die Reichweite der Anerkennung des Vorsorgeprinzips im WTO-Recht mangels Entscheidungen der WTO-Streitschlichtung noch ungeklärt. Auch hier wird das Vorsorgeprinzip nicht erwähnt.

15. Beide Abkommensvorhaben sehen eine regulatorische Zusammenarbeit vor, die thematisch alle Regulierungen, die potentiell Handelsauswirkungen haben können, erfasst und sich nicht nur auf geltende Regeln, sondern auch auf deren Vorbereitung erstreckt. Die Regelungen zielen auf den Abbau von Handelshemmnissen und die Regulierungseffizienz ab, respektieren das Interesse an einem weitreichenden Gesundheits- und Umweltschutz, erwähnen aber das Vorsorgeprinzip nicht ausdrücklich.

16. Das CETA-Übereinkommen und die TTIP-Entwürfe sehen jeweils zwei gesonderte Kapitel vor, die sich besonders mit den Rechten von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern bzw. dem Umweltschutz befassen. Sie gewährleisten ein Recht zur Regulierung und übernehmen dabei den Wortlaut des Prinzips 15 der Erklärung der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro aus dem Jahr 1992, ohne allerdings den in der Erklärung als Überschrift verwendeten Begriff des Vorsorgeprinzips explizit zu nennen.

17. Der Anwendungsbereich dieser Kapitel mit ihren Bezügen auf das Vorsorgeprinzip ist aber eng eingeschränkt. Das Kapitel über Arbeit und Handel bezieht sich auf den Arbeitsschutz und dürfte damit nur einen begrenzten Bereich des Gesundheitsschutzes erfassen. Das in dem Kapitel über Handel und Umwelt vorgesehene Regulierungsrecht ist unter den Vorbehalt gestellt, dass die Regulierungen im Einklang mit den übrigen Regeln der Übereinkommen stehen müssen. Damit bleiben die SPS-Regelungen mit ihrem weiten Anwendungsbereich unangetastet. Das Kapitel über die regulatorische Zusammenarbeit verweist auf alle diese Regelungen ohne dies in dem Sinne zu präzisieren, dass man davon ausgehen könnte, dass damit das Vorsorgeprinzip auch für die anderen Kapitel fruchtbar gemacht werden soll.

18. Aus der Sicht des europäischen Vorsorgeprinzips sind diese Regelungen zum Arbeits- und Umweltschutz zu begrüßen. Sie machen aber ein problematisches Ungleichgewicht deutlich, weil damit das Vorsorgeprinzip zwar wenigstens teilweise im Arbeits- und Umweltschutz, aber nicht in gleicher Form für den Schutz der menschlichen Gesundheit im Allgemeinen und für den Verbraucherschutz verankert wird.

19. Die Bedeutung der CETA- und TTIP-Entwürfe für das europäische Vorsorgeprinzip lässt sich aber abschließend nur mit einem Blick auf einzelne europäische Regulierungsbereiche ermessen, die in besonderem Maße der Verwirklichung dieses Prinzips dienen.

20. Das europäische Lebensmittelrecht bezieht sich ausdrücklich auf das Vorsorgeprinzip, enthält aber ähnlich wie das WTO-SPS-Übereinkommen das Gebot einer Überprüfung vorläufiger Maßnahmen in angemessener Frist. Immerhin konkretisiert es den Begriff der Angemessenheit der Frist mit Verweis auf die Art und damit also auch auf die Schwere des in Rede stehenden Risikos, sowie auf die Art der zu schaffenden weiteren wissenschaftlichen Nachweise. Diese Konkretisierungen der Angemessenheit erhöhen den Spielraum von Maßnahmen auf Grundlage des Vorsorgeprinzips, sind aber im WTO Recht noch nicht fest etabliert. Zwar lassen sich die oben angesprochenen Hinweise in den Entscheidungen zum WTO-SPS-Übereinkommen in diese Richtung verstehen. Allerdings finden sich weder in dem SPS-Kapitel von CETA noch in den TTIP-Papieren Hinweise in diese Richtung. Darüber hinaus ist hier und insgesamt anzunehmen, dass auf die Vorsorge gestützte bestehende und zukünftige Regelungen einen erhöhten Rechtfertigungsdruck ausgesetzt, in Frage gestellt und in der Folge verzögert werden könnten oder sogar unterbleiben.

21. Im Hinblick auf die Regulierung von Rückständen von Pestiziden in Lebensmitteln ist problematisch, dass beide Entwürfe sich als Grundlage sehr stark an den Arbeiten der Codex-Alimentarius-Kommission orientieren, deren Standards nur einen globalen Minimalkonsens wiedergeben können und die für ihre Arbeit die Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips ausdrücklich abgelehnt hat. Offenbar hat die Europäische Kommission eine Überprüfung ihrer bisher wesentlich strengeren Rückstandsregelung im Hinblick auf eine mögliche Angleichung auf die Standards der Codex-Alimentarius-Kommission nach Maßgabe eines Votums der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) angeboten.

22. Die Kontroverse zwischen der Europäischen Union und Kanada sowie den USA über die Zulässigkeit hormoneller Masthilfen in der Rinderzucht wird durch die CETA- und TTIP-Entwürfe kaum berührt, obwohl die USA das Thema in die Vertragsverhandlungen einzubringen suchten.

23. Die kontroverse Position der Europäischen Union im Hinblick auf eine vorsorgende Regulierung der Gentechnik wird durch die beiden Entwürfe nicht unmittelbar gefährdet, aber auch nicht gefestigt. Mit der vorgesehenen engen Zusammenarbeit im Bereich des SPS-Kapitels und in der regulatorischen Zusammenarbeit wird sich allerdings der Rechtfertigungsdruck für die Europäische Union verstärken, weil diese Kooperation in ihrer Ausrichtung stärker auf einen mit Gewissheit nachweisbaren Ursachenzusammenhang und eine Kosten-/Nutzenanalyse ausgerichtet ist. Das EU-Interesse an einer breiten Anwendung des Vorsorgeprinzips in diesem Bereich wird in dem vom CETA-Entwurf vorgesehenen Dialog über Gentechnik und Biotechnologie nicht berücksichtigt. Die für den Dialog genannten Themen sind allesamt bekannte kanadische Interessenpositionen. Unterstützung erfährt die europäische Gentechnikregulierung auch nicht durch das Kapitel über Handel und Umwelt. Zwar ist dort im Hinblick auf das Recht auf Regulierung der Inhalt des Prinzips 15 der UN-Rio-Erklärung wiedergegeben, der das Vorsorgeprinzip auf internationaler Ebene erstmals etabliert hat. Insgesamt steht jedoch das Recht auf Regulierung im Kapitel über Handel und Umwelt unter dem Vorbehalt, dass die entsprechenden Regulierungen mit den Vorschriften des CETA-Entwurfs im Übrigen vereinbar sein müssen. Damit wird auch auf das SPS-Kapitel des CETA-Entwurfs verwiesen, sodass ein darüber hinausgehender Vorsorgeschutz für die Gentechnik wiederum ausscheidet. Mit keinem Wort wird in den beiden Entwürfen auf das Cartagena-Protokoll über die biologische Sicherheit und seine weit reichende Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips verwiesen, das 170 Staaten in der Welt einschließlich der EU und ihrer Mitgliedstaaten, aber nicht Kanada und die USA als Vertragsparteien zählt.

24. Die ebenfalls auf dem Vorsorgeprinzip basierende europäische Chemikalienregelung, insbesondere die REACH-Verordnung, wird ebenfalls von den CETA- und TTIP-Entwürfen nicht ausdrücklich und unmittelbar infrage gestellt, aber auch nicht wesentlich gestützt. Vor allem die REACH-Verordnung stößt in der WTO und auf internationaler Ebene auf intensive Kritik von einer Reihe von Staaten, zu denen auch die USA und Kanada gehören. Auch hier ist zu erwarten, dass der Rechtfertigungsdruck für diese Regelung zunimmt, wenn eine intensive Zusammenarbeit bei der Regulierung, die sich vornehmlich an der Reduktion von Handelshemmnissen und der Regulierungseffizienz orientiert, stattfinden soll, ohne dass dabei das Vorsorgeprinzip dem Begriff nach oder inhaltlich besonders berücksichtigt ist.

25. Ein wichtiges Feld für die Anwendung des europäischen Vorsorgeprinzips stellt auch die Regulierung hormoneller Disruptoren dar. Gegen diese Substanzen besteht ein substantieller Verdacht einer Schädlichkeit für die Gesundheit, der schon mehrfach die Europäische Union beschäftigt hat. Der Europäische Gerichtshof hat auf Klage Schwedens kürzlich aber die Europäische Kommission dazu verurteilen müssen, der ihr zugewiesenen Pflicht nachzukommen, Kriterien für die Identifikation dieser Substanzen aufzustellen. Das zeigt, dass es in diesem Bereich zu Verzögerungen gekommen ist, die zum Teil mit den laufenden Verhandlungen über TTIP in Zusammenhang gebracht werden.

26. Ein naheliegender Anwendungsfall für das europäische Vorsorgeprinzip stellt auch die Nanotechnologie dar, weil das Wissen über diese neuartigen Substanzen bisher recht unvollständig ist. Auch hier ist insgesamt mit einem erhöhten Rechtfertigungsdruck für vorsorgende Regulierungsmaßnahmen zu rechnen.

27. In der Zusammenschau ist zu befürchten, dass bestehende und zukünftige europäische Regelungen in diesen und anderen Bereichen durch Vorgaben im CETA-Übereinkommen und nach den vorliegenden Vorschläge der EU zu TTIP in Frage gestellt bzw. erschwert werden, weil in beiden Fällen der europäische Vorsorgegrundsatz und seine weitere Verwirklichung in den Regelungstexten nicht hinreichend verankert ist und die Kapitel über SPS-Maßnahmen, technische Handelsbarrieren und die regulatorische Kooperation sich an einem Ansatz orientieren, der dem europäischen Vorsorgegrundsatz nicht entspricht. Im Fall der hormonellen Disruptoren und im Hinblick auf die Pestizidrückstände wird dies schon jetzt deutlich. Offenbar mit Blick auf die laufenden Verhandlungen hat die Europäische Kommission im erstgenannten Fall eine Regelung verzögert und ist deswegen auf der Grundlage des Vorsorgeprinzips vom Europäischen Gerichtshof verurteilt worden. Im zweiten Fall hat sie in Aussicht gestellt, ihre strengen Rückstandshöchstgehalte zu lockern. In beiden Fällen weicht das Verhalten der Europäischen Kommission von öffentlichen Verlautbarungen ab, nach denen durch TTIP kein europäischer Schutzstandard abgesenkt werde.

B. Fragestellung

Die nachfolgende Untersuchung geht der Frage nach, ob die vorliegenden Abkommenstexte bzw. Regelungsentwürfe für Freihandelsabkommen der Europäischen Union mit Kanada (CETA) bzw. den Vereinigten Staaten (TTIP) dem im europäischen Recht fest verankerten Vorsorgeprinzip und seiner fortlaufenden Verwirklichung ausreichend Rechnung trägt.

Dazu besteht Anlass, weil die Abkommensvorhaben zur Minimierung von Handelshemmnissen in enger Zusammenarbeit eine Annäherung auch bei Regelungen zum Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutz anstreben, die sich aber nicht zuletzt deswegen deutlich unterscheiden, weil Kanada und die Vereinigten Staaten das Vorsorgeprinzip in dieser Form nicht kennen und gegen seine Verwirklichung in der Europäischen Union starke Vorbehalte haben.

Die Untersuchung beschränkt sich auf eine Analyse der Regelungen des CETA-Abkommens nach dem jetzt vorliegenden Entwurf und der EU-Positionspapiere zu den Verhandlungen über TTIP zu den jeweiligen Kapiteln über

- gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen,
- technische Handelshemmnisse,
- die regulatorische Kooperation,
- Handel und Arbeit und
- Handel und Umwelt.

Es ist darauf hinzuweisen, dass auch die Kapitel über den Investitionsschutz Auswirkungen auf die Verwirklichung des europäischen Vorsorgegrundsatzes haben könnten, die jedoch nicht Gegenstand des Gutachtens waren.

C. Das europäische Vorsorgeprinzip als Gegenstand von CETA und TTIP

Der wirksame Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt genießt in Anbetracht der raschen wirtschaftlichen und technologischen Entwicklungen international, in der Europäischen Union und in den meisten Staaten eine hohe Priorität. Diesem Ziel dient die möglichst frühzeitige Erfassung und Regelung möglicher Risiken. Dabei ist vielfach anerkannt, dass im Interesse eines wirksamen Schutzes Maßnahmen gegebenenfalls auch schon ergriffen werden müssen, bevor über ein Risiko letzte wissenschaftliche Sicherheit besteht. Diese Vorgehensweise wird als Vorsorge bezeichnet. Das Prinzip der Vorsorge wird auf internationaler Ebene in vielen Zusammenhängen angesprochen und ist in einer Reihe von Staaten und auch in der Europäischen Union rechtlich verankert. Dieser Europäisierung des Vorsorgeprinzips, die in modifizierter Form Entwicklungen des deutschen Umweltrechts aufgreift, kann man in einen Zusammenhang mit der Schaffung des europäischen Binnenmarktes stellen. Nach der Beseitigung der Zollschränken zielt dieser primär darauf ab, die durch unterschiedliche Schutzpolitiken der Mitgliedstaaten verursachten Hindernisse des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs zu überwinden. Die Entwicklung der europäischen Gesundheit-, Umwelt- und Verbraucherpolitik mitsamt dem Vorsorgeprinzip und deren Verankerung in den Europäischen Verträgen kann man als Ausgleich für die in diesem Rahmen eingeschränkten mitgliedstaatlichen Spielräume zum Schutz von Mensch und Umwelt sehen.¹

Die im Jahre 1995 gegründete WTO ist im Zuge der Förderung der Liberalisierung des internationalen Handels ebenso bemüht, Hemmnisse durch unterschiedliche Regulierungen zu überwinden, indem sie den nationalen Regelungen Grenzen setzt und zum Teil auch auf eine Angleichung bzw. Kompatibilität einwirkt. In dem sehr viel hetero- generen internationalen Umfeld sind die Entwicklungen aber von einer Integration von Handels- und Schutzpolitiken nach dem geschilderten Beispiel der Europäischen Union weit entfernt. Hier geht es vor allem darum, die Grenzen zulässiger Regulierung zu setzen und Maßstäbe dafür zu definieren. Im Bereich des Handels mit Agrarprodukten

¹ Vgl. Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 191 AEUV Rn. 2.

und Lebensmitteln sind in der WTO auf der Grundlage des SPS-Abkommens auf Initiative der Agrarexportländer und unter anderem auch Kanadas und der USA besonders enge Maßstäbe gesetzt worden, die weitgehend der amerikanischen Regulierungskultur folgen, die Risiken streng nur nach einem Nachweis durch naturwissenschaftliche Methoden bestimmen will.² In zwei Aufsehen erregenden Fällen haben unter Anwendung dieser Regelungen die Streitbeilegungsorgane der WTO auf Antrag Kanadas bzw. der USA Regelungen der EU für unzulässig gehalten und das zu ihrer Rechtfertigung von der EU ins Feld geführte Vorsorgeprinzip zurückgewiesen.³ Dies mag erklären, warum in der öffentlichen Diskussion über die Vorhaben der Europäischen Union, mit Kanada und den USA Freihandelsabkommen zu schließen, das Vorsorgeprinzip eine große Rolle spielt. Einerseits erzeugt die mit diesen beiden Freihandelsabkommen bezweckte weitere Liberalisierung des Handels Befürchtungen im Hinblick auf die weitere Verwirklichung des europäischen Vorsorgeprinzips. Andererseits werden durch die Ankündigung, dass beide Abkommen ambitioniert sein sollen, Erwartungen geweckt. Ob diese Befürchtungen bzw. Erwartungen gerechtfertigt sind, soll das folgende Gutachten klären.

Die derzeit von der EU mit den USA bzw. mit Kanada verhandelten Verträge TTIP und CETA sind sogenannte Freihandelsabkommen, die auf eine weitergehende, geregelte Liberalisierung der Handelsbedingungen der Parteien abzielen. Dadurch soll als erklärtes Ziel wirtschaftliches Wachstum durch effizienteres und im fairen Wettbewerb stehendes Wirtschaften erzielt werden, ohne das staatliche Recht zur Regulierung und Gemeinwohlgüter über Gebühr zu beschränken.⁴ Dies soll erreicht werden durch den Abbau von Handelshemmnissen. CETA und TTIP werden zwar außerhalb der Welthandelsorganisation (WTO) verhandelt und abgeschlossen, sind aber eng mit ihr verbunden.⁵ Sie teilen im Wesentlichen dieselbe Zielsetzung und wollen bei fortwährender Bindung an die WTO zusätzliche Pflichten und Regelungen festschreiben, die nur zwischen den Parteien gelten. Aufgrund des WTO-Rechts sind in vielen Wirtschaftsbereichen bereits insbesondere die Import- und Exportzölle, welche (neben anderen Maßnahmen) auch als tarifäre Handelshemmnisse bezeichnet werden, abgeschafft oder wesentlich reduziert.⁶

CETA und TTIP zielen deshalb gerade auf den Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse, die in vielen Wirtschaftsbereichen in durchaus erheblichem Maße bestehen. Darunter werden Beschränkungen des Handels verstanden, die durch unterschiedliche nationale Anforderungen und Regulierungen für einzelne Produkte entstehen. Dies betrifft europäische Gesetze, die mitunter hochsensible Rechtsgüter wie Gesundheit, Leben, Umwelt und Arbeitnehmerrechte schützen.

² Zum WTO-SPS-Abkommen und den Vorgaben zur Risikobewertung eingehend Stoll/Strack, in: Wolfrum/Stoll/Seibert-Fohr (Hrsg.), *Max Planck Commentaries on World Trade Law*, Vol. III WTO – Technical Barriers and SPS Measures, 2007, Article 5 SPS Rn. 1 ff.

³ Näher dazu siehe Abschnitt E.II.

⁴ So spricht der CETA-Entwurf in seiner Preamble die Reduzierung oder Beseitigung von Handels- und Investitionshemmnissen ausdrücklich als Vertragsziel an und verweist zugleich auf andere grundlegende Rechte und Prinzipien wie etwa Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie des Rechts der Parteien zu regulieren (sog. *right to regulate*).

⁵ Siehe Art. 14 und 15 des CETA-Entwurfs.

⁶ Stoll/Holterhus/Gött, Die geplante Regulierungszusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Kanada sowie den USA nach den Entwürfen von CETA und TTIP, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag der Arbeiterkammer Wien, 2015, S. 1 ff.; Stoll/Holterhus/Gött, Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) – Regulatorische Zusammenarbeit und Investitionsschutz und ihre Bedeutung für den Umweltschutz, Rechtsgutachten im Auftrag des SRU, 2015, S. 1.

D. Das europäische Vorsorgeprinzip: Grundlagen und Errungenschaften

Europäisches Recht, das als nichttarifäres Handelshemmnis im Sinne der derzeitigen CETA- und TTIP-Entwürfe eingestuft werden könnte, basiert in den relevanten Bereichen oftmals auf dem sogenannten Vorsorgeprinzip.⁷

I. Ursprünge im deutschen und internationalen Recht

Das Vorsorgeprinzip ist seit mindestens zwei Jahrzehnten fester Bestandteil des Rechts der EU und förderte sowie unterstützte die umweltrechtliche Entwicklung der EU maßgeblich. Seine Ursprünge finden sich im deutschen und internationalen Recht.

Das Vorsorgeprinzip wurde erstmals etwa in der Mitte der 1970er Jahre im deutschen Umweltrecht entwickelt. Zu dieser Zeit setzte sich in Deutschland die Ansicht durch, dass ein wirksamer Umweltschutz über die Abwehr schon manifest gewordener Gefahren hinausgehen und früher ansetzen müsste.⁸ Auf internationaler Ebene wurde das Vorsorgeprinzip zunächst im Meeresumweltschutz, und zwar in den Nordseekonferenzen der 1980er Jahre in Bremen, London, Den Haag und Esbjerg angesprochen.⁹ Endgültig wurde das Vorsorgeprinzip im Völkerrecht auf der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung, in Rio de Janeiro im Jahre 1992 etabliert. In der für sich genommen rechtlich nicht verbindlichen und im Konsens auch mit Kanada und den USA beschlossenen sog. Rio-Erklärung heißt es:

„Zum Schutz der Umwelt wenden die Staaten im Rahmen ihrer Möglichkeiten allgemein den Vorsorgegrundsatz an. Drohen schwerwiegende oder bleibende Schäden, so darf ein Mangel an vollständiger wissenschaftlicher Gewissheit kein Grund dafür sein, kostenwirksame Maßnahmen zur Vermeidung von Umweltverschlechterungen aufzuschieben.“¹⁰

Zugleich wurde es in Art. 3 Ziff. 3 des UN Klimarahmenübereinkommen und damit in ein universelles völkerrechtliches Übereinkommen, dem übrigens auch Kanada und die USA angehören, aufgenommen. Es findet sich darüber hinaus auch in späteren internationalen Übereinkommen, wie z. B. dem Cartagena-Protokoll (siehe G.IV).

II. Verankerung in den europäischen Verträgen, Gesetzen und Rechtsprechung

Im Europäischen Recht war das Vorsorgeprinzip dem Grunde nach erstmals in der Einheitlichen Europäischen Akte, welche die Verträge von Rom mit Wirkung zum 1.7.1987 änderte, angelegt.¹¹ Der Vertrag von Maastricht, der am 1.11.1993 in Kraft trat, fügte ausdrücklich den rechtsverbindlichen „Grundsatz der Vorsorge“ ein. Infolge der fortschreitenden Entwicklung des europäischen Binnenmarkts und damit zusammenhängender Kompetenzübertragungen auf die EU sollte die europäische Wirtschaftspolitik mit dem Umweltschutz verschränkt und in Einklang gebracht werden.¹²

Heute findet sich das Vorsorgeprinzip in Art. 191 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union, der zusammen mit dem Vertrag über die Europäische Union das rechtliche Fundament der Union und ihrer Tätigkeit darstellt. Die Vorschrift umschreibt Ziele und Grundsätze der Umweltpolitik der Europäischen Union. Nach Abs. 1 der Vorschrift verfolgt diese Umweltpolitik neben der Erhaltung und dem Schutz der Umwelt sowie der Verbesserung ihrer Qualität auch das Ziel eines Schutzes der menschlichen Gesundheit. Nach Absatz 2 zielt diese Politik auf ein hohes Schutzniveau ab (Satz 1). Weiter heißt es, dass sie

„auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen und auf dem Verursacherprinzip“¹³

beruht (Satz 2).

⁷ Ausführlich Douma, The Precautionary Principle, 2003; Stoll, Sicherheit als Aufgabe von Staat und Gesellschaft, 2003, S. 319 ff.; Arndt, Das Vorsorgeprinzip im EU-Recht, 2009; Gruszczynski, Regulating Health and Environmental Risks under WTO Law. A Critical Analysis of the SPS Agreement, 2010, S. 158 ff.

⁸ Vgl. Arndt, Das Vorsorgeprinzip im EU-Recht, 2009, S. 18 f.

⁹ Die erste ausdrückliche Erwähnung des Vorsorgeprinzips findet sich in der Abschlusserklärung der Londoner Konferenz: Second International Conference on the Protection of the North Sea, London, 24-25 November 1987, Ministerial Declaration, Nr. VII. Über den Bereich der Nordsee hinaus findet es sich erstmals in einer Resolution zur London-Dumping-Konvention von 1989, siehe Douma, The Precautionary Principle, 2003, S. 71 f.

¹⁰ Abrufbar unter <http://www.un.org/depts/german/conf/agenda21/rio.pdf> (zuletzt abgerufen am 5.10.2015). Daneben ist das Vorsorgeprinzip in den beiden auf der Konferenz abgeschlossenen Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen (Art. 3 Abs. 3) und dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Präambel) angesprochen.

¹¹ Durch Einfügung des neuen Art. 130r in den Vertrag über die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, welches den Grundsatz begründete. "[...] Umweltbeeinträchtigungen vorzubeugen. [...]". vgl. Douma, The Precautionary Principle, 2003, S. 256 ff.

¹² Douma, The Precautionary Principle, 2003, S. 191 ff.; Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 191 AEUV Rn. 2.

¹³ Hervorhebung hinzugefügt.

Seit mehr als zwanzig Jahren prägt im Interesse eines hohen Schutzniveaus dieser Grundsatz der Vorsorge, der über die konkrete Nennung im Text des Art. 191 AEUV als allgemeines Prinzip des europäischen Rechts anerkannt ist¹⁴, den europäischen Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutz. Zu seiner Verwirklichung sind bedeutende Rechtsakte in diesen Bereichen erlassen worden, von denen einige exemplarisch nachfolgend noch dargestellt werden sollen¹⁵. Diese Rechtsakte nehmen oft ausdrücklich auf den Vorsorgegrundsatz Bezug und enthalten spezifische Konkretisierungen.

Strukturen und Inhalte des Vorsorgeprinzips lassen sich im Überblick aus diesen Rechtsakten und Entscheidungen der europäischen Gerichte gewinnen. Außerdem hat die europäische Kommission ihr Verständnis des Vorsorgeprinzips auch mit Blick auf den internationalen Handel und die WTO in einer wegweisenden Mitteilung aus dem Jahre 2000 niedergelegt.¹⁶ Dort heißt es:

„Das Vorsorgeprinzip wird im Vertrag nicht definiert, der seine Anwendung lediglich an einer Stelle – nämlich zum Schutz der Umwelt – vorschreibt. In der Praxis ist sein Anwendungsbereich jedoch wesentlich weiter, und zwar insbesondere in den Fällen, in denen aufgrund einer objektiven wissenschaftlichen Bewertung berechtigter Grund für die Besorgnis besteht, dass die möglichen Gefahren für die Umwelt und die Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen nicht hinnehmbar oder mit dem hohen Schutzniveau der Gemeinschaft unvereinbar sein könnten“¹⁷.

Das Vorsorgeprinzip beruht danach auf der Überzeugung, dass zur Gewährleistung des verbindlich festgelegten hohen Schutzniveaus der Schutz von Gesundheit und Umwelt bereits ansetzen muss, bevor Gefahren sich konkretisieren oder sogar Schäden auftreten. Damit bezweckt das Vorsorgeprinzip auch, mögliche hohe Kosten zu vermeiden, die entstehen können, wenn sich ein Risiko wegen unterlassenen Einschreitens realisiert. Es versteht sich damit als Regel einer modernen Form der Schutz- und Regulierungspolitik, die dem gesellschaftlich verantworteten Umgang mit Risiken dient. In diesem Sinne sind, wie die Mitteilung

ausführlich darstellt, Aufgaben der Risikobewertung, des Risikomanagements und der Risikoinformation zu unterscheiden. Zu den Aufgaben der Risikobewertung gehört eine fortlaufende Erfassung und Berücksichtigung wissenschaftlicher Erkenntnisse und verfügbarer Daten zur Ermittlung und Beschreibung von möglichen Gefahren und der Einschätzung und Abschätzung des Risikos. Wesentlich ist dabei, dass auch die sogenannte wissenschaftliche Unsicherheit im Sinne eines Nicht-Wissens erfasst und abgeschätzt werden muss¹⁸.

Auf der Grundlage dieser Daten und Erkenntnisse ist dann im Sinne eines Risikomanagements zu entscheiden, ob und gegebenenfalls welche Maßnahmen zu ergreifen sind, um bestimmtes Schutzniveau zu erreichen. Wenn die „wissenschaftliche Risikobewertung wegen unzureichender, nicht eindeutiger oder ungenauer Daten keine hinreichend genaue Bestimmung des betreffenden Risikos zulässt“¹⁹, kommt der Vorsorgegrundsatz zur Anwendung. Danach können auch in einer solchen Situation unter Beachtung einer Reihe von Vorgaben Maßnahmen getroffen werden. Zu diesen Vorgaben gehört der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und das Diskriminierungsverbot. Daneben gehört dazu das Kohärenzgebot, nach dem mögliche Maßnahmen „auf andere Maßnahmen abgestimmt sein [sollen], die in der Vergangenheit unter ähnlichen Umständen oder unter Zugrundelegung ähnlicher Ansätze getroffen worden sind.“

Weiterhin soll bei der Entscheidung über Vorsorgemaßnahmen der „Grundsatz der Abwägung der mit einem Tätigwerden bzw. Nichttätigwerden verbundenen Vor- und Nachteile“ berücksichtigt werden. Dazu sind „[d]ie wahrscheinlichsten positiven und negativen Folgen, die mit der in Betracht gezogenen Maßnahme oder mit einem Nichttätigwerden verbunden sind, ... gegeneinander abzuwägen; ferner ist zu prüfen, welche Gesamtkosten sich daraus kurz- oder langfristig für die Gemeinschaft ergeben.“²⁰ Allerdings darf sich die Abwägung der Vor- und Nachteile nach den Ausführungen der Kommission nicht auf eine wirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse beschränken. Sie

¹⁴ EuGH, Rs. C-157/96, Slg. 1998, I-2211 – National Farmers' Union u.a., Rn. 62 ff.; Rs. C-180/96, Slg. 1998, I-2265 – Vereinigtes Königreich/Kommission, Rn. 98 ff.

¹⁵ Siehe Abschnitt G.

¹⁶ KOM 2000 (I) endg., Zusammenfassung Rn. 3; ebenfalls hervorgehoben von Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 191 AEUV Rn. 26.

¹⁷ KOM 2000 (I) endg., Zusammenfassung Rn. 3; ebenfalls hervorgehoben von Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 4. Aufl. 2011, Art. 191 AEUV Rn. 26.

¹⁸ Mitteilung, 5.1.3 und Zusammenfassung, Ziff. 4 und 5.

¹⁹ Mitteilung, 5.1.3 und 5.2.

²⁰ Mitteilung, 6.3.4.

muss weiter angelegt sein und auch andere als wirtschaftliche Erwägungen einbeziehen. Insoweit werden andere Analysemethoden angesprochen.

Außerdem heißt es:

„In Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist die Kommission der Auffassung, dass den Erfordernissen des Schutzes der öffentlichen Gesundheit unzweifelhaft größeres Gewicht beizumessen ist als wirtschaftlichen Erwägungen.“²¹

Schließlich ist im Hinblick auf die Anwendung des Vorsorgegrundsatzes auch der „Grundsatz der Verfolgung der wissenschaftlichen Entwicklung“²² zu berücksichtigen. Insoweit führt die Kommission in ihrer Mitteilung aus:

„Solange die wissenschaftlichen Daten nicht ausreichen, ungenau sind oder keine eindeutigen Schlüsse zulassen, das Risiko aber als so hoch eingestuft wird, dass es der Gesellschaft nicht zugemutet werden kann, sollten die Maßnahmen trotz ihres vorläufigen Charakters aufrechterhalten werden. Wie lange sie aufrechtzuerhalten sind, hängt vom wissenschaftlichen Kenntnisstand ab, der auch für die Überprüfung der Maßnahmen maßgeblich ist. Das bedeutet, daß die wissenschaftlichen Forschungsarbeiten fortgesetzt werden müssen, damit man zu vollständigeren Daten gelangt.“

Auf dem Vorsorgeprinzip beruhende Maßnahmen sollten nach Maßgabe der wissenschaftlichen Forschungsergebnisse und der beobachteten Auswirkungen dieser Maßnahmen überprüft und gegebenenfalls abgeändert werden.“²³

Abschließend weist die Kommission in der Mitteilung darauf hin, dass Zulassungserfordernisse, wie sie für bestimmte Produkte in der EU und anderen Staaten bestehen, als Anwendung des Vorsorgeprinzips zu verstehen sind. Damit sei eine besondere Verteilung der Beweislast verbunden, nach der bei potentiell gefährlichen Produkten vorsichtshalber von einer Gefährlichkeit ausgegangen wird, solange

nicht das Gegenteil bewiesen ist. Auch dort, wo eine Zulassung nicht gefordert werde, komme eine Umkehr der Beweislast in Betracht.

Das Vorsorgeprinzip ist auch von den europäischen Gerichten, dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) und dem Gerichtshof erster Instanz, mehrfach aufgegriffen worden und prägte maßgeblich deren Entscheidungen. Ein prominentes Beispiel ist der BSE-Fall aus dem Jahr 1998, in dem der EuGH ein an Großbritannien von der Europäischen Kommission gerichtetes temporäres Verbot des Exports von Rindfleisch für rechtmäßig erklärte. Zwar war wissenschaftlich das Risiko der Übertragbarkeit von BSE vom Tier auf den Menschen nicht geklärt. Der EuGH gestattete jedoch das Exportverbot mit ausdrücklichem Verweis auf das Vorsorgeprinzip.²⁴ Im Jahre 2002 betonte das Europäische Gericht erster Instanz die Geltung des Vorsorgeprinzips in allen Tätigkeitsbereichen der EU.²⁵

Weitere Konkretisierung und Fortentwicklung erfuhr das Vorsorgeprinzip durch Entscheidungen des damaligen Europäischen Gerichts erster Instanz zum Einsatz von Antibiotika in der Tiernahrung zur Wachstumsförderung.²⁶ Neben der Rechtfertigung bereits ergriffener europäischer Schutzmaßnahmen wurde das Vorsorgeprinzip auch herangezogen, um die Europäische Kommission zum aktiven Ergreifen von Schutzmaßnahmen zu verpflichten. So erklärte in der Entscheidung *Sweden v. Commission* das damalige Europäische Gericht erster Instanz eine Entscheidung der Europäischen Kommission für nichtig, in welcher diese die möglicherweise gesundheitsschädliche Substanz „Paraquat“ zur Nutzung als Herbizid zuließ.²⁷ Zugleich ist das Vorsorgeprinzip zur Auslegung europäischer Gesetze nach der Rechtsprechung des EuGH heranzuziehen, selbst wenn es in dem jeweiligen europäischen Gesetz nicht ausdrücklich genannt wird.²⁸ Sogar die Beschränkung europäischer Grundrechte rechtfertigte der EuGH mit einem Verweis auf das europäische Vorsorgeprinzip.²⁹

²¹ Mitteilung, 6.3.4.

²² Mitteilung, 6.3.5.

²³ A.a.O.

²⁴ EuGH, Rs. C-157/96, Slg. 1998, I-2211 – National Farmers' Union u.a., Rn. 62 ff.; EuGH, Rs. C-180/96, Slg. 1998, I-2265 – Vereinigtes Königreich/Kommission, Rn. 98 ff.

²⁵ EuG, Rs. T-74/00, T-76/00, T-83/00 bis T-85/00, T-132/00, T-137/00, T-141/00, Slg. 2002, II 4948 – Artegoan, Rn. 182 ff.

²⁶ EuG, Rs. T-13/99, Slg. 2002, II-3305 – Pfizer Animal Health/Rat, Rn. 113 ff.; EuG, Rs. T-70/99, Slg. 2002, II-3495 – Alpharma/Rat, Rn. 134 ff.; Arndt, Das Vorsorgeprinzip im EU-Recht, 2009, S. 104. U. a. wurde auf die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und des Vertrauensschutzes verwiesen.

²⁷ EuG, Rs. T-229/04, Slg. 2007, II-2437 – Schweden/Kommission, Rn. 161, 170, 224.

²⁸ EuGH, Rs. C-236/01, Slg. 2003, I-8166 – Monsanto Agricoltura Italia SpA u.a./Presidenza del Consiglio dei Ministri u.a., Rn. 111 f.

²⁹ EuGH, Rs. C-356/12, ECLI:EU:C:2014:350 – Wolfgang Glatzel/Freistaat Bayern, Rn. 65.

In einem Vorabentscheidungsverfahren hat der Gerichtshof mit Urteil vom 4. Mai 2016 hat im Hinblick auf die Zulässigkeit einer beschränkenden europäischen Regelung über das Inverkehrbringen von elektronischen Zigaretten und Nachfüllbehältern diese Grundsätze bestätigt.³⁰ Darin führt der Gerichtshof aus, dass der Unionsgesetzgeber handeln musste, sobald er Kenntnis von ernsthaften wissenschaftlichen Informationen über das Bestehen potenzieller Risiken für die menschliche Gesundheit hatte, die ein relativ neues Produkt auf dem Markt mit sich bringen kann. Dies folge aus dem Vorsorgeprinzip und Art. 35 Satz 2 der Charta, Art. 9 AEUV sowie den Art. 114 Abs. 3 AEUV und 168 Abs. 1 AEUV, nach denen er bei der Festlegung und Durchführung aller Unionspolitiken und -maßnahmen ein hohes Gesundheitsschutzniveau sicherzustellen hat³¹. An anderer Stelle führt der Gerichtshof aus, dass „aufgrund der erwiesenen und potenziellen Risiken des Gebrauchs von elektronischen Zigaretten, [...] ein Tätigwerden des Unionsgesetzgebers entsprechend den Anforderungen, die sich aus dem Vorsorgeprinzip ergeben, geboten [war]“³².

Weiter heißt es in den Urteilsgründen:

„Wenn es sich als unmöglich erweist, das Vorliegen oder den Umfang des behaupteten Risikos mit Sicherheit festzustellen, weil die Ergebnisse der durchgeführten Studien unschlüssig sind, die Wahrscheinlichkeit eines tatsächlichen Schadens für die Gesundheit der Bevölkerung jedoch fortbesteht, falls das Risiko eintritt, rechtfertigt das Vorsorgeprinzip den Erlass beschränkender Maßnahmen“.³³

In der Übersicht wird deutlich, dass sich die Bedeutung des Vorsorgegrundsatzes keineswegs in dem einmaligen Erlass von Regelungen erschöpft. Aus dem Grundsatz der Vorsorge folgt vielmehr ein auf Dauer angelegter Auftrag, zur Wahrung des in den Verträgen vorgegebenen hohen Niveaus des Schutzes von Gesundheit und Umwelt den Wandel der realen Verhältnisse und wissenschaftlicher Erkenntnisse im Blick zu behalten, die wissenschaftliche Unsicherheit in Rechnung zu stellen und in diesem Sinne vorhandene Regulierungen anzupassen bzw. neue zu schaffen. Wie vor allem die zitierte Rechtsprechung zeigt, bestand mehr als einmal Anlass, gegenüber den Organen der Europäischen Union die Erfüllung dieser Aufgabe anzumahnen. Entsprechende Kritik wird auch im Hinblick auf weitere Einzelaspekte europäischer Regulierungen geäußert. In den Institutionen der EU und in der Fachöffentlichkeit werden in diesem Sinne eine Reihe von Regelungsvorhaben und Vorschlägen diskutiert, die das Vorsorgeprinzip besser zur Geltung bringen sollen.³⁴ Beispielhaft sind hier Vorhaben der EU zu endokrinen Disruptoren und zu Nanomaterialien³⁵ und die von der Großen Koalition in Deutschland beabsichtigte erweiterte Gentechnik Kennzeichnung zu nennen.³⁶

³⁰ EuGH, Rs. C-477/14, Urteil vom 4.5.2016 – Pillbox 38 (UK) Ltd/Secretary of State for Health.

³¹ EuGH, Rs. C-477/14, Urteil vom 4.5.2016 – Pillbox 38 (UK) Ltd/Secretary of State for Health, Rn. 116.

³² EuGH, Rs. C-477/14, Urteil vom 4.5.2016 – Pillbox 38 (UK) Ltd/Secretary of State for Health, Rn. 60.

³³ EuGH, Rs. C-477/14, Urteil vom 4.5.2016 – Pillbox 38 (UK) Ltd/Secretary of State for Health, Rn. 55.

³⁴ Vgl. unten Abschnitt G.

³⁵ Vgl. unten Abschnitt G.VII.

³⁶ Vgl. unten Abschnitt G.IV.

E. Kontroversen um das europäische Vorsorgeprinzip in den Handelsbeziehungen mit den USA und Kanada

Die entscheidende Bedeutung des Vorsorgeprinzips für die Freihandelsabkommen der EU mit Kanada und den USA ergibt sich daraus, dass letztere dieses Prinzip nicht in gleichem Umfang kennen. In einigen Bereichen ergeben sich daraus in der EU strengere Anforderungen an bestimmte Produkte. Da diese auch für Importe gelten, können in solchen Fällen Produkte aus Kanada und den USA, die dort zugelassen sind, nicht in die Europäische Union exportiert werden.³⁷ Inwiefern Staaten bzw. die EU Anforderungen an Produkte stellen dürfen, bestimmt sich im Hinblick auf den Handel mit anderen Staaten nach den Regeln des internationalen Handelsrechts. Dazu zählen verschiedene Abkommen, so unter anderem Abkommen der WTO, insbesondere das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT, ursprünglich von 1947) und auch Freihandelsabkommen.

I. Relevante WTO-Verträge und andere internationale Foren

Spielräume für die Verwirklichung des Vorsorgeprinzips bietet das bis heute geltende GATT von 1947. Unter anderem enthält sein Artikel XX einen Rechtfertigungsgrund, nach dem die Mitgliedstaaten bzw. die Europäische Union als weiteres Mitglied für bestimmte Ziele und Zwecke Maßnahmen auch dann ergreifen dürfen, wenn diese im Übrigen gegen die allgemeinen Regelungen zur Liberalisierung des Handels verstoßen würden. Zugelassen sind unter Buchstabe b des Artikel XX etwa Maßnahmen, die zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen notwendig sind. Zugelassen sind nach Buchstabe g auch Maßnahmen zur Bewirtschaftung erschöpflicher natürlicher Ressourcen, wenn sie mit entsprechenden innerstaatlichen Beschränkungen einhergehen.³⁸

Im Jahre 1995 wurde mit der Gründung der Welthandelsorganisation (WTO) ein neuer Rahmen für den Welthandel geschaffen, der auf dem fortgeltenden GATT-Übereinkommen aufbaut, aber eine Fülle weiterer Regelungen enthält und ein neues System der Streitschlichtung vorsieht. Ein wichtiges Ziel der WTO ist wegen der erwähnten erfolgreichen Senkung der Zölle im internationalen Handelsverkehr der Abbau der nichttarifären Handelshemmnisse. Dafür sieht die WTO neben Artikel XX des GATT-Übereinkommens zwei Zusatzabkommen vor, die Art. XX des GATT-Übereinkommens wesentlich präzisieren und auch einschränken. Das WTO-Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (WTO-TBT-Übereinkommen) soll im Wesentlichen dafür Sorge tragen, dass technische Standards nicht zur Beschränkung des Handels und zur Diskriminierung missbraucht werden.³⁹

Das WTO-Übereinkommen über pflanzenschutzrechtliche und gesundheitspolizeiliche Maßnahmen (WTO-SPS-Übereinkommen) enthält besondere Regelungen über die Zulässigkeit von Regulierungen im Bereich von Lebensmitteln und Agrarprodukten. Es ist mit dem Ziel geschaffen worden, zu verhindern, dass die mit der WTO durchgesetzte Öffnung und Nichtdiskriminierung der Agrarmärkte durch eine protektionistische Regulierung unterlaufen werden kann.⁴⁰ Seine Regelungen können als Spezial- bzw. Auslegungsregelungen zu dem oben genannten Artikel XX GATT verstanden werden.⁴¹ Dieses SPS-Übereinkommen fordert unter anderem, dass Regulierungen grundsätzlich auf der Grundlage einer wissenschaftlichen Risikoprüfung erlassen werden müssen.⁴² Außerdem enthält das Übereinkommen in Art. 5 Abs. 7 eine Vorschrift, nach der die Mitglieder ausnahmsweise vorläufige Maßnahmen auch auf einer unvollständigen wissenschaftlichen Grundlage treffen dürfen.

Darin findet das Vorsorgeprinzip allerdings nur zum Teil Ausdruck.⁴³ Dabei müssen die WTO-Mitglieder sich allerdings bemühen, innerhalb einer angemessenen Zeit die wissenschaftliche Grundlage ihrer Maßnahmen zu vervoll-

³⁷ Zu den geltenden Voraussetzungen für den Import in die EU siehe <http://exporthelp.europa.eu/thdapp/index.htm> (zuletzt abgerufen am 2.4.2016).

³⁸ Näher Wolfrum, in: Wolfrum/Stoll/Seibert-Fohr (Hrsg.), *Max Planck Commentaries on World Trade Law*, Vol. III Technical Barriers and SPS Measures, 2007, Art. XX GATT 1994 Rn. 1 ff.; Stoll/Strack, *ibid.*, Art. XX lit. b GATT 1994, Rn. 1 ff.; Matz-Lück/Wolfrum, *ibid.*, Art. XX lit. g GATT 1994, Rn. 1 ff.

³⁹ Zum WTO-TBT-Übereinkommen Koebele, in: Wolfrum/Stoll/Seibert-Fohr (Hrsg.), *Max Planck Commentaries on World Trade Law*, Vol. III Technical Barriers and SPS Measures, 2007, Preamble TBT Rn. 1 ff.

⁴⁰ Zum WTO-SPS-Übereinkommen Charnovitz, in: Wolfrum/Stoll/Seibert-Fohr (Hrsg.), *Max Planck Commentaries on World Trade Law*, Vol. III Technical Barriers and SPS Measures, 2007, Preamble SPS Rn. 1 ff.

⁴¹ Charnovitz, in: Wolfrum/Stoll/Seibert-Fohr (Hrsg.), *Max Planck Commentaries on World Trade Law*, Vol. III Technical Barriers and SPS Measures, 2007, Preamble SPS Rn. 2 ff.

⁴² Art. 3 Abs. 3 und 5 Abs. 1 WTO-SPS-Übereinkommen.

⁴³ WTO AB Report, EC – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, Rn. 124; WTO AB Report, Japan – Measures Affecting Agricultural Products, WT/DS76/AB/R, Rn. 81; WTO AB Report, United States – Continued Suspension of Obligations in the EC – Hormones Dispute, WT/DS320/AB/R, Rn. 680; Gruszczynski, *Regulating Health and Environmental Risks under WTO Law. A Critical Analysis of the SPS Agreement*, 2010, S. 167.

ständigen.⁴⁴ Finden sich in diesem Zeitraum keine weiteren wissenschaftlichen Nachweise, so muss die Maßnahme wieder aufgehoben werden. Das bedeutet praktisch, dass ein Produkt nach diesem Zeitraum als unbedenklich zu gelten hat, soweit sich nicht weitere Erkenntnisse finden, die den ursprünglichen Verdacht auf ein Risiko erhärten. Dies schränkt den Spielraum für vorsorgende Maßnahmen spürbar ein.

Parallel zu der WTO mit dem TBT- und dem SPS-Übereinkommen hat es auf internationaler Ebene vielfältige Bemühungen gegeben, zum Abbau von Handelshemmnissen Regulierungen zu vereinheitlichen oder jedenfalls auf der Grundlage der Gegenseitigkeit anzuerkennen. Zu nennen sind hier beispielhaft die Bemühungen der Codex-Alimentarius-Kommission der WHO und FAO, ein internationales Lebensmittelbuch zu erarbeiten.⁴⁵ Daneben haben viele WTO-Mitglieder untereinander Abkommen über die gegenseitige Anerkennung von Regulierungen geschlossen.⁴⁶

II. Hormones und Biotech: EU Vorsorgeregulungen vor Streitschlichtung der WTO

Unter dem neuen Rechtsrahmen der WTO gab es eine Reihe von Streitigkeiten zwischen der Europäischen Union und Kanada und den USA, bei denen diese neu geschaffenen Übereinkommen, vor allem das WTO-SPS-Übereinkommen, und die Frage der Vorsorge eine große Rolle spielten. Bekannt geworden ist zum einen ein WTO-Streitschlichtungsverfahren, bei dem es um europäische Importverbote von Rindfleisch ging, das mithilfe hormoneller Wachstumshilfen erzeugt wurde. In diesem Streitfall kam das WTO-SPS-Übereinkommen zur Anwendung. Nach Überzeugung des Panel und des Appellate Body der WTO ist es dabei der Europäischen Union nicht gelungen zu beweisen, dass ihr

Importverbot für solches Rindfleisch auf einer wissenschaftlichen Risikoprüfung beruhte. Nach der durch den Appellate Body bestätigten Auffassung des Panel, das eigens einen Sachverständigenausschuss einberufen hatte, ließ sich eine gesundheitlich abträgliche Wirkung der in Rede stehenden Hormone nicht nachweisen. Mangels solcher Nachweise hielt das Panel ein Risiko für nicht gegeben und folgerte daraus, dass damit nicht angenommen werden können, dass sich die Maßnahmen der EU im Sinne des WTO-SPS-Übereinkommens auf eine Risikoprüfung stützten.⁴⁷ Die Mitglieder, d.h. die Mitgliedsstaaten der WTO und die Europäische Union, können sich über die Verpflichtung zu einer wissenschaftlichen Risikoprüfung auch nicht mit Verweis auf das Vorsorgeprinzip hinwegsetzen.⁴⁸

In dem Verfahren hat sich die Europäische Union nicht auf Art. 5 Abs. 7 des SPS-Übereinkommens berufen, weil sie das Importverbot als dauerhafte Maßnahme verstanden wissen wollte und dafür eine genügende wissenschaftliche Grundlage sah, während Art. 5 Abs. 7 des SPS-Übereinkommens nur vorübergehende Maßnahmen vorsieht.⁴⁹ Stattdessen hat die Europäische Union vergeblich versucht, die Streitschlichtungsinstanzen der WTO davon zu überzeugen, dass es im internationalen Recht eine rechtlich verbindliche Aussage über das Vorsorgeprinzip gebe und dass diese in dem WTO-Streitfall zu berücksichtigen sei.⁵⁰ Es spricht gegen diese rigide Handhabung und für das Vorsorgeprinzip, dass jedenfalls für eines der zunächst vorsorglich verbotenen Hormone (oestradiol-17 β) im Nachhinein der wissenschaftliche Nachweis einer möglichen Schädlichkeit für die menschliche Gesundheit erbracht werden konnte.⁵¹

⁴⁴ Stoll/Schorkopf, WTO – Welthandelsordnung und Welthandelsrecht, 2002, Rn. 330 ff.; Stoll/Strack, in: Wolfrum/Stoll/Seibert-Fohr (Hrsg.), Max Planck Commentaries on World Trade Law, Vol. III WTO – Technical Barriers and SPS Measures, 2007, Article 5 SPS Rn. 74 ff.; Krajewski, Wirtschaftsvölkerrecht, 3. Aufl. 2012, Rn. 378.

⁴⁵ Sander, Codex Alimentarius Commission, in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, 2014, Rn. 16 ff.

⁴⁶ Eine Übersicht über von der EU eingegangene Übereinkommen über eine gegenseitige Anerkennung findet sich auf http://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/international-aspects/mutual-recognitionagreements/index_en.htm (zuletzt abgerufen am 2.4.2016).

⁴⁷ WTO Panel Report, EC – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), WT/DS26/R/USA, Rn. 8.124, 8.134, 8.137 sowie 8.157-8.159; WTO AB Report, EC – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, Rn. 253 lit. I.

⁴⁸ WTO AB Report, EC – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, Rn. 124 f.; WTO AB Report, Japan – Measures Affecting Agricultural Products, WT/DS76/AB/R, Rn. 82 ff.; WTO Panel Report, EC – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R, Rn. 7.3065; Gruszczynski, Regulating Health and Environmental Risks under WTO Law. A Critical Analysis of the SPS Agreement, 2010, S. 174.

⁴⁹ WTO Panel Report, EC – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), WT/DS26/R/USA, Rn. 4.239.

⁵⁰ WTO AB Report, EC – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, Rn. 123; ebenso in WTO Panel Report, EC – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R, Rn. 7.86 ff.

⁵¹ European Commission, Opinion of the SCVPH – Assessment of Potential Risks to Human Health from Hormone Residues in Bovine Meat and Meat Products, 1999; European Commission, Review of Specific Documents relating to the SCVPH Opinion of 30 April 1999 on the Potential Risks to Human Health from Hormone Residues in Bovine Meat and Meat Products, 2000; European Commission, Opinion of the SCVPH on Review of Previous SCVPH Opinions of 30 April 1999 and 3 May 2000 on the Potential Risks to Human Health from Hormone Residues in Bovine Meat and Meat Products, 2002; European Food Safety Authority, Opinion of the Scientific Panel on Contaminants in the Food Chain on a Request from the European Commission related to Hormone Residues in Bovine Meat and Meat Products, 2007. Deshalb ist oestradiol-17 seit 2003 permanent verboten durch EU VO 2003/74/EC. Die USA und Kanada bestreiten das Vorliegen eines ausreichenden Nachweises. Zwar erachtete ein WTO Panel die Berufung der EU auf diese Studien zunächst für WTO-rechtswidrig, der Appellate Body hat diese Entscheidung insoweit jedoch aufgehoben und die Frage der Vereinbarkeit mit WTO-Recht mit der Folge offengelassen, dass die Maßnahme der EU in diesem Punkt nicht als Verstoß gegen die Vorschrift des Art. 5.1 SPS angesehen wurde, siehe WTO AB Report, US – Continued Suspension of Obligations in the EC (Hormones), WT/DS320/AB/R, para. 617-620.

In einem zweiten Fall, in dem es um die europäische Gentechnikregelung ging, versuchte die Europäische Union erneut, ihre Vorstellung von einem Vorsorgeprinzip und seiner rechtlichen Grundlage im internationalen Recht zur Geltung zu bringen. Sie hat unter anderem auf das Cartagena-Protokoll über die biologische Sicherheit verwiesen, das unter dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt abgeschlossen worden ist und ebenfalls ausdrücklich das Vorsorgeprinzip anspricht. In der Entscheidung des Panels, gegen die kein Rechtsmittel eingelegt worden ist, ist eine Berücksichtigung dieses Protokolls abgelehnt worden, weil die USA als Streitparteien in dem Verfahren nicht Partei dieses Protokolls war.⁵² Das Panel hat aber ausgeführt, dass das strenge SPS-Übereinkommen auf Fragen der Gentechnik anwendbar sei, was bis dahin nicht ohne Weiteres klar ersichtlich war. Im Übrigen hat das Panel eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der europäischen Gentechnikregelung und ihre Vereinbarkeit mit dem SPS-Übereinkommen weitgehend dadurch vermieden, dass es bereits die gewollte Zeitverzögerung im europäischen Gentechnikverfahren im Sinne eines Moratoriums für unzulässig gehalten und weitere Fragen deswegen nicht mehr behandelt hat.⁵³

Obwohl damit die Streitschlichtung der WTO in zwei Fällen der EU mit ihrer expliziten Bezugnahme auf das Vorsorgeprinzip nicht gefolgt ist, scheint bei genauer Betrachtung der Entscheidungen und ihrer Gründe die Entwicklung in dieser Sache doch noch nicht abgeschlossen zu sein. Einige Ausführungen in den Gründen der Entscheidungen deuten darauf hin, dass doch ein größerer Spielraum für die Anwendung des Vorsorgeprinzips bestehen könnte. So führte der Appellate Body in seiner Entscheidung im Hormonstreit aus, dass WTO-Panels bei der Prüfung, ob hinreichende wissenschaftliche Nachweise nach Art. 2 Abs. 2 des WTO-SPS-Übereinkommens bestehen, berücksichtigen müssten, dass Regierungen der WTO-Mitglieder im Fall des Risikos irreversibler Schäden für die menschliche Gesundheit typischerweise Gesichtspunkte der Besonnenheit und Vorsorge („prudence and precaution“) beachten.⁵⁴ In der EC – Biotech Entscheidung wies der Appellate Body darauf hin, dass die Entscheidung für die Anwendung des Vorsorgeprinzips einen Einfluss auf die Erfüllung der Verpflichtung zu einer Risikobewertung haben könne.⁵⁵ In einem der neuesten einschlägigen Entscheidungen – in dem Anschlussverfahren zum Rinderhormonstreit US – Continued Suspension (Hormones) – entschied der Appellate Body sogar, dass ein durch den Mitgliedsstaat höher gewähltes Gesundheits- und Umweltschutzniveau Auswirkungen auf Umfang oder Methode der Risikobewertung haben könne und WTO Streitschlichtungsorganen nur ein zurückgenommener Kontrollmaßstab zukomme – dies könnte womöglich für einen größeren Spielraum für die Anwendung des Vorsorgeprinzips sprechen.⁵⁷

⁵² WTO Panel Report, EC – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R, Rn. 7.68 ff.

⁵³ WTO Panel Report, EC – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R, Rn. 8.2 ff.

⁵⁴ WTO AB Report, EC – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), WT/DS26/AB/R, WT/DS48/AB/R, Rn. 124. Diese Andeutungen und ihre Auswirkungen werden in der Literatur kontrovers diskutiert, vgl. statt aller Gruszczynski, *Regulating Health and Environmental Risks under WTO Law. A Critical Analysis of the SPS Agreement*, 2010, S. 177 ff.

⁵⁵ WTO Panel Report, EC – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R, Rn. 7.3065.

⁵⁶ WTO AB Report, US – Continued Suspension of Obligations in the EC (Hormones), WT/DS320/AB/R, Rn. 590, 685.

⁵⁷ Vgl. Subramanian, *Science-based Risk Regulation under the SPS Agreement of the WTO. An Appraisal Post-US/Canada Continued Suspension of Obligations in the EC-Hormones Dispute*, in: *European Energy and Environmental Law Review* 2015, S. 55 (68); Veccione *Is it Possible to Provide Evidence of Insufficient Evidence? The Precautionary Principle at the WTO*, *Chicago Journal of International Law* 13 (2012), 153 – 178.

III. Die Infragestellung des europäischen Vorsorgeprinzips in internationalen Diskursen / Foren

Über diese konkreten Streitfälle in der WTO hinaus wird das europäische Vorsorgeprinzip auf internationaler Ebene zunehmend kritisch gesehen. Insbesondere die USA und Kanada haben das Prinzip in verschiedenen Zusammenhängen infrage gestellt. Sie vertreten einen Ansatz, nachdem eine Regulierung nur angezeigt ist, wenn die Schädlichkeit eines Produktes mit Gewissheit nachgewiesen ist, wobei allerdings der im europäischen Vorsorgeprinzip hervorgehobene Aspekt der wissenschaftlichen Unsicherheit⁵⁸ keine Berücksichtigung findet. Als Maßstab für die Rechtfertigung von Regulierungen präferieren sie darüber hinaus Verfahren einer Kosten-/Nutzen-Analyse, nach der eine Maßnahme gerechtfertigt sein soll, wenn ihr Nutzen für die Gesellschaft die Kosten überwiegt. Dabei ist die methodische Tragfähigkeit einer solchen Analyse ebenso wie die Rechtfertigung für die damit verbundene Quantifizierung höchst problematisch. Besonders ist hervorzuheben, dass das europäische Prinzip der Vorsorge eine Quantifizierung und „Verrechnung“ der menschlichen Gesundheit ausdrücklich ablehnt.⁵⁹

Auch in anderen internationalen Zusammenhängen, so etwa in der OECD, wird über Fragen einer modernen und handelsfreundlichen Regulierungspolitik diskutiert und der Grundsatz der wissenschaftlichen Grundlegung hervorgehoben, wenn auch in den Dokumenten der OECD das Vorsorgeprinzip zumindest noch als Option erwähnt wird.⁶⁰ Auch in der Codex-Alimentarius-Kommission wies die USA die Einbindung des Vorsorgeprinzips in das Risikomanagement bereits früh zurück.⁶¹

IV. Zusammenfassung

Nach alledem ist der Spielraum des Zulässigen für Maßnahmen der EU unter Anwendung des europäischen Vorsorgeprinzips nach dem WTO-Recht eng und wenig klar. Mit ihrer Berufung auf das Vorsorgeprinzip ist die EU bisher in den Streitschlichtungsverfahren zum WTO-SPS-Übereinkommen gescheitert. Allerdings geben einige Bemerkungen des Appellate Body der WTO Anlass zu der Annahme, dass die Rechtsprechung in diesem Punkt noch nicht abgeschlossen ist. Abseits des engen Bereichs der gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen nach dem WTO-SPS-Übereinkommen ist die Zulässigkeit des Vorsorgeprinzips im WTO-Recht ungeklärt. Dies gilt insbesondere für das WTO-TBT-Übereinkommen und das GATT-Übereinkommen, weil es hierzu keine Entscheidungen der WTO-Streitbeilegungsorgane gibt.⁶²

⁵⁸ Siehe oben Abschnitt D.II.

⁵⁹ Siehe oben Abschnitt D.II.

⁶⁰ Etwa OECD, Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, 2012, Rn. 9.6.

⁶¹ Siehe etwa bereits Codex-Alimentarius-Kommission, Report of the 14th Session of the Codex Committee on General Principles, Paris, 19-23 April 1999, Rn. 28.

⁶² Vgl. die umfassende Diskussion in der Literatur zu indirekten Schlüssen aus der sich nicht mit dem Vorsorgeprinzip befassenden übrigen WTO-Rechtsprechung, etwa Cheyne, Gateways to the Precautionary Principle in WTO Law, in: Journal of Environmental Law 2007, S. 155 (162 ff.); Gruszczynski, The REACH Regulation and the TBT Agreement. The role of the TBT Committee in regulatory processes, in: Epps/Trebilcock (Hrsg.), Research Handbook on the WTO and Technical Barriers to Trade, 2013, S. 424 (446).

F. Der Einfluss von CETA und TTIP auf das europäische Vorsorgeprinzip

Im Hinblick auf das Vorsorgeprinzip sind vor allem diejenigen Teile von CETA und TTIP von Bedeutung, die sich mit Regulierungen beschäftigen. In der Tat ist es eine wesentliche Zielsetzung beider Abkommen, den Abbau von sogenannten nicht-tarifären Handelshemmnissen zu fördern. Darunter werden Beschränkungen des Handels verstanden, die durch unterschiedliche Anforderungen und Regulierungen entstehen. Insoweit lassen sich die Kapitel zu SPS-Maßnahmen (F.I.), die vor dem Hintergrund der oben beschriebenen WTO-Urteile stehen, von den übrigen Feldern in den CETA- und TTIP-Entwürfen unterscheiden. Für diese sind die Kapitel zu TBT-Maßnahmen (F.II.), zur regulatorischen Kooperation (F.III.) und zu Handel und Arbeit sowie Handel und Umwelt (F.IV.) relevant.

I. Die SPS-Kapitel – Sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen

Sowohl der CETA- als auch der TTIP-Entwurf nehmen Bezug auf das WTO-SPS-Abkommen und das WTO-TBT-Abkommen und machen diese Teile des WTO-Rechts damit zu Bestandteilen der Freihandelsabkommen.⁶³ Diese auch in anderen Bereichen von Freihandelsabkommen übliche Regelungstechnik bezweckt, in den entsprechenden Bereichen des WTO-Rechts bilateral enger zusammenzuarbeiten. An die Verweisung auf das WTO-Recht knüpfen CETA und TTIP Regeln über eine engere Kooperation in diesen Bereichen einschließlich besonderer Verfahren und Gremien. Außerdem greifen die beiden Abkommensvorhaben die schon vorher zwischen der EU und den USA bzw. Kanada geschlossenen Abkommen zur gegenseitigen Anerkennung der Gleichwertigkeit auf.⁶⁴ Als Folge unterliegt die EU damit einer verdoppelten Verpflichtung, weil neben das fortgeltende WTO-Recht eine Bindung durch CETA bzw. TTIP tritt. Als weitere Folge können die Vertragsparteien und also auch die EU wegen möglicher Verletzungen ihrer Pflichten nach Wahl vor der WTO-Streitschlichtung oder

der neuartigen und noch unerprobten Streitschlichtung in den Freihandelsabkommen in Anspruch genommen werden, die in beiden Fällen am Ende auch die Durchsetzung von Entscheidungen mit Strafzöllen vorsehen.⁶⁵

Die Intensivierung von Verpflichtung und Kooperation auf dem Feld der SPS-Maßnahmen in CETA bzw. TTIP geht in ihrer inhaltlichen Ausrichtung und Orientierung über die bloße Verweisung auf bzw. die Wiedergabe von WTO-Recht nicht hinaus. Ein ausdrücklicher Hinweis auf das Vorsorgeprinzip und seine verbindliche Geltung im Recht der EU findet sich nicht. Es wird noch nicht einmal darauf hingewiesen, dass es in diesem Punkt Kontroversen gibt. Mangels solcher textlichen Hinweise haben sich Kanada und die USA einerseits und die EU andererseits praktisch darauf geeinigt, die Regelungen des WTO-SPS-Übereinkommens unverändert zu übernehmen und sich zusätzlich auch in ihrem bilateralen Verhältnis darauf zu verpflichten. Dies hat deswegen entscheidende Bedeutung, weil die Beteiligten zuvor ja Kontrahenten in den geschilderten WTO Streitbelegungsverfahren waren.⁶⁶ Das Handeln der EU ist hier von außen betrachtet nicht anders zu verstehen, als dass sie vorbehaltlos bereit ist, sich erneut und weitergehend auf Regeln zu verpflichten, nach denen sie in den beiden Streitfällen unterlegen war.

Noch deutlicher wird die Besorgnis, wenn man bedenkt, dass andererseits der CETA-Entwurf einen Dialog über die Angemessenheit von Regulierungen in der Gentechnik vorsieht, der im kanadischen Interesse liegt.⁶⁷ Eine ähnliche Regelung ist für TTIP zu erwarten. Dieser Dialog ist der Vereinbarung zwischen Kanada und den EU zur Beilegung des WTO-Gentechnikstreits entnommen.⁶⁸ Das zeigt sehr deutlich, dass im CETA-Entwurf sehr wohl im Interesse der jeweiligen Parteien Positionen und Arbeitsaufträge für die bilaterale Zusammenarbeit aufgenommen worden sind, die sich auf die beiden Streitfälle zurückführen lassen. In Anbetracht dieser Textlage kann die EU kaum darauf hoffen, dass sie in den Gremien erfolgreich auf eine bessere Berücksichtigung des europäischen Vorsorgeprinzips dringen kann. Man wird dem stets entgegenhalten, dass die EU dies bei der Verhandlung der Verträge ja nicht oder nicht erfolgreich geltend gemacht hat.

⁶³ Art. 21.2 Abs. 1 CETA-Entwurf; Art. 3 TTIP-Entwurf (SPS).

⁶⁴ Vgl. Art. 4 Abs. 1 WTO-SPS-Abkommen. Eine Übersicht über von der EU eingegangene Übereinkommen über eine gegenseitige Anerkennung findet sich auf http://ec.europa.eu/growth/singlemarket/goods/international-aspects/mutual-recognition-agreements/index_en.htm (zuletzt abgerufen am 2.4.2016).

⁶⁵ Art. 29.14 CETA-Entwurf; Art. 13 TTIP-Entwurf (Streitbeilegung).

⁶⁶ S. o. Abschnitt E.II.

⁶⁷ Art. 25.2 CETA-Entwurf.

⁶⁸ WTO Panel Report, EC – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products, Notification of a Mutually Agreed Solution, WT/DS292/40.

Weiterhin sieht das SPS-Kapitel in den CETA- und den TTIP-Entwürfen übereinstimmend mit dem WTO-Recht⁶⁹ vor, dass eine Partei die andere Seite um Anerkennung ihrer Regulierungen als gleichwertig ersuchen kann. Diese Anerkennung muss nach dem CETA- und TTIP-Entwurf ausgesprochen werden, wenn die ersuchende, erstgenannte Seite überzeugend darlegen kann, dass ihre Regulierung den Schutzzwecken entspricht, die die ersuchte Partei bei ihrer eigenen Regulierung zugrunde gelegt hat.⁷⁰ Ein solches Ersuchen auf Anerkennung der Gleichwertigkeit ist notwendigerweise mit der Pflicht der ersuchten Partei verbunden, die Schutzzwecke der eigenen bestehenden Regulierung darzulegen. Nur mit dieser Information kann die ersuchende Partei nachzuweisen, dass ihre anders gestaltete Regulierung diesen Zwecken entspricht.⁷¹

Sowohl bei der Darlegung der Regulierungsziele als auch bei dem Nachweis der Gleichwertigkeit der Standards der anderen Seite ist es aber notwendig, vom Profil zulässiger Regulierungen nach dem WTO-SPS-Übereinkommen auszugehen. Denn diese bilden nach dem Verweis in den CETA- und dem TTIP-Entwürfen die systematische Regelungsgrundlage. Das bedeutet beispielsweise, dass die EU, wenn sie die Ziele und Zwecke einer Regulierung darlegen muss, nur in dem nach dem WTO-SPS-Abkommen beschränkten und teilweise ungeklärten Umfang das Vorsorgeprinzip heranziehen kann. Die Anerkennung der Gleichwertigkeit führt zwar nicht dazu, dass europäische Standards selbst geändert werden müssen. Trotzdem wird dadurch die Gewährleistung des Vorsorgegrundsatzes in der EU berührt, weil damit amerikanische oder kanadische Standards und Waren auf dem europäischen Markt als gleichwertig anerkannt werden können, ohne dass dabei der Gesichtspunkt der Vorsorge in vollem Umfang berücksichtigt wird. Insgesamt ist daher die Regelung von SPS-Maßnahmen, wie sie im CETA-Entwurf vorgesehen und für TTIP geplant ist, aus der Sicht des europäischen Vorsorgeprinzips höchst problematisch.

II. Die TBT-Kapitel – Technische Handelshemmnisse

Die derzeitigen CETA- und TTIP-Entwürfe enthalten ebenfalls Vorschriften zu technischen Handelshemmnissen (TBT-Maßnahmen), die oftmals dem Gesundheits- und Umweltschutz dienen. Diese Vorschriften nehmen gleichsam auf das WTO-TBT-Abkommen Bezug.⁷² Wie dargestellt, ist die Reichweite von Maßnahmen auf Basis des Vorsorgeprinzips unter dem WTO-TBT-Abkommen mangels Spruchpraxis vollends ungeklärt. Eine Sicherung des europäischen Vorsorgeprinzips in diesem für den Gesundheits- und Umweltschutz sensiblen Regelungsfeld ist damit nicht geleistet. Überdies gelten für die TBT-Kapitel in den CETA- und TTIP-Entwürfen ähnliche Vorschriften zur gegenseitigen Anerkennung wie in den SPS-Kapiteln⁷³, sodass insoweit dieselbe Kritik angebracht ist.

III. Regulatorische Kooperation

Über die SPS- und TBT-Regelungen hinaus verfolgen CETA und TTIP jedoch die Reduzierung von nicht-tarifären Handelshemmnissen in einer deutlich weitergehenden, dynamischen Weise mit der sogenannten regulatorischen Kooperation. Sie sieht im Anschluss an weniger erfolgreiche Vorläufer informeller Art vor, dass beide Seiten planmäßig in einer dafür vorgesehenen Institution und in bestimmten Verfahren zusammenarbeiten sollen, um die Beschränkung des Handels durch Regulierungen zu minimieren. Diese Kooperation betrifft alle denkbaren Felder der Regulierung, sofern sie Auswirkungen auf den Handel haben. Sie schließt auch die dargestellten besonderen Mechanismen in dem SPS- und TBT-Kapitel ein, geht aber weit darüber hinaus. Sie erstreckt sich dabei auf bestehende als auch auf geplante Regulierungen.⁷⁴

⁶⁹ Art. 4 Abs. 1 WTO-SPS-Übereinkommen.

⁷⁰ Kap. 7 Art. 7 Abs. 1 CETA-Entwurf; Art. 9 TTIP-Entwurf (SPS-Kapitel).

⁷¹ Art. 9 Abs. 2 TTIP-Entwurf (SPS-Kapitel) verweist insoweit auf internationale Richtlinien, für die in der dortigen Fn. 1 Beispiele genannt werden. Beispielsweise ist in den Guidelines of Codex Alimentarius on the Judgement of Equivalence of Sanitary Measures associated with Food Inspection and Certification Systems (CAC/GL 53-2003) an verschiedenen Stellen vorgesehen, dass der ersuchte Staat dem ersuchenden Staat Detailinformationen über die eigene Regulierung verschafft (z.B. in Nr. 17). Siehe auch Ziff. 2.5 der 2005 Guidelines for the Determination and Recognition of Equivalence of Phytosanitary Measures (ISPM 24).

⁷² Art. 4.2 CETA-Entwurf; Art. 2 TTIP-Entwurf (TBT).

⁷³ Art. 4.4 f. CETA-Entwurf; Art. 4 TTIP-Entwurf (TBT).

⁷⁴ Vgl. Art. 21.3 CETA-Entwurf; Art. x1 TTIP-Entwurf (regulatorische Kooperation). Ausführlich zur regulatorischen Kooperation auf Basis der vorherigen Versionen der Vertragsentwürfe Stoll/Holterhus/Gött, Die geplante Regulierungszusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Kanada sowie den USA nach den Entwürfen von CETA und TTIP, Rechtsgutachten erstellt im Auftrag der Arbeiterkammer Wien, 2015, S. 6 ff.; Stoll/Holterhus/Gött, Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) – Regulatorische Zusammenarbeit und Investitionsschutz und ihre Bedeutung für den Umweltschutz, Rechtsgutachten im Auftrag des SRU, 2015, S. 1 ff.

In diesem Sinne sollen die Vertragsparteien einander über ihre Regulierungen, die damit verfolgten Ziele, die angewendeten Instrumente und die verwendeten Annahmen und Methoden informieren. Letztere sollen nach dem CETA-Entwurf auf ihre Angemessenheit und mögliche Alternativen überprüft werden.⁷⁵ Ausdrücklich werden insoweit die technische und ökonomische Praktikabilität, der relative Nutzen für das verfolgte Ziel und Kosten-Nutzen-Erwägungen genannt, wobei allerdings die im Kontext des europäischen Vorsorgegrundsatzes vorgesehene Einschränkung dieser Betrachtungsweise im Falle des Schutzes der menschlichen Gesundheit nicht übernommen worden ist.⁷⁶

Derlei konkrete Vorgaben formuliert der neueste TTIP-Entwurf zur regulatorischen Kooperation nicht. Sowohl nach dem CETA- als auch dem neuesten TTIP-Entwurf sollen angemessene Ansätze identifiziert werden, um regulatorische Unterschiede zu verringern, unter anderem durch stärkere regulative Angleichung und durch Nutzung internationaler Standards.⁷⁷ Vorgesehen ist auch eine Abstimmung oder eine gemeinsame Forschung.⁷⁸

Inhaltliche Vorgaben dieser regulatorischen Kooperation sind neben dem oben angesprochenen Ziel der Minimierung von Handelshemmnissen auch das gemeinsame Interesse an einer Förderung des Wettbewerbs- und Innovationsklimas⁷⁹, womit deutlich wird, dass dieses Kapitel über die reinen Zwecke der Handelsliberalisierung hinaus auch allgemeine wirtschaftspolitische Zielsetzungen aufnimmt. Andererseits gehört zu den Vorgaben des Kapitels auch ein effektiver Schutz der Gesundheit von Menschen, Tieren, Pflanzen und der Umwelt.⁸⁰ Ein ausdrücklicher Verweis auf das Vorsorgeprinzip findet sich in dem Kapitel über die Regulierungszusammenarbeit allerdings nicht. Im Übrigen lehnt sich das Kapitel in seinen vielen Aussagen und Geboten an Konzepte an, wie sie in den USA, in Kanada, auf internationaler Ebene und in Ansätzen auch in der EU unter dem Begriff einer modernen, rationalen, effektiven oder „smarten“ Regulierungspolitik entwickelt worden sind und vorangetrieben werden.⁸¹

Gemeinsam ist diesen Vorstellungen eine starke Betonung von Institutionen und Verfahren der Risikoerkennung und des Risikomanagements nach einer spezifischen Methodik. Auch das Vorsorgeprinzip bezieht sich auf die Risikoforschung und auf strukturierte Verfahren der Risikoentscheidung. Allerdings geht der europäische Vorsorgegrundsatz wesentlich davon aus, dass der wissenschaftliche Kenntnisstand in seiner stets mitzudenkenden Vorläufigkeit eine notwendige Grundlage, aber kein allein ausschlaggebender Maßstab sein kann. Vielmehr beruht das Vorsorgeprinzip darauf, dass Regulierungen als Risikoentscheidungen am Ende auf gesellschaftlich verantworteten Bewertungen beruhen müssen. Der konzeptionelle, institutionelle und verfahrensmäßige Raum für diese Bewertung und Entscheidung sowie die dafür erforderlichen gesellschaftlichen Aushandlungsprozesse werden in den oben genannten Konzepten allerdings kaum deutlich.

Der kaum sichtbaren Berücksichtigung des europäischen Vorsorgeprinzips steht gegenüber, dass das Recht der Beteiligten zu einer eigenen Regulierungspolitik vielfach hervorgehoben wird. Es wird sogar explizit festgeschrieben, dass eine Partei des Übereinkommens nicht daran gehindert werden soll, unterschiedliche regulatorische Maßnahmen oder Initiativen zu verfolgen, und zwar auch dann, wenn sich die Gründe dafür aus unterschiedlichen institutionellen oder rechtlichen Ansätzen, Gegebenheiten, Werten und Prioritäten ergeben, die dieser Partei eigen sind.⁸² Im Sinne eines defensiven Vorbehalts dürfte das europäische Vorsorgeprinzip mit seiner rechtlichen Verankerung und in seiner Verwirklichung mindestens teilweise abgesichert sein. Deutlicher ist an dieser Stelle noch der neueste TTIP-Entwurf der Europäischen Kommission zur regulatorischen Kooperation, in dem anerkannt wird, dass jede Partei ihre eigenen fundamentalen Regulierungsprinzipien anwenden darf. Dabei wird beispielsweise ausdrücklich die Risikoprüfung und das Risikomanagement genannt und in einer Fußnote auf die Grundsätze des AEUV verwiesen.⁸³ Es kommt hinzu, dass die regulatorische Zusammenarbeit im CETA-Entwurf insgesamt einem ausdrücklichen Vorbehalt

⁷⁵ Art. 21.4 lit. k CETA-Entwurf.

⁷⁶ Art. 21.4 lit. f (ii) CETA-Entwurf.

⁷⁷ Art. 21.4 lit. r CETA-Entwurf; Art. x.5 Abs. 1 TTIP-Entwurf (regulatorische Kooperation).

⁷⁸ Art. 21.4 lit. n CETA-Entwurf; Art. x.5 Abs. 4 TTIP-Entwurf (regulatorische Kooperation).

⁷⁹ Art. 21.4 lit. b CETA-Entwurf; Art. x.3 Abs. 1 lit. b TTIP-Entwurf (regulatorische Kooperation).

⁸⁰ Art. 21.3 lit. a CETA-Entwurf; Art. x.1 Abs. 1 lit. b TTIP-Entwurf (regulatorische Kooperation).

⁸¹ Siehe etwa Art. 21.3 lit. a, b (iv), c (ii), 21.4 lit. a (iii), (iv), f, k, r, n CETA-Entwurf; Art. x.1 lit. d, x.5 Abs. 3 und 4 TTIP-Entwurf (regulatorische Kooperation).

⁸² Art. 21.5 S. 2 CETA-Entwurf: „A Party is not prevented from adopting different regulatory measures or pursuing different initiatives for reasons including different institutional or legislative approaches, circumstances, values or priorities that are particular to that Party.“

⁸³ Art. x.1 Abs. 3 lit. c und dort Fußnote En. 2, TTIP-Entwurf (regulatorische Kooperation).

der Freiwilligkeit unterliegt. Allerdings heißt es dazu, dass diejenige Partei, die sich der Zusammenarbeit verweigert, bereit sein soll, die Gründe dafür darzulegen. Dies dürfte die Wirkung der Klausel deutlich einschränken.⁸⁴ Nach den Entwürfen zum TTIP sollen die Vorschriften zur regulatorischen Kooperation von der Streitbeilegung des TTIP-Entwurfs ausgenommen werden.⁸⁵ Es sei zur Klarstellung hinzugefügt, dass es hier allein um die Behandlung eines Themas in der regulatorischen Kooperation geht. Das Recht der Parteien, gegen Regulierungen der anderen Seite in den Streit-schlichtungsverfahren der beiden Abkommen bzw. der WTO wegen einer Verletzung der hier dargestellten übrigen Vorschriften der WTO bzw. der beiden Abkommen Beschwerde zu führen, bleibt davon unberührt.

Insgesamt findet in der inhaltlichen Ausrichtung der regulatorischen Kooperation der Grundsatz der Vorsorge und seine weitere Verwirklichung keine Berücksichtigung. In der laufenden und fortschreitenden Zusammenarbeit drohen deswegen Positionen, die dem europäischen Vorsorgegrundsatz entsprechen, zunehmend in die Defensive zu geraten.

Je konkreter das im Rahmen der regulatorischen Kooperation entwickelte Regulierungsprogramm, desto mehr bedarf es einer Sicherung und Geltendmachung des Vorsorgeprinzips. Dies ist ohne ausdrückliche Verankerung des Vorsorgeprinzips in den TTIP/CETA Texten kaum zu gewährleisten. Darüber hinaus ist dringend erforderlich, dass die Europäische Union selbst den Vorsorgegrundsatz konzeptuell schärft, konsequent praktiziert und auf internationaler Ebene aktiv zur Geltung bringt.

IV. Kapitel zu Handel und Arbeit sowie Handel und Umwelt

Eine andere Situation zeigt sich in zwei Kapiteln des CETA-Entwurfs, die sich mit dem Verhältnis von Handel und Arbeit bzw. Handel und Umwelt befassen.

Im Kapitel über Handel und Arbeit des CETA-Entwurfs findet sich in Art. 23.3 Abs. 3 das Gebot, dass ein Mangel an vollständiger wissenschaftlicher Sicherheit kein Grund zum Aufschub kosteneffizienter Arbeitsschutzmaßnahmen darstellen soll, wenn bestehende oder potentielle Gefahren oder Umstände vernünftigerweise eine Verletzung oder eine

Erkrankung eines Menschen erwarten lassen. Eine entsprechende Formulierung findet sich ebenfalls im Kapitel zu Handel und Umwelt in Art. 24.8 Abs. 2 des CETA-Entwurfs. Beide Formulierungen lehnen sich am Grundsatz 15 der Abschlusserklärung der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung aus dem Jahre 1992 (Rio-Erklärung)⁸⁶ an, ohne allerdings ausdrücklich den Begriff der Vorsorge zu nennen.

Die Aufnahme des Vorsorgeprinzips in die Kapitel 23 und 24 des CETA-Entwurfs durch die Rezeption von Formulierungen des Grundsatzes 15 der Rio-Erklärung stellt im Gegensatz zu den SPS- und TBT-Kapiteln der CETA- und TTIP-Entwürfe und dem Kapitel über die regulatorische Zusammenarbeit des CETA-Entwurfs eine klare normative Aussage dar, die dem europäischen Vorsorgegrundsatz entgegenkommt. Die hier gewählten Formulierungen beschränken sich nicht darauf, der EU die Verwirklichung und Anwendung des Vorsorgeprinzips im Sinne eines einseitigen Vorbehalts einzuräumen. Vielmehr beziehen sich die Formulierungen auf beide Vertragsparteien und sind als Sollenssätze formuliert, die ein Gebot aussprechen, bei Vorliegen der jeweiligen Voraussetzungen im Sinne des Vorsorgeprinzips zu handeln.

Allerdings stellt sich die Frage, wie diese beiden Regelungen im Gesamtkontext des Abkommens stehen. Was die Regulierungspolitik anbelangt, sehen beide vorgenannten Kapitel ein Recht der Parteien zur Regulierung vor. Im Falle des Kapitels über Handel und Arbeit ist dieses Regulierungsrecht an Verpflichtungen der jeweiligen Partei aus internationalen Arbeitsstandards gebunden.⁸⁷ Im Bereich des Arbeitsschutzes dürfte damit ein sehr weitgehendes Recht der Parteien bestehen, das Vorsorgeprinzip zur Anwendung zu bringen. Es wird allerdings nicht ganz deutlich, welche Bereiche dies betrifft. Immerhin dürfte aber der technische Arbeitsschutz davon umfasst sein, der sich ja etwa auch auf Stoffe und Chemikalien am Arbeitsplatz beziehen kann.

Sehr viel einschränkender ist dieses Regulierungsrecht im Kapitel über Handel und Umwelt definiert. Hier wird das Regulierungsrecht nämlich nicht nur an Verpflichtungen aus internationalen Umweltverträgen der entsprechenden

⁸⁴ Art. 21.2 Abs. 6 CETA-Entwurf.

⁸⁵ Art. x.9 TTIP-Entwurf (regulatorische Kooperation).

⁸⁶ Abrufbar unter <http://www.un.org/depts/german/conf/agenda21/rio.pdf> (zuletzt abgerufen am 5.10.2015).

⁸⁷ Art. 23.2 CETA-Entwurf.

Partei gebunden, sondern soll auch im Einklang mit dem CETA-Übereinkommen ausgeübt werden.⁸⁸ Damit sind die Vorgaben der SPS- und TBT-Kapitel ebenso einzuhalten wie die Regeln des Kapitels über die regulatorische Kooperation, in denen jeweils das Vorsorgeprinzip nicht erwähnt und seine Verwirklichung mehr oder weniger stark eingeschränkt wird. Daran ändert auch kaum etwas, dass das Kapitel zur regulatorischen Kooperation seinerseits wieder auf die Arbeits- und Umweltkapitel Bezug nimmt.⁸⁹ Dieser rein pauschale Bezug kann keine inhaltlich tragende „Brücke“ zwischen der Paraphrasierung der Inhalte des Vorsorgeprinzips in den Kapitel über Arbeit bzw. Umwelt und dem Kapitel über die regulatorische Zusammenarbeit schlagen.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass mit der spezifischen Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips in den beiden Kapiteln über Handel und Arbeit bzw. Handel und Umwelt die mit dem europäischen Vorsorgeprinzip verfolgten Schutzziele keineswegs so umfassend abgedeckt werden, wie dies seinem Anwendungsbereich im europäischen Recht entspricht. Hervorzuheben ist, dass gerade die menschliche Gesundheit, der nach europäischem und deutschem Verfassungsrecht der höchste Rang zukommt, nur ganz beschränkt erfasst wird. Das Gebot der Vorsorge in den zwei Kapiteln erfasst sie nämlich nur im Kontext des Arbeitsschutzes und in indirekter Form dort, wo der Umweltschutz mittelbar auch der Gesundheit zugutekommt.

V. Zusammenfassung

Zusammenfassend wird nach den derzeit vorliegenden CETA- und TTIP-Entwürfen das europäische Vorsorgeprinzip nicht hinreichend gesichert. Der für SPS- und TBT-Maßnahmen in den CETA- und TTIP-Entwürfen vorgesehene Verweis auf das WTO-Recht genügt zur Sicherung des Vorsorgeprinzips nicht. Vielmehr werden die restriktiven Vorgaben des WTO-SPS-Abkommens und die dort bestehenden Rechtsunklarheiten in die Entwürfe von CETA und TTIP getragen und fortgeschrieben, ohne die Möglichkeit zu nutzen, die sich aus der WTO-Rechtsprechung ergebende Regelungsspielräume in CETA und TTIP zu nutzen und auszugestalten. Der Verweis auf das WTO-TBT-Abkommen genügt ebenfalls nicht zur Sicherung des europäischen Vorsorgeprinzips, weil die Reichweite der Zulässigkeit von Regulierungen nach dem Vorsorgeprinzip dort ungeklärt ist. Dies gilt auch für die übrigen, vom WTO-GATT-Übereinkommen erfassten Bereiche.

Dagegen ist das Vorsorgeprinzip in den Kapiteln zu Handel und Arbeit sowie Handel und Umwelt im derzeitigen CETA-Entwurf zumindest umschreibend erwähnt und erstreckt sich damit insoweit auch auf den Bereich der regulatorischen Kooperation. Allerdings erfasst dies bei weitem nicht alle für das europäische Vorsorgeprinzip relevanten Regelungsbereiche.

⁸⁸ Art. 24.3 CETA-Entwurf.

⁸⁹ Art. 21.1 CETA-Entwurf.

G. Mögliche Auswirkungen von CETA und TTIP auf die Verwirklichung des europäischen Vorsorgegrundsatzes im Gesundheits-, Umwelt- und Verbraucherschutz

In den vorhergehenden Abschnitten der Untersuchung sind die Entwurfstexte von CETA und TTIP unter der Fragestellung analysiert worden, inwieweit sie dem europäischen Vorsorgeprinzip Rechnung tragen. Um die Tragweite der beiden Freihandelsabkommen bzw. der darüber geführten Verhandlungen für das europäische Vorsorgeprinzip noch besser und konkreter abschätzen zu können, sollen im Folgenden die Auswirkungen für einzelne ausgewählte Bereiche europäischer Regulierung erörtert werden.

I. Europäisches Lebensmittelrecht im Allgemeinen

Das Europäische Lebensmittelrecht verfolgt die Gewährleistung eines hohen Gesundheitsschutzes durch hohe Standards bei Lebens- und Futtermittel, sowie einen fairen Wettbewerb durch klare Informationen für Verbraucher über dieselben.

Seit den 1990er Jahren lässt sich beobachten, dass in der EU tendenziell schärfere Lebensmittelsicherheitsstandards als in den USA und Kanada gelten, auch wenn hier nach Sektoren und Risikoarten zu differenzieren ist.⁹⁰ Die USA haben zwar im Jahr 2011 eine umfassende Reform für die Regulierung von etwa 80 % der Lebensmittel durch den sog. Food Safety Modernization Act (FSMA) vorgenommen, welche eine stärker risikobasierte präventive Kontrolle der Lebensmittel anordnet. Damit rückt die US-Lebensmittelregulierung zumindest teilweise näher an das EU-Recht heran.⁹¹ Trotzdem dürfte das beschriebene Regulierungsgefälle heute noch und auch noch für die absehbare Zukunft fortbestehen.

Das Vorsorgeprinzip ist als allgemeiner rechtsverbindlicher Grundsatz des gesamten europäischen Lebensmittelrechts mit Geltung für Maßnahmen der EU und ihrer Mitgliedsstaaten in der Lebensmittel-Basis-VO niedergeschrieben.⁹² Es gilt auch in denjenigen Bereichen, die von spezifischeren europäischen Lebensmittelrechtsakten⁹³ erfasst werden, auch wenn diese nicht alle das Vorsorgeprinzip selbst explizit nennen.

Als Ausdruck des Vorsorgeprinzips kann man die vorgesehenen Zulassungsverfahren verstehen. So müssen neuartige Lebensmittel, sofern sie nicht bereits auf einer Positivliste der EU aufgeführt sind, zunächst durch die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit umfassend wissenschaftlich auf ihre Sicherheit überprüft werden, bevor sie eine Marktzulassung erhalten.⁹⁴ Ähnliches gilt auch für Zusatzstoffe für Lebens- und Futtermittel⁹⁵ sowie für Raucharomen zur tatsächlichen oder beabsichtigten Verwendung in oder auf Lebensmitteln⁹⁶.

Das Vorsorgeprinzip kommt nach der Verordnung aber auch wesentlich im sogenannten Risikomanagement zum Tragen. Darunter ist der Entscheidungsvorgang zu verstehen, mit dem auf der Grundlage einer zuvor vorzunehmenden Risikobewertung über Maßnahmen entschieden wird. Dazu heißt es in Art. 7 Abs. 1 der Verordnung:

„In bestimmten Fällen, in denen nach einer Auswertung der verfügbaren Informationen die Möglichkeit gesundheits-schädlicher Auswirkungen festgestellt wird, wissenschaftlich aber noch Unsicherheit besteht, können vorläufige Risikomanagementmaßnahmen zur Sicherstellung des in der Gemeinschaft gewählten hohen Gesundheitsschutzniveaus getroffen werden, bis weitere wissenschaftliche Informationen für eine umfassendere Risikobewertung vorliegen.“

In einem zweiten Absatz heißt es in Art. 7 weiterhin:

„Maßnahmen, die nach Absatz 1 getroffen werden, müssen verhältnismäßig sein und dürfen den Handel nicht stärker

⁹⁰ Vogel, *The Politics of Precaution*, 2012, S. 66 ff.

⁹¹ European Parliament's Committee on Environment, Public Health and Food Safety, *Food Safety Policy and Regulation in the United States*, IP/A/ENVI/2015-05, 2015, S. 11 f., 23 ff.

⁹² Erwägungsgründe 20 und 21 sowie Art. 6 Abs. 3, Art. 7 EU VO 178/2002; vgl. Skajkowska, *The Impact of the Definition of the Precautionary Principle in EU Food Law*, in: *Common Market Law Review* 2010, S. 173 (182).

⁹³ Etwa EU VO 2015/2283 über neuartige Lebensmittel; EU VO 2065/2003 über Raucharomen zur tatsächlichen oder beabsichtigten Verwendung in oder auf Lebensmitteln; EU VO 1935/2004 über Materialien und Gegenstände, die dazu bestimmt sind, mit Lebensmitteln in Berührung zu kommen.

⁹⁴ Art. 7 und 10 ff. der EU VO 2015/2283, die in Erwägungsgrund 20 sowie Art. 12 Abs. 1 lit. b und Art. 18 Abs. 1 lit. b ausdrücklich auf das Vorsorgeprinzip verweist. Zur deutlich weniger regulierten Situation in den USA: European Parliament's Committee on Environment, Public Health and Food Safety, *Food Safety Policy and Regulation in the United States*, IP/A/ENVI/2015-05, 2015, S. 32.

⁹⁵ Art. 4, 6 ff. der EU VO 1333/2008 mit ausdrücklichem Verweis auf das Vorsorgeprinzip in Erwägungsgrund 7; Art. 5 Abs. 1 der EU VO 1831/2003 mit ausdrücklichem Verweis auf das Vorsorgeprinzip in Erwägungsgrund 6.

⁹⁶ Art. 4, 6, 7 ff. der EU VO 2065/2003.

*beeinträchtigen, als dies zur Erreichung des in der Gemeinschaft gewählten hohen Gesundheitsschutzniveaus unter Berücksichtigung der technischen und wirtschaftlichen Durchführbarkeit und anderer angesichts des betreffenden Sachverhalts für berücksichtigenswert gehaltener Faktoren notwendig ist. Diese Maßnahmen müssen innerhalb einer angemessenen Frist überprüft werden, die von der Art des festgestellten Risikos für Leben oder Gesundheit und der Art der wissenschaftlichen Informationen abhängig ist, die zur Klärung der wissenschaftlichen Unsicherheit und für eine umfassendere Risikobewertung notwendig sind.*⁹⁷

Die Regelung lehnt sich mit ihrem Absatz 2 eng an das hier umfassend anwendbare SPS-Abkommen und seinen Art. 5.7 an. Sie enthält aber gegenüber dieser Vorschrift einen Zusatz, der oben im Zitat kursiv hervorgehoben ist. Dieser Zusatz konkretisiert, was unter der „angemessenen Frist“ zu verstehen ist, innerhalb derer vorläufige Maßnahmen mit der Folge überprüft werden müssen, dass sie zurückzunehmen sind, wenn sich der Verdacht wissenschaftlich nicht weiter erhärten lässt. Er stellt zugunsten des Vorsorgeprinzips für die Bestimmung der Angemessenheit einen Bezug zu der Art des Risikos bzw. der Art der wissenschaftlichen Informationen her. Diese Formulierung würde es ermöglichen, die Frist von der Schwere des möglichen drohenden Schadens und von der Schwierigkeit des wissenschaftlichen Nachweises abhängig zu machen. Ob diese der Vorsorge förderliche Auslegung vor der Streitschlichtung der WTO Bestand hat, ist nicht eindeutig geklärt. Wie berichtet, finden sich jedoch in einigen Entscheidungen Hinweise, die man in diese Richtung deuten könnte.⁹⁸ Im SPS-Kapitel von CETA findet sich jedoch kein Bezug darauf und auch keine Empfehlung, die diese Fragen als Arbeitsauftrag für die vorgesehene Zusammenarbeit der Parteien vorsieht.

II. Pestizide in Lebensmitteln

Pestizide sind in einem engeren Sinn verstanden Pflanzenschutzmittel, welche Kulturpflanzen vor Krankheiten und

Schädlingen schützen sollen. Ziel ist die Verhütung von Ernteverlusten und die Förderung der Produktivität der Landwirtschaft.⁹⁹ Die dabei verwendeten Wirkstoffe können als Rückstände in Lebensmittel gelangen und möglicherweise die Gesundheit von Verbrauchern gefährden.

Um dies zu vermeiden, sieht das EU-Recht scharfe Regelungen vor, die zum Teil erheblich über amerikanische Regelungen und die internationalen Standards der Codex-Alimentarius-Kommission hinausgehen. Nach der EU-Pflanzenschutzmittel-Verordnung, die ausdrücklich auf das Vorsorgeprinzip rekurriert, müssen die in Pflanzenschutzmitteln verwendeten Wirkstoffe grundsätzlich zugelassen werden.¹⁰⁰ Zweitens statuiert das Unionsrecht in der Pestizidrückstände-Verordnung Grenzwerte für Pestizidrückstände in Lebens- und Futtermittel, die im Anhang I der Pestizidrückstände-Verordnung in einer Liste aufgezählt werden.¹⁰¹ Für alle Wirkstoffe gilt grundsätzlich ein allgemeiner Rückstandshöchstgehalt von 0,01 mg/kg.¹⁰² Die Pestizidrückstände-VO selbst enthält kein ausdrückliches Bekenntnis zum Vorsorgeprinzip. Allerdings verweist sie explizit auf die Lebensmittel-Basis-Verordnung¹⁰³, welche ihrerseits – wie berichtet – das Vorsorgeprinzip als fundamentalen Grundsatz statuiert.¹⁰⁴

Im TTIP-Entwurf sind indes die höheren, internationalen Rückstandshöchstgehalte der Codex-Alimentarius-Kommission als gemeinsame Grundlage vorgeschlagen.¹⁰⁵ Zwar enthält die Vorschrift die Möglichkeit, einen vor der Codex Alimentarius Kommission geltend gemachten Vorbehalt auch im Rahmen des TTIP-Entwurfs geltend zu machen. Dann würde auch im Rahmen von TTIP keine Verpflichtung entstehen, sich an diesem niedrigeren internationalen Standard auszurichten. Ungeachtet dessen bewirkt der Verweis auf den Codex-Alimentarius-Standard für die Regulierung von Pflanzenschutzmittel eine zusätzliche Verschiebung der Diskursebene und ein Übergewicht einer nicht am Vorsorgeprinzip ausgerichteten Regulierungskultur, wie sie ohnehin allgemein nach dem CETA-Text und den TTIP-Entwürfen besteht.¹⁰⁶

⁹⁷ Hervorhebung hinzugefügt.

⁹⁸ WTO Panel Report, EC – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R Rn. 7.3245 ff. im Anschluss an WTO AB Report, Japan – Agricultural Products II, WT/DS76/AB/R, Rn. 93.

⁹⁹ Näher Art. 2 der EU VO 1107/2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln.

¹⁰⁰ Art. 4, 7 ff. der EU VO 1107/2009.

¹⁰¹ Art. 4 der EU VO 396/2005 über Höchstgehalte an Pestizidrückständen in oder auf Lebens- und Futtermitteln pflanzlichen und tierischen Ursprungs.

¹⁰² Art. 18 Abs. 1 lit. b der EU VO 396/2005.

¹⁰³ Erwägungsgrund 9 und Art. 1 der EU VO 396/2005.

¹⁰⁴ Siehe Abschnitt G.I.

¹⁰⁵ Art. 7 Abs. 7 TTIP-Entwurf (SPS).

¹⁰⁶ Siehe Abschnitt F.III.

Dies könnte mittelfristig zu einer Aushöhlung der auf dem Vorsorgeprinzip gründenden strengen Rückstandshöchstgehalte für Pflanzenschutzmittel in der EU führen. Offenbar hat die EU im Vorgriff auf den geplanten Abschluss von CETA und TTIP eine Überprüfung ihrer strengeren Rückstandshöchstgehalte mit Blick auf eine mögliche Angleichung auf den Codex-Alimentarius-Standard nach Stellungnahme durch die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) angeboten.¹⁰⁷

An dieser Stelle zeigt sich daher, dass die Europäische Kommission offenbar schon jetzt im Rahmen der Verhandlungen die Absenkung europäischer Schutzstandards in Kauf genommen hat. Darüber hinaus erschwert die Bindung an den Codex Alimentarius für die Zukunft den Erlass neuer Standards in der EU, die über das dort international beschlossene Schutzniveau des Codex hinausgehen, bei dessen Arbeit das Vorsorgeprinzip – wie bereits ausgeführt – keine Berücksichtigung findet.

III. Hormonrindfleisch

In der EU sind seit Ende der 1980er Jahre die Produktion und der Import von Rindfleisch verboten, welches von mit wachstumsfördernden Hormonen behandelten Tieren stammt. Dies war Gegenstand des bereits angesprochenen, langjährigen Verfahrens vor der WTO, welches die EU verlor, weil nach Ansicht der WTO-Streitbeilegungsorgane keine hinreichende wissenschaftliche Risikoanalyse im Sinne des WTO-SPS-Übereinkommens durchgeführt wurde.¹⁰⁸ In der Folge verweigerte die EU unter anderem mit Verweis auf das europäische Vorsorgeprinzip zunächst die Umsetzung des WTO-Urteils, was zur Erhebung von Strafimportzöllen seitens der USA und Kanada führte. In der Tat stellte sich jedoch jedenfalls für eines der zunächst vorsorglich verbotenen Hormone (oestradiol-17 β) nach dem Erlass der WTO-Entscheidungen gemäß von der EU in Auftrag gegebenen wissenschaftlichen Studien heraus, dass dieses tatsächlich ein gesundheitliches Risiko darstellte,

so dass die entsprechenden Maßnahmen der EU letztlich in der WTO Streitschlichtung im Ergebnis nicht beanstandet wurden.¹⁰⁹ Die Parteien konnten sich dennoch nicht auf eine Beilegung des Streits verständigen, was unter anderem zu einem Folgeverfahren in der WTO führte.¹¹⁰ Erst im Jahr 2009 und 2011 einigte sich die EU schließlich mit den USA bzw. Kanada.¹¹¹ Die Einigungen sehen verschiedene Phasen vor, die freiwillig durch die beteiligten Staaten durchlaufen werden können. Kern der Einigungen ist, dass einerseits die EU bestimmte, über die Phasen steigende, neue zollfreie Importquoten von Rindfleisch aus den USA bzw. Kanada gewährt, welches von ohne Hormonen behandelten Tieren stammt. Im Gegenzug erhöhen die USA bzw. Kanada die Strafzölle nicht, mit der Aussicht einer Suspension oder endgültigen Abschaffung in späteren Phasen.

Die völkerrechtliche Verpflichtung der EU zur Beendigung des als WTO-rechtswidrig erkannten Importverbots nach Urteil des Appellate Body besteht ungeachtet von CETA und TTIP fort, soweit die von den beteiligten Parteien gefundene gütliche Einigung nicht vollständig durchgeführt ist. Allenfalls käme eine fortgeführte oder neue Beilegung des Streits im Rahmen von CETA und TTIP durch die jeweiligen Parteien in Betracht. Eine endgültige Beilegung des Hormonfleischstreits ist in der Tat Gegenstand der Verhandlungen um TTIP und CETA.¹¹² Nach Angaben der Europäischen Kommission ist jedoch keine Aufhebung des Importverbots von hormonbehandeltem Rindfleisch im Rahmen eines Abschlusses von TTIP und CETA geplant¹¹³ und nach den derzeit verfügbaren Dokumenten auch nicht absehbar. Vielmehr haben sich im Rahmen der CETA-Verhandlungen die Parteien auf eine im Vergleich zur bestehenden gütlichen Einigung deutliche Erhöhung der Importquoten von kanadischem, ohne Hormone behandeltem Rindfleisch verständigt, damit genügend Anreize für die kanadische Industrie erzeugt werden, hormonunbehandeltes Rindfleisch für den Export in die EU zu produzieren.¹¹⁴ Insofern ist zur Zeit keine akute Gefährdung der Verwirklichung des europäischen Vorsorgegrundsatzes anzunehmen.

¹⁰⁷ Vgl. die Reaktion des Europäischen Parlaments in Europäisches Parlament, Report containing the European Parliament's recommendations to the European Commission on the negotiations for the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), A8-0175/2015, 2015, S. 44, lit. U.

¹⁰⁸ Siehe Abschnitt E.II.

¹⁰⁹ Siehe Fn. 51.

¹¹⁰ WTO Panel Report, US – Continued Suspension of Obligations in the EC (Hormones), WT/DS320/R; AB Report, US – Continued Suspension of Obligations in the EC (Hormones), WT/DS320/AB/R.

¹¹¹ WTO, EC – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Joint Communication from the European Union and the United States, WTDS26/28 und WT/DS26/29;

WTO, EC – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), Joint Communication from the European Union and Canada, WT/DS48/26

¹¹² Johnson, The U.S.-EU Beef Hormone Dispute, 2015, S. 15 f.

¹¹³ Vgl. etwa <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/> (zuletzt abgerufen am 23.3.2016); http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153004.3%20Food%20safety;%20a+p%20health%20%28SPS%29.pdf (zuletzt abgerufen am 23.3.2016).

¹¹⁴ <http://www.cbc.ca/news/politics/canada-eu-reach-tentative-deal-on-beef-and-pork-1.1862423> (zuletzt abgerufen am 23.3.2016).

IV. Gentechnikrecht

In der EU bestehen eine Reihe von Verordnungen und Richtlinien, die spezifisch die Risiken der Gentechnik adressieren.¹¹⁵ Teilweise findet daneben zudem nationales Recht der EU-Mitgliedsstaaten Anwendung. Im Sinne des Vorsorgeprinzips sehen die europäischen Regelungen vor, dass die absichtliche Freisetzung und das Inverkehrbringen gentechnisch veränderter Organismen grundsätzlich der Zulassung bedürfen. Dabei ist der Nachweis des Fehlens schädlicher Auswirkungen auf Gesundheit und Umwelt vom Verwender bzw. Unternehmen zu führen.¹¹⁶ Zudem ist im Jahr 2015 den Mitgliedsstaaten zusätzlich das Recht eingeräumt worden, schon während des EU-Zulassungsverfahrens oder nach einem erfolgreichen EU-Zulassungsverfahren den Anbau des zuzulassenden oder zugelassenen gentechnisch veränderten Organismus auf dem eigenen Staatsgebiet bei Wahrung bestimmter Voraussetzungen zu verbieten („opt-out“).¹¹⁷ Aufgrund einiger Defizite und Unklarheiten wird zwar bezweifelt, ob die Regelung insgesamt im vollem Umfang dem Vorsorgeprinzip gerecht wird.¹¹⁸ Gleichwohl ist der europäische, auf dem Vorsorgeprinzip beruhende Ansatz der Regulierung der Gentechnik im internationalen Vergleich als streng einzustufen. Dies gilt besonders im Vergleich zum US-Recht, das für gentechnisch modifizierte Organismen gar keine eigenständige und spezifische Regelung vorsieht, sondern sie grundsätzlich wie konventionelle Produkte behandelt und grundsätzlich von ihrer Sicherheit ausgeht.¹¹⁹

Die EU ist von den WTO-Streitbeilegungsorganen wegen der Verzögerung des Gentechnikzulassungsverfahrens verurteilt worden.¹²⁰ Über die materielle Ausgestaltung des EU-Gentechnikrechts treffen die Entscheidungen keine Aussage. Insoweit besteht die aus den Entscheidungen folgenden völkerrechtlichen Verpflichtungen der EU auch bei Abschluss von TTIP und CETA fort und könnten allenfalls durch eine völkerrechtlich verbindliche gütliche Einigung zwischen den Parteien ersetzt werden, die derzeit

nicht absehbar ist. Mit Kanada hat sich die EU im Jahr 2009 auf einen Dialog über die Gentechnikregulierung verständigt.¹²¹ Die Vereinbarung ist mit ihren wesentlichen Inhalten in das CETA-Übereinkommen aufgenommen worden.¹²² Danach ist auf dem Feld der Gentechnik und Biotechnologie eine Verpflichtung zur Kooperation und zum Austausch von Informationen vorgesehen. Sie umfasst etwa auch Handelswirkungen, die sich aus „asynchronen Zulassungen von biotechnologischen Produkten“ ergeben. Die Vertragsparteien stellen explizit die Bedeutung von ausführlich aufgeführten gemeinsamen Zielen fest, zu denen unter anderem die Förderung effizienter, wissenschafts-basierter Zulassungsverfahren für biotechnologische Produkte gehört. Weiterhin wird die internationale Zusammenarbeit in Fragen der Biotechnologie genannt, wobei als Beispiel für letztere die Behandlung von geringfügigen GMO-Mengen bzw. Verunreinigungen genannt wird.¹²³ Diese Thematik ist kontrovers, weil nach dem europäischen Gentechnikrecht selbst kleine Mengen und Rückstände von genetisch veränderten Organismen in Lieferungen von konventionellem Material relevant sind, die durch die Verwendung von Anlagen und Transportmitteln sowohl für GMOs als auch für konventionelle Agrargüter hervorgerufen werden.¹²⁴ Die Vorschriften zum Dialog über die Gentechnikregulierung lassen mit ihren inhaltlichen Leitlinien eine besondere Dominanz des wissenschaftsbasierten Ansatzes und eine Tendenz zu einem weniger strengen Umgang mit GMOs erkennen.

Während damit den kanadischen Positionen sehr weitgehend Rechnung getragen wird, findet sich im CETA-Entwurf kein Hinweis auf das Protokoll von Cartagena über die Biologische Sicherheit, das das UN-Übereinkommen über die biologische Vielfalt und besondere Vorschriften im Bereich der Gentechnik und für die grenzüberschreitende Verbringung von genetisch veränderten Organismen enthält. Dieser Vertrag sieht eine ausdrückliche Regelung über die Vorsorge vor, die weitgehend dem Konzept des europäischen Vorsorgeprinzips und des darauf gestützten

¹¹⁵ Insbesondere EU RL 2001/18/EG über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt; EU VO 1829/2003 über genetisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel; EU VO 1830/2003 über die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung von genetisch veränderten Organismen und über die Rückverfolgbarkeit von aus genetisch veränderten Organismen hergestellten Lebensmitteln; EU RL 2009/41/EG über die Anwendung genetisch veränderter Mikroorganismen in geschlossenen Systemen.

¹¹⁶ Art. 4 ff. der EU RL 2001/18/EG, Art. 4 der EU VO 1829/2003. Das Vorsorgeprinzip ist ausdrücklich angesprochen in Art. 1 der EU RL 2001/18/EG, für das Lebensmittelrecht in der Lebensmittel-Basis-VO, siehe Abschnitt G.I.

¹¹⁷ EU RL 2015/412 zur Änderung der Richtlinie 2001/18/EG zu der den Mitgliedsstaaten eingeräumten Möglichkeit, den Anbau von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) in ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen.

¹¹⁸ Dazu Krämer, *Genetically Modified Living Organisms and the Precautionary Principle*, 2013, S. 13 ff.

¹¹⁹ European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, *Legal Implications of TTIP for the Acquis Communautaire in ENVI Relevant Sectors*, 2013, S. 23.

¹²⁰ Siehe Abschnitt E.II.

¹²¹ WTO Panel Report, *EC – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products, Notification of a Mutually Agreed Solution*, WT/DS292/40.

¹²² Kapitel 25, Art. 25.2 CETA-Entwurf.

¹²³ Art. 25.2 Abs. 2 lit. b CETA-Entwurf.

¹²⁴ Art. 3 der EU VO 1829/2003, vgl. EuGH, Rs. C-442/09, Slg. 2011, I-7419 – Karl Heinz Bablok u.a./Freistaat Bayern, Rn. 103 ff.

EU-Gentechnikrechts entgegen kommt.¹²⁵ Während die EU und ihre Mitgliedstaaten zu den 170 Vertragsparteien des Cartagena-Protokolls gehören, befinden sich die USA und Kanada in der kleinen Minderheit von Staaten, die dem Protokoll ferngeblieben sind. Dieser Umstand spielte in dem WTO-Gentechnikstreit zwischen der EU und Kanada eine große Rolle, weil sich die EU auch auf das Protokoll berufen hat, aber mangels einer vertraglichen Bindung seitens der USA und Kanadas damit nicht durchgedrungen ist.¹²⁶ Im CETA-Entwurf ist zwar im Kapitel über Handel und Umwelt jetzt vorgesehen, dass sich das dort hervorgehobene Regulierungsrecht der Parteien auch auf die von ihnen geschlossenen internationalen Umweltvereinbarungen bezieht. Allerdings müssen diese Regulierungen – wie berichtet – ihrerseits wieder mit dem CETA-Übereinkommen in Einklang stehen. Dazu gehört auch das SPS-Kapitel des CETA-Entwurfes, das ebenso wie das WTO-SPS-Übereinkommen für die Vorsorge sehr viel weniger Spielraum lässt.¹²⁸ Im Verhältnis zu Kanada kann sich die EU also auch weiterhin nicht auf das Cartagena-Protokoll und seine Vorsorgeregelung berufen. Der vorgesehene Dialog über Gentechnik und Biotechnologie bezweckt ganz offensichtlich eine Annäherung zwischen den Parteien in bisher kontroversen Fragen der Gentechnikregulierung. Allerdings finden sich dort nur kanadische Anliegen, aber mit keinem Wort der europäische Vorsorgegrundsatz oder die Bindung der EU und ihrer Mitgliedstaaten an das Cartagena-Protokoll, das diesen Grundsatz aufgreift.

Aus diesen Regelungen lässt sich folgern, dass vor allem zukünftige Regelungen zur weiteren Verwirklichung des europäischen Vorsorgegrundsatzes, etwa die Erweiterung der Kennzeichnung politisch gesehen erheblich erschwert werden dürften.

V. Chemikalienrecht – REACH

Die Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung von industriellen chemischen Stoffen wird durch die europäische REACH-Verordnung geregelt. Das Vorsorgeprinzip liegt der REACH-Verordnung ausdrücklich zugrunde. Unternehmen müssen ab einer bestimmten Mindestproduktionsmenge grundsätzlich sicherstellen, dass die hergestellten oder in Verkehr gebrachten chemischen Stoffe die menschliche Gesundheit oder Umwelt nicht nachteilig beeinflussen, und dies gegenüber der Europäischen Chemikalienagentur nachweisen.¹²⁹ Unter anderem sind Maßnahmen auch dann möglich, wenn nicht oder nicht rechtzeitig genügend wissenschaftliche Daten vorliegen, um das Risiko hinreichend sicher zu bestimmen.¹³⁰ Die von der REACH-Verordnung verfolgte weitgehende Ausgestaltung des Vorsorgeprinzips ist eine der weltweit strengsten Chemikalienregulierungen. Dies gilt etwa auch im Vergleich zum US-amerikanischen Toxic Substances Control Act, der grundsätzlich von der Unbedenklichkeit chemischer Stoffe ausgeht.¹³¹ Die REACH-Verordnung ist unter anderem wegen des verwirklichten Vorsorgeprinzips in den Gremien der WTO von anderen WTO-Mitgliedern deutlich kritisiert worden.¹³²

Im Hinblick auf TTIP sieht die Europäische Kommission zwar die in diesem Bereich ausgeprägt unterschiedlichen Regulierungskulturen und hält deswegen ausdrücklich weder eine volle Harmonisierung noch eine gegenseitige Anerkennung für gangbar.¹³³

Sie sieht aber eine größere „Rationalisierung“ („greater rationalization of the regulatory work of both sides“) und eine größere Akzeptanz für internationale Disziplinen („greater acceptance of international disciplines“) als erstrebenswert an.¹³⁴ Zudem sieht sie Raum für eine regulatorische Zusammenarbeit besonders im Vorfeld zukünftiger Regulierungen. Deswegen wird eine möglichst frühzeitige regulatorisch

¹²⁵ Präambel und Art. 1 des Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity; ausführlich Stoll, Controlling the Risks of Genetically Modified Organisms: The Cartagena Protocol on Biosafety and the SPS Agreement, in: Yearbook of International Environmental Law 1999, S. 82 (82 ff.).

¹²⁶ Siehe Abschnitt E.II.

¹²⁷ Siehe Abschnitt F.IV.

¹²⁸ Siehe Abschnitte E.I, E.II und F.I.

¹²⁹ Art. 1 Abs. 3 EU VO 1907/2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH).

¹³⁰ Ausführlich Millieu Ltd/T.M.C. Asser Institute/Pace for DG, Considerations on the application of the Precautionary Principle in the chemicals sector, 2011, S. 23 ff.

¹³¹ Motaal, Reaching Reach: The Challenge for Chemicals entering International Trade, in: Journal of International Economic Law 2009, S. 643 (647 f.).

¹³² Motaal, Reaching Reach: The Challenge for Chemicals entering International Trade, in: Journal of International Economic Law 2009, S. 643 (656).

¹³³ EU Commission, The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), Regulatory Issues, EU position on chemicals, 2014, S. 1, Ziff. 1, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/may/tradoc_152468.pdf (zuletzt abgerufen am 10.5.2016).

¹³⁴ A.a.O., S. 1 Ziff. 2.

Kooperation namentlich in besonders umstrittenen Bereichen angestrebt, wobei ausdrücklich endokrine Disruptoren, Nanomaterialien (insoweit die beiden folgenden Abschnitte) und die Toxizität von Stoffgemischen genannt werden.¹³⁵ Es ist davon auszugehen, dass Regelungsvorhaben zur Verwirklichung des europäischen Vorsorgegrundsatzes in diesen Bereichen wegen der aus der Sicht dieses Grundsatzes problematischen inhaltliche Orientierung der Verfahren der regulatorischen Kooperation verzögert und /oder erschwert werden.

VI. Hormonelle Disruptoren

Hormonelle oder auch endokrine Disruptoren sind Chemikalien oder Mischungen von Chemikalien, die die natürliche biochemische Wirkweise von Hormonen stören und dadurch schädliche Effekte hervorrufen können.¹³⁶ In der EU werden diese Substanzen spezifisch von der REACH-, der Biozid- und der Pestizid-Verordnung erfasst. Nach der REACH-Verordnung können hormonelle Disruptoren als chemische Stoffe zulassungspflichtig werden, wenn sie in einem EU-Verfahren als besonders besorgniserregende Stoffe eingeordnet werden.¹³⁷ Gemäß der Biozid- und Pestizid-Verordnungen dürfen hormonelle Disruptoren nur ausnahmsweise als Bio- oder Pestizid verwendet werden.¹³⁸ In allen Fällen trug der europäische Gesetzgeber der EU auf, Kriterien für die Identifikation von Substanzen als hormonelle Disruptoren festzulegen, ohne die die relevanten Schutzvorschriften keine Wirkung entfalten können. Dafür gesetzte Fristen sind bereits erfolglos verstrichen.¹³⁹ Der EuGH hat auf Klage Schwedens die Europäische Kommission wegen der rechtswidrig unterlassenen Festlegung solcher Identifikationskriterien nach der Biozid-Verordnung verurteilt.¹⁴⁰ Erst im Juni 2016 legte die EU-Kommission entsprechende Vorschläge vor.¹⁴¹

Befürchtungen der USA, eine Festlegung von Kriterien für hormonelle Disruptoren könnte ein nicht-tarifäres Handelshemmnis im Rahmen des geplanten TTIP darstellen, haben die EU zumindest zu einer Verzögerung dieser Maßnahme bewegt.¹⁴² Deswegen kam es sogar zu der Verurteilung der Europäischen Kommission durch den EuGH. Insoweit beeinflusste wahrscheinlich bereits die Aussicht eines Abschlusses von TTIP die Verwirklichung des Vorsorgeprinzips in der EU. Rechtfertigungspflichten und eine mögliche gegenseitige Anerkennung im Rahmen der regulatorischen Kooperation durch TTIP und CETA könnten bei Anwendung der Verträge auch bei der Regulierung von hormonellen Disruptoren zu einer Infragestellung der Verwirklichung des Vorsorgegrundsatzes in diesem Bereich führen.

VII. Nanotechnologie

Unter dem Begriff Nanotechnologie lässt sich die technologische Verwendung von Strukturen und Prozessen im Bereich der Nanometerskala verstehen.¹⁴³ Wichtigster Unterschied von Nanomaterialien gegenüber ihren jeweiligen Makrostoffen sind ihre veränderten biologischen, physikalischen und chemischen Eigenschaften, die vor allem auf das hohe Verhältnis von Oberfläche zu Volumen zurückgehen.¹⁴⁴ Obgleich diese veränderten Eigenschaften gerade neuartige Technologien und Produkte ermöglichen, sind sie zugleich Ursache für eine unklare wissenschaftliche Bewertung der Risiken für Mensch und Umwelt. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen stellte 2011 ausdrücklich fest, dass noch viele offene wissenschaftliche Fragen zur Wirkung von Nanomaterialien auf Gesundheit und Umwelt bestehen, aber bereits jetzt „Hinweise für ein hohes Besorgnispotenzial und somit für eine abstrakte Besorgnis im juristischen Sinn“ für einige Nanoprodukte vorliegen.¹⁴⁵

¹³⁵ EU Commission, The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP), Regulatory Issues, EU position on chemicals, 2014, S. 3, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/may/tradoc_152468.pdf (zuletzt abgerufen am 10.5.2016).

¹³⁶ Umweltbundesamt, <http://www.reach-info.de/endokrin.htm> (zuletzt abgerufen am 23.3.2016); näher WHO, State of the Science of Endocrine Disrupting Chemicals, 2012.

¹³⁷ Art. 57 lit. f der EU VO 1907/2006.

¹³⁸ Art. 5 Abs. 3 und Art. 19 Abs. 4 lit. d der EU VO 528/2012, Anhang II Ziffer 3.6.5 der EU VO 1107/2009.

¹³⁹ Siehe Art. 138 Abs. 7 der EU VO 1907/2006, Art. 5 Abs. 3 der EU VO 528/2012, Anhang II Ziffer 3.6.5 der EU VO 1107/2009.

¹⁴⁰ EuG, Rs. T-521/14 – Schweden/Kommission.

¹⁴¹ Vgl. EU-Kommission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on endocrine disruptors and the draft Commission acts setting out scientific criteria for their determination in the context of the EU legislation on plant protection products and biocidal products, 15.6.2016, COM(2016) 350 final.

¹⁴² Stéphane Horel/Corporate Europe Observatory, A Toxic Affair, 2015, S. 14 ff.; zur US-amerikanischen Sichtweise etwa United States Trade Representative, 2014 Report on Technical Barriers to Trade, 2014, S. 68 ff.

¹⁴³ Ein Nanometer entspricht einem Milliardstel eines Meters (10⁻⁹ m).

¹⁴⁴ Sachverständigenrat für Umweltfragen, Vorsorgestrategien für Nanomaterialien, 2011, Rn. 3 ff.

¹⁴⁵ Sachverständigenrat für Umweltfragen, Vorsorgestrategien für Nanomaterialien, 2011, Rn. 71f.

Aufgrund ihrer breiten Einsatzmöglichkeiten wird die Nanotechnologie zwangsläufig von einer Vielzahl von europäischen Regelungen erfasst.¹⁴⁶ Ein sachgebietsübergreifendes Regelungsregime für Nanomaterialien existiert nicht. Mehrere wichtige europäische Sekundärrechtsakte erfassen Nanomaterialien, ohne diese ausdrücklich mit eigenen Vorschriften zu adressieren. Dazu gehören etwa die REACH-Verordnung¹⁴⁷ und die Seveso III-Richtlinie¹⁴⁸. In neueren Regelungsansätzen werden Nanomaterialien eigenständig geregelt, etwa in der Kosmetik-Verordnung¹⁴⁹. Diese Regelungen beruhen auf dem Vorsorgeprinzip, auch wenn der Sachverständigenrat für Umweltfragen im Jahr 2011 noch „allgemeine Vorsorgedefizite“ feststellte.

Vor dem Hintergrund der weiterhin bestehenden, großen wissenschaftlichen Unsicherheiten über die Nanotechnologie wird auch in der Zukunft das Vorsorgeprinzip eine besondere Bedeutung für ihre Regulierung haben. Bei der Erarbeitung und Fortentwicklung einer unionsrechtlichen Regulierungsstrategie in einem noch derart ungewissen technologischen Bereich wirken sich die Mechanismen der regulatorischen Kooperation in CETA oder TTIP besonders einschneidend aus. Die weit im Vorfeld künftiger Regulierungen ansetzenden Informations- und Darlegungspflichten und die frühe Beteiligung können die Aushandlungsprozesse und die Konsensfindung belasten und dadurch die Bereitschaft, vorsorgende Maßnahmen zu ergreifen, entscheidend mindern.

VIII. Zusammenfassung

In der Zusammenschau und der Betrachtung der einzelnen Regelungsbereiche wird deutlich, dass die europäische Regulierungspolitik zum Schutz von Gesundheit und Umwelt entscheidend von dem Grundsatz der Vorsorge geprägt wird und dass dessen weitere Verwirklichung in verschiedener Hinsicht die Verbesserung und Anpassung bestehender und den Erlass neuer Regelungen erfordert. In ihren Vorschlägen für TTIP benennt die Europäische Kommission selbst eine Reihe von Vorhaben, nämlich die hormonellen Disruptoren und Nanomaterialien. Es ist zu befürchten, dass bestehende und zukünftige europäische Regelungen in diesen und anderen Bereichen durch Vorgaben im CETA-Übereinkommen und nach den vorliegenden Vorschläge der EU zu TTIP in Frage gestellt bzw. erschwert werden, weil in beiden Fällen der europäische Vorsorgegrundsatz und seine weitere Verwirklichung in den Regelungstexten nicht hinreichend verankert ist und die Kapitel über SPS-Maßnahmen, technische Handelsbarrieren und die regulatorische Kooperation sich an einem Ansatz orientieren, der dem europäischen Vorsorgegrundsatz nicht entspricht. Im Fall der hormonellen Disruptoren und im Hinblick auf die Pestizidrückstände wird dies schon jetzt deutlich. Offenbar mit Blick auf die laufenden Verhandlungen hat die Europäische Kommission im erstgenannten Fall eine Regelung verzögert und ist deswegen auf der Grundlage des Vorsorgeprinzips vom Europäischen Gerichtshof verurteilt worden. Im zweiten Fall hat sie eine Absenkung der Rückstandswerte in Aussicht gestellt. In beiden Fällen weicht das Verhalten der Europäischen Kommission von öffentlichen Verlautbarungen ab, nach denen durch TTIP kein europäischer Schutzstandard abgesenkt werde.

¹⁴⁶ Zu den folgenden Beispielen siehe ausführlich Schulz, Nanomaterialien als Risiko? – Herausforderungen an das Europarecht, 2015.

¹⁴⁷ EU VO 1907/2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe.

¹⁴⁸ EU RL 2012/18/EU zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen.

¹⁴⁹ Art. 2 Abs. 1 lit. k, Art. 2 Abs. 3, Art. 13 Abs. 1 lit. f, Art. 16, Art. 19 Abs. 1 lit. g der EU VO 1223/2009 über kosmetische Mittel, welche im Erwägungsgrund im allgemeinen Kontext ausdrücklich das Vorsorgeprinzip erwähnt. Weitere Beispiele sind die EU-VO 2015/2283 über neuartige Lebensmittel, EU VO 1169/2011 über Lebensmittelinformation und EU VO 1333/2008 über Lebensmittelzusatzstoffe, welche allesamt auf dem Vorsorgeprinzip beruhen.

7 Thesen zu CETA, TTIP und dem europäischen Vorsorgeprinzip

foodwatch-Hintergrundpapier zum Rechtgutachten „CETA, TTIP und das europäische Vorsorgeprinzip“ von Prof. Dr. Peter-Tobias Stoll, Dr. Wybe Th. Douma, Prof. Dr. Nicolas de Sadeleer und Patrick Abel

Berlin, 21. Juni 2016.

Im Auftrag von foodwatch hat Prof. Dr. Peter-Tobias Stoll von der Universität Göttingen zusammen mit Dr. Wybe Th. Douma, Senior Researcher des TMC Asser Instituut in Den Haag, Prof. Dr. Nicolas de Sadeleer von der Université Saint-Louis in Brüssel und Patrick Abel, Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Juristischen Fakultät der Universität Göttingen in einem Rechtsgutachten untersucht, welchen Stellenwert das europäische Vorsorgeprinzip in den Freihandelsabkommen CETA und TTIP einnimmt.

Auf Grundlage des Gutachtens und der Schlussfolgerungen daraus stellt foodwatch die nachstehenden **sieben Thesen** auf:

These 1: Das europäische Vorsorgeprinzip kollidiert mit WTO-Recht.

These 2: Das Vorsorgeprinzip ist rechtlich nicht in CETA und TTIP verankert.

These 3: Ohne Absicherung durch das Vorsorgeprinzip höhlt die gegenseitige Anerkennung EU-Standards aus.

These 4: Die Verbesserung von Schutzstandards wird durch die „regulatorische Kooperation“ verzögert, erschwert oder verhindert.

These 5: EU-Standards sind durch CETA und TTIP in Gefahr.

Beispiel Lebensmittel: Verhinderte Vorsorge bei Fehlernährung, Mineralölverunreinigungen sowie Zusatzstoffen

Beispiel Pestizide: Künftig noch mehr Gift in Lebensmitteln – Glyphosatverbot unwahrscheinlich

Beispiel Hormonstörung: Durch CETA und TTIP kein wirksamer Schutz

Beispiel Chemikalien: EU-Chemikalienregulierung REACH in Gefahr

Beispiel Nanotechnologie: Risiken durch unbekannte neuartige Technologien

Beispiel Gentechnikzeichnung: Keine Wahlfreiheit für Verbraucherinnen und Verbraucher

These 6: Bundesregierung, EU und Konzernvertreter täuschen die Öffentlichkeit vorsätzlich über die Gefahren von CETA und TTIP.

These 7: Die „vorläufige Anwendung“ von CETA ist ein Angriff auf die Demokratie. Sie schwächt die Schutzstandards für die Bevölkerung ohne Parlamentsbeschluss.

Vorbemerkung: Die Bedeutung des europäischen Vorsorgeprinzips

Wie soll regulatorisch mit Risiken umgegangen werden, etwa bei potenziell gesundheitsschädigenden Chemikalien oder Lebensmitteln? Diese Frage ist sowohl bei CETA als auch bei TTIP von zentraler Bedeutung. Mit Europa auf der einen Seite und den USA bzw. Kanada auf der anderen treffen zwei völlig unterschiedliche Systeme aufeinander. In den USA und Kanada gilt in den meisten Bereichen ein „nachsorgender Ansatz“: Zunächst einmal ist alles erlaubt, solange nicht die Schädlichkeit nachgewiesen wird. In Europa hingegen gilt das sogenannte Vorsorgeprinzip. Es soll sicherstellen, dass der Staat vorsorglich handelt, auch wenn in der Wissenschaft Uneinigkeit über potentiellen Schaden besteht. Das Vorsorgeprinzip ist jedoch kein „Gummiparagraph“. Zweck-Mittel Überlegungen müssen beim vorsorgenden Ansatz in Entscheidungen einfließen. Eine Kosten-Nutzen-Analyse, bei der wirtschaftliche Kosten mit gesundheitlichem Nutzen gegeneinander aufgerechnet werden, ist bewusst nicht vorgesehen. Ein wichtiges Element des Vorsorgeprinzips ist die Umkehr der Beweislast: Danach muss der Inverkehrbringer eines Produkts dessen Unschädlichkeit wissenschaftlich nachweisen und alle eigenen Studien dazu offenlegen.

Anwendung findet das Vorsorgeprinzip beispielsweise in der EU-Chemikalienverordnung REACH (Registration, Evaluation, Authorisation of Chemicals), aber auch im Lebensmittelrecht.

These 1: Das europäische Vorsorgeprinzip kollidiert mit WTO-Recht.

Welche Verpflichtungen Unternehmen und Staaten im internationalen Handelsverkehr haben, wird im Wesentlichen durch Abkommen der Welthandelsorganisation (WTO) festgelegt – insbesondere durch die WTO-Zusatzabkommen über technische Handelshemmnisse (WTO-TBT-Übereinkommen) und pflanzenschutzrechtliche und gesundheitspolizeiliche Maßnahmen (WTO-SPS-Übereinkommen). Das SPS-Übereinkommen garantiert zwar, dass im Falle eines unbestimmten Risikos Gegenmaßnahmen zur Verhinderung des Risikos ergriffen werden dürfen, Regierungen also im Sinne des Vorsorgeprinzips handeln können. Diese Maßnahmen dürfen jedoch *nur vorläufig* erfolgen. Das europäische Vorsorgeprinzip hingegen sieht auch langfristige Abwehrmaßnahmen vor. Bei vergangenen WTO-Streitfällen zwischen den USA und der EU konnte die EU Schutzmaßnahmen nicht erfolgreich mit dem Vorsorgeprinzip begründen und musste deshalb Strafzölle in Kauf nehmen. Die Bundesregierung verweist darauf¹, dass das Vorsorgeprinzip bereits im WTO-Recht festgehalten sei – und

¹ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Partei Die Linke vom 10.09.2015: „Anders als im Arbeits- und Umweltschutz ist das Vorsorgeprinzip im Bereich der gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen ein im SPS-Abkommen der WTO völkerrechtlich festgelegter Grundsatz, der durch die Betonung der bestehenden Rechte und Pflichten nach diesem Abkommen noch einmal unterstrichen wird.“

<https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/P-R/Parlamentarische-Anfragen/2015/18-5882.property=pdf.bereich=bmwi2012.sprache=de.rwb=true.pdf>

daher in CETA und TTIP nicht mehr explizit erwähnt werden müsse. Das ist jedoch irreführend, denn das Vorsorgeprinzip ist dort allenfalls nur kurzfristig anwendbar.

These 2: Das Vorsorgeprinzip ist rechtlich nicht in TTIP und CETA verankert.

Beide Handelsabkommen nehmen Bezug auf das WTO-SPS-Abkommen und das WTO-TBT-Abkommen. CETA und TTIP machen das WTO-Recht damit nicht nur zum Bestandteil der Abkommen, sondern verpflichten sich darüber hinaus, in den das WTO-Recht betreffenden Bereichen enger zusammenzuarbeiten. Dadurch unterliegt die EU einer neuartigen Doppelverpflichtung: Neben dem WTO-Recht, das das europäische Vorsorgeprinzip nicht wahrt, wird eine zusätzliche Verpflichtung etabliert, die der Umsetzung des Vorsorgeprinzips im Rahmen von CETA und TTIP entgegensteht. Bei künftigen Streitschlichtungsfällen zwischen den Parteien auf Grundlage der Freihandelsverträge, kann sich die EU folglich nicht erfolgreich auf das Vorsorgeprinzip berufen.

These 3: Ohne Absicherung durch das Vorsorgeprinzip höhlt die gegenseitige Anerkennung EU-Standards aus.

Ein wichtiger Bestandteil der Handelsverträge ist die gegenseitige Anerkennung von Produkten und Verfahren. Wenn Standards als gleichwertig anerkannt werden, können entsprechende Produkte ohne weitere Prüfung in das jeweils andere Hoheitsgebiet exportiert und dort vermarktet werden. Wollen die USA beispielsweise ein auf dem heimischen Markt zugelassenes Produkt, das eine in der EU nicht zugelassene Chemikalie enthält, auch in Europa vermarkten, müssen die USA die Anerkennung der Gleichwertigkeit beantragen. Durch die fehlende Verankerung des Vorsorgeprinzips in TTIP und CETA könnte sich die EU bei der Rechtfertigung der Chemikalienverordnung jedoch nicht mehr erfolgreich auf das Vorsorgeprinzip berufen. Die Folge: Chemikalien aus den USA oder Kanada, die auf dem europäischen Markt verboten sind, könnten als gleichwertig anerkannt werden. Daraus ergeben sich zwei mögliche Konsequenzen: Entweder akzeptiert die EU die Produkte aus den USA oder sie verbietet sie weiterhin.

These 4: Die Verbesserung von Schutzstandards wird durch die „regulatorische Kooperation“ verzögert, erschwert oder verhindert.

Als „living agreements“ sollen CETA und TTIP fortwährend weiterentwickelt werden. Die Mechanismen der Regulierungszusammenarbeit werden in den Kapiteln zur sogenannten regulatorischen Kooperation beschrieben. Im CETA-Vertragstext wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Regulierungen technisch und ökonomisch praktikabel sein sollen. Diese vorgesehene Einschränkung ist jedoch ausdrücklich *nicht* Bestandteil des Vorsorgeprinzips. Zwar ist in CETA festgehalten, dass die

Regulierungsautonomie der Vertragspartner trotz dieser Einschränkung gewahrt bleibe. Doch dieser formale Vorbehalt ist wenig effektiv. Die Gegenpartei im Streitschlichtungsverfahren kann sich jederzeit auf die Stellen des Vertrags berufen, die das Vorsorgeprinzip ausschließen (SPS- bzw. TBT-Kapitel). Ohne die explizite Verankerung des Vorsorgeprinzips entsteht ein erheblicher Druck, auf künftige Regulierungen, die sich am vorsorgenden Ansatz orientieren, zu verzichten.

These 5: EU-Standards sind durch CETA und TTIP in Gefahr.

Da der vorsorgende Grundsatz der europäischen Gesundheits- und Umweltpolitik weder in CETA und TTIP verankert ist, noch durch bestehendes WTO-Recht geschützt wird, wird es durch die Freihandelsverträge zu einer generellen Beeinträchtigung der bestehenden Schutzstandards kommen. Dies kann sich verschiedenartig äußern: Durch eine direkte Absenkung bestehender Schutzstandards, in der Aushöhlung existierender Schutzvorschriften sowie in der Verhinderung oder Verwässerung zukünftiger Regulierungen. Dazu im Folgenden sechs Beispiele.

Beispiel Lebensmittel: Verhinderte Vorsorge bei Fehlernährung, Mineralölverunreinigungen sowie Zusatzstoffen

Die EU-Lebensmittelbasisverordnung schreibt das Vorsorgeprinzip als Grundsatz für EU-Regulierungen vor. Wichtige Maßnahmen im Lebensmittelbereich, die in der EU diskutiert werden, stützen sich maßgeblich auf die Notwendigkeit vorsorglichen Handelns. Da sich die EU nach Inkrafttreten der transatlantischen Handelsabkommen nicht mehr auf das Vorsorgeprinzip berufen kann, werden gesetzliche Maßnahmen somit durch CETA und TTIP erschwert. Dazu gehört beispielsweise die von Ärzteverbänden, Krankenkassen und Verbraucherverbänden geforderte Nährwertampel als Mittel gegen die steigende Zahl an Diabeteskranken. Oder eine Regulierung, die den Übergang von potenziell krebserregenden und erbgutschädigenden Mineralölen aus Altpapierverpackungen in Lebensmittel verhindert. Beides wird mit CETA und TTIP kaum mehr möglich sein. Notwendige Verbote von Zusatzstoffen mit Gesundheitsrisiken – zum Beispiel Azo-Farbstoffe – werden ebenfalls erschwert oder unmöglich.²

Beispiel Pestizide: Künftig noch mehr Gift in Lebensmitteln – Glyphosatverbot unwahrscheinlich

Pestizide werden in der Landwirtschaft eingesetzt, um Nutzpflanzen vor Schädlingen und Krankheiten zu schützen. Rückstände dieser Spritzmittel können in Lebensmittel gelangen und die menschliche Gesundheit gefährden. In der TTIP-

² foodwatch-Report „Rechtlos im Supermarkt“, 2014
https://www.foodwatch.org/uploads/media/foodwatch_2014_Rechtlos_im_Supermarkt_d_01.pdf

Verhandlungsposition³, die die Europäische Kommission vorgelegt hat, schlägt diese als Verhandlungsgrundlage die Grenzwerte der Codex-Alimentarius-Kommission vor – die weniger streng sind als EU-Vorgaben. Die Europäische Union hat damit in vorausgehendem Gehorsam schon jetzt eine Absenkung der bestehenden Schutzstandards angeboten. Darüber hinaus wird durch die Bindung an den Codex-Alimentarius ein höheres Schutzniveau bei künftigen Zulassungsverfahren von Pestiziden erschwert oder unmöglich gemacht. Derzeit diskutiert die Europäische Union beispielsweise über eine weitere Zulassung des Pestizids Glyphosat. Die gesundheitlichen Risiken sind in der Wissenschaft umstritten. EU-Mitgliedsstaaten, die ein Verbot der Neuzulassung fordern, beziehen sich ausdrücklich auf das Vorsorgeprinzip.⁴ Mit TTIP wäre ein Glyphosat-Verbot wahrscheinlich nicht mehr möglich oder würde Strafzölle nach sich ziehen.

Beispiel Hormonstörung: Durch CETA und TTIP kein wirksamer Schutz

Hormonelle, auch als endokrine Disruptoren bezeichnete Stoffe wie beispielsweise Bisphenol A, stehen unter Verdacht, den Hormonhaushalt zu stören und die Gesundheit zu gefährden. In der EU-Pestizidverordnung war vereinbart, dass die EU-Kommission bis 2013 Kriterien erarbeitet, nach denen die hormonschädigenden Eigenschaften von Stoffen bestimmt werden können. Diese sind nötig, damit die relevanten Vorschriften angewandt werden können. Die EU-Kommission verzögerte jedoch die Erstellung mit Blick auf die laufenden TTIP-Verhandlungen jahrelang. Erst als deswegen der Europäische Gerichtshof (EuGH) die Kommission rügte, legten die Beamten den EU-Mitgliedsstaaten im Juni 2016 einen ersten Vorschlag vor – der von Umweltorganisationen als zu lasch kritisiert wurde. Als Begründung für die Verzögerung gab die EU-Kommission an, die Kosten-Nutzen-Analysen seien noch nicht abgeschlossen. Der EuGH hielt die Begründung für unzulässig, da die Kommission ausschließlich mit der Erstellung der Kriterien beauftragt war – nicht aber mit der Erstellung von Kosten-Nutzen-Analysen. Eine derartige Folgenabschätzung sei in der Verordnung nicht vorgesehen. Kosten-Nutzen-Analysen laufen dem Vorsorgeprinzip zuwider (siehe Seite 1). Das Beispiel zeigt: Bereits vereinbarte Maßnahmen zum Schutz der menschlichen Gesundheit werden aufgrund von CETA und TTIP schon jetzt verzögert. Für zukünftige Regulierungen dürfte dies erst recht zutreffen.

Beispiel Chemikalien: EU-Chemikalienregulierung REACH in Gefahr

Die Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung von industriellen chemischen Stoffen wird durch die europäische REACH-Verordnung geregelt. Der

³ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153026.pdf

⁴ Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel am 17.05.2016 in der Debatte um die Neuzulassung des Pestizids Glyphosat: „Ich bin der Meinung: Safety first, Gesundheit first. Ich bin dagegen, dieses Produkt überhaupt zuzulassen, solange diese Zweifel nicht ausgeräumt sind“
<http://www.faz.net/agenturmeldungen/unternehmensnachrichten/gabriel-gegen-glyphosat-zulassung-safety-first-gesundheit-first-14237697.html>

Verordnung liegen das Vorsorgeprinzip und die damit einhergehende Beweislastumkehr ausdrücklich zu Grunde. Die europäische REACH-Verordnung steht damit im diametralen Gegensatz zum US-amerikanischen Toxic Substances Control Act, der grundsätzlich von der Unbedenklichkeit der Stoffe ausgeht und eine Kosten-Nutzen-Abwägung voraussetzt. Obwohl die EU-Kommission die Vereinheitlichung der beiden unterschiedlichen Systeme in TTIP zwar ausschließt, möchte sie dennoch Kosten-Nutzen-Abwägungen in die Chemikalienregulierung einbringen. Dies widerspricht dem Vorsorgeprinzip. In Verbindung mit der Gefahr eines Absenkens des Sicherheitsniveaus von Stoffen durch die Mechanismen der „gegenseitigen Anerkennung“ und der regulatorischen Kooperation (vgl. Thesen 2 und 3) muss deshalb konkret befürchtet werden, dass die weltweit vorbildliche Chemikalienverordnung der EU verwässert und entschärft wird.

Beispiel Nanotechnologie: Risiken durch unbekannte neuartige Technologien

Wegen der veränderten biologischen, physischen und chemischen Eigenschaften von nanotechnologisch veränderten Stoffen, ist die wissenschaftliche Bewertung des Risikos für Mensch und Umwelt unklar. Durch das breite Anwendungsfeld der Technologie wird diese in unterschiedlichen Richtlinien (REACH-Verordnung, Kosmetik-Verordnung), denen das Vorsorgeprinzip zu Grunde liegt, reguliert. Eine eigenständige Nanotechnologie-Verordnung gibt es derzeit noch nicht. Obwohl das Feld dringend reguliert werden muss, rückt die Erarbeitung und Weiterentwicklung einer solchen Regulierungsstrategie mit CETA und TTIP in weite Ferne.

Beispiel Gentechnikzeichnung: Keine Wahlfreiheit für Verbraucherinnen und Verbraucher

Im Sinne des Vorsorgeprinzips sehen die EU-Regelungen vor, dass das Inverkehrbringen von Pflanzen, Lebens- und Futtermitteln von gentechnisch veränderten Organismen grundsätzlich der Zulassung durch die EU bedarf. In CETA ist vorgesehen, dass sich die Parteien zur Kooperation und zum Austausch von Informationen verpflichten. Inhaltlich dominiert bei dieser Verpflichtung der in Kanada vorherrschende Grundgedanke der Nachsorge statt Vorsorge. Somit besteht die realistische Gefahr, dass bei derartigen Differenzen dringend notwendige *Verbesserungen* unmöglich gemacht werden. So etwa im Bereich der Kennzeichnung von Gentechnik. Tierische Produkte wie Milch, Eier oder Fleisch, die mithilfe von gentechnisch verändertem Futter erzeugt wurden, müssen derzeit in der EU nicht gekennzeichnet werden. Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung von SPD und Union sieht die Einführung dieser erweiterten Gentechnikzeichnung vor.⁵ Diese

⁵ Beschluss im Koalitionsvertrag der Bundesregierung:
„Wir erkennen die Vorbehalte des Großteils der Bevölkerung gegenüber der grünen Gentechnik an. Wir treten für eine EU-Kennzeichnungspflicht für Produkte von Tieren, die mit genveränderten Pflanzen gefüttert wurden, ein. An der Nulltoleranz gegenüber nicht zugelassenen gentechnisch veränderten Bestandteilen in Lebensmitteln halten wir fest – ebenso wie an der Saatgutreinheit.“
<https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>

wird durch CETA und TTIP aber politisch kaum mehr möglich sein. In Kanada und den USA gibt es überhaupt keine Gentechnik-Kennzeichnung auf Lebensmitteln. In den USA werden zudem fast ausschließlich gentechnisch veränderte Futtermittel angebaut, die auch nach Europa exportiert werden. Da eine strengere Gentechnik-Kennzeichnung diesen Export beeinträchtigen würde, ist davon auszugehen, dass die unzureichende Kennzeichnung beibehalten wird.

These 6: Bundesregierung, EU und Konzernvertreter täuschen die Öffentlichkeit vorsätzlich über die Gefahren von CETA und TTIP.

Wie die vorliegende Studie zeigt, stellen CETA und TTIP eine massive Bedrohung für das europäische Vorsorgeprinzip dar – mit weitreichenden Folgen etwa für den Umwelt- und Verbraucherschutz. Doch Vertreterinnen und Vertreter der Bundesregierung, der Europäischen Union sowie aus der Wirtschaft täuschen die Öffentlichkeit bewusst über die Risiken des Abkommens.⁶ Das lässt sich beispielhaft durch folgende Zitate nachweisen:

Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU):

„Aber es wird kein einziger Standard, der in der Europäischen Union oder in Deutschland gilt, abgesenkt durch dieses Freihandelsabkommen - weder im Verbraucherschutz, noch im Umweltschutz, kein einziger Standard. Wer es mir nicht glaubt, kann bei mir vorstellig werden. Ich biete Gespräche an.“⁷

SPD:

„Durch TTIP darf es zu keiner Abschwächung des bewährten Vorsorgeprinzips im europäischen Verbraucherschutz kommen. [...] Bei den im Freihandelsabkommen mit Kanada (CETA) getroffenen Vereinbarungen ist dies sichergestellt“⁸.

EU-Handelskommissarin Cecilia Malmström:

„Kein EU-Handelsabkommen wird das Schutzniveau für Verbraucher und Umwelt oder bei der Lebensmittelsicherheit absenken.“⁹

⁶ Umfangreiche Zitatliste siehe hier: https://www.foodwatch.org/fileadmin/Themen/TTIP_Freihandel/Dokumente/2016-06-21_Zitate-Sammlung.pdf

⁷ https://www.verdi.de/++file++55ff21616f6844756d0000d7/download/Gru%C3%9Fwort_Bundeskanzlerin.pdf

⁸ https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/ServiceDokumente/faq_ttip_ceta_konferenz_2015.pdf

⁹ http://ec.europa.eu/germany/news/malmstr%C3%B6m-zu-ttip-leaks-eu-senkt-keine-standards_de

Ignacio Garcia Bercero, Hauptverhandlungsführer der EU-Kommission:

*"Wir halten das Vorsorgeprinzip vollständig aufrecht [...]. Wir haben nicht vor, irgendetwas zu vereinbaren, das dieses Prinzip irgendwie schwächt."*¹⁰

Friedrich Merz, Vorsitzender des Netzwerks Atlantik-Brücke:

*„Es gibt kein Freihandelsabkommen auf der Welt, das das Recht der Gesetzgeber zu regulieren einschränkt. Keins. Kein einziges.“*¹¹

These 7: Die „vorläufige Anwendung“ von CETA ist ein Angriff auf die Demokratie. Sie schwächt die Schutzstandards für die Bevölkerung ohne Parlamentsbeschluss.

Nach Plänen der Europäischen Union soll das europäisch-kanadische Freihandelsabkommen CETA bereits vorläufig in Kraft treten – ohne dass der Deutsche Bundestag oder ein einziges Parlament in den Mitgliedstaaten darüber abgestimmt hat. Obwohl die Ratifikation durch die 28 EU- Mitgliedsstaaten noch aussteht, treten die Wirkungen des Abkommens bereits ein, ehe eine Zustimmung der Parlamente erfolgt. Die vorläufige Anwendung erfasst in der Regel nicht alle Teile des Abkommens, da sie nur für die Bestimmungen des Abkommens gelten kann, die der alleinigen Zuständigkeit der EU unterliegen. Zwar hat die EU die ausschließliche Zuständigkeit für Handelsfragen. Jedoch sind beide Abkommen so weitreichend, dass sie über den internationalen Handel hinaus Umwelt-, Verbraucher- und Gesundheitspolitik beeinflussen. Wie die Studie zeigt, würde die vorläufige Anwendung zum Beispiel das Vorsorgeprinzip schon vor einer Ratifikation durch den Deutschen Bundestag aushebeln. Damit würden nicht rückholbare Fakten geschaffen, die das Niveau des Gesundheits- und Verbraucherschutzes entscheidend vermindern. Das Bundeswirtschaftsministerium spricht sich dennoch dafür aus, dass die EU-Staaten das Abkommen per Beschluss vorläufig anwenden. Das sei „übliche Praxis“ und „vollständig demokratisch“¹².

¹⁰ <http://www.swp.de/ulm/nachrichten/wirtschaft/Sieg-der-Transparenz-Kampf-um-Deutungshoheit-nach-TTIP-Enthuellungen;art4325.3816225>

¹¹ <https://www.youtube.com/watch?v=iBflexLIY3E> (Min. 7:35)

¹² http://www.mdb-klaus-ernst.de/wp-content/uploads/2016/03/189732-BMWi_Sachstandsbericht-CETA.pdf

Zitate-Sammlung: Wie Politik und Wirtschaft die Öffentlichkeit über die Freihandelsabkommen TTIP und CETA täuschen

Aussagen von Vertreterinnen und Vertretern auf europäischer Ebene

Cecilia Malmström, EU-Kommissarin für Handel, am 2.5.2016 zu der Veröffentlichung der TTIP-Verhandlungspapiere:

„Kein EU-Handelsabkommen wird das Schutzniveau für Verbraucher und Umwelt oder bei der Lebensmittelsicherheit absenken. Handelsabkommen ändern nicht unsere Gesetze zu gentechnisch veränderten Organismen, wie sicheres Rindfleisch produziert oder die Umwelt geschützt wird.“

Quelle: http://ec.europa.eu/germany/news/malmstr%C3%B6m-zu-ttip-leaks-eu-senkt-keine-standards_de

Bernd Lange (SPD), Vorsitzender des Ausschuss für internationalen Handel (INTA) des Europäischen Parlaments und TTIP-Berichterstatter, über die US-amerikanischen Verhandler:

„Sie stellen Grundwerte der Europäischen Union wie etwa das Vorsorgeprinzip zum Schutz von Umwelt und Gesundheit konsequent infrage. Einen Abschluss der TTIP-Verhandlungen unter der Obama-Regierung sehe ich deswegen als illusorisch an.“

Quelle: Gastkommentar im Handelsblatt, 4.5.2016; <http://www.bernd-lange.de/content/370286.php>

Ignacio Bercero, TTIP-Chefunterhändler der EU, am 2.5.2016 nach der Veröffentlichung der TTIP-Verhandlungspapiere:

„Wir halten das Vorsorgeprinzip vollständig aufrecht (...). Wir haben nicht vor, irgendetwas zu vereinbaren, das dieses Prinzip irgendwie schwächt.“

Quelle: <http://www.swp.de/ulm/nachrichten/wirtschaft/Sieg-der-Transparenz-Kampf-um-Deutungshoheit-nach-TTIP-Enthuellungen;art4325,3816225>

Jean-Claude Juncker, Präsident der Europäischen Kommission, am 09.09.2015 über das TTIP-Abkommen:

"Wir brauchen es und werden es haben, zu Bedingungen, die dem europäischen Geist und den europäischen Prinzipien absolut entsprechen."

Quelle: <http://derstandard.at/2000021939674/Juncker-Wir-werden-TTIP-haben>

Aussagen der Bundesregierung, SPD, CDU/CSU

Bundesregierung, Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen am 22.9.2014 in Bezug auf die Verankerung des Vorsorgeprinzips im TTIP-Vertrag:

„Das Vorsorgeprinzip ist im europäischen Primärrecht verankert. Auch im Verhandlungsmandat für die Europäische Kommission ist die Wahrung des Vorsorgeprinzips als Verhandlungsleitlinie festgehalten. Die Wahrung des Vorsorgeprinzips muss im Rahmen des Abkommens durchgängig gewahrt werden. Dies hat die Bundesregierung in verschiedenen Stellungnahmen gegenüber der Europäischen Kommission verdeutlicht.“

Quelle: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/026/1802686.pdf> (Frage 19)

Sigmar Gabriel (SPD), Bundeswirtschaftsminister und Vizekanzler in einem Offenen Brief am 10.10.2015 anlässlich der Großdemonstration „TTIP und CETA stoppen“ in Berlin

„TTIP: Eine Absenkung der erreichten Standards wird es nicht geben.“

Quelle: <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/M-O/offener-brief-sigmar-gabriel-ttip.property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

Bundeswirtschaftsministerium, TTIP-FAQs, Stand Juli 2015:

„Europäische Schutzstandards im Gesundheits-, Lebensmittel- oder Verbraucherbereich sind nicht verhandelbar. Das so genannte Vorsorgeprinzip soll in jedem Fall bestehen bleiben. Auch künftig werden die europäischen Regeln für die Zulassung von gentechnisch veränderten Organismen, die Oberflächenbehandlung von Fleisch sowie den Einsatz von Hormonen und anderen Wachstumsförderern in der Masttierhaltung maßgeblich sein.“

Quelle: <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/transatlantische-handels-und-investitionspartnerschaft-ttip.property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

Matthias Machnig, Staatssekretär im Bundeswirtschaftsministerium in einem Schreiben vom 17.09.2015 an foodwatch über TTIP:

„Auch in Zukunft wird die EU weiterhin autonom darüber entscheiden, ob eine Maßnahme etwa zum Schutz der Verbraucher, der Gesundheit oder der Umwelt erforderlich ist und hierzu das jeweils aus ihrer Sicht erforderliche Schutzniveau festlegen.“

Quelle: Brief an foodwatch

Heiko Maas (SPD), Bundesjustizminister über die TTIP-Verhandlungen in seinem Schreiben vom 26.8.2014 an foodwatch:

„Schließlich erlaube ich mir den Hinweis, dass auch das Vorsorgeprinzip bei den Verhandlungen nicht zur Disposition steht. Die Europäische Kommission hat dies bereits mehrfach bestätigt.“

Quelle: Schreiben an foodwatch

SPD zu TTIP und CETA, 2015:

„Kernbestandteil des Verbraucherschutzes in der EU ist das Vorsorgeprinzip. Produkte dürfen nur dann vermarktet werden, wenn ihre Unbedenklichkeit erwiesen ist und sie kein Risiko darstellen. Durch TTIP darf es zu keiner Abschwächung des bewährten Vorsorgeprinzips im europäischen Verbraucherschutz kommen. TTIP muss zumindest beiden Seiten ermöglichen, ihre jeweilige Risikobewertung weiterhin eigenständig zu gestalten. Bei den im Freihandelsabkommen mit Kanada (CETA) getroffenen Vereinbarungen ist dies sichergestellt (...).“

Quelle:

https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/ServiceDokumente/fag_ttip_ceta_konferenz_2015.pdf

Angela Merkel (CDU), Bundeskanzlerin, zu TTIP in ihrer Rede beim ver.di Bundeskongress am 20.9.2015:

„Aber es wird kein einziger Standard, der in der Europäischen Union oder in Deutschland gilt, abgesenkt durch dieses Freihandelsabkommen - weder im Verbraucherschutz, noch im Umweltschutz, kein einziger Standard. Wer es mir nicht glaubt, kann bei mir vorstellig werden. Ich biete Gespräche an.“

Quelle:

https://www.verdi.de/++file++55ff21616f6844756d0000d7/download/Gru%C3%9Fwort_Bundeskanzlerin.pdf

Christian Schmidt (CSU), Bundesminister für Ernährung und Landwirtschaft, am 2.5.2016 über die TTIP-Verhandlungen:

„Wir werden von diesem sogenannten Vorsorgeprinzip deswegen nicht abrücken.“

Quelle: http://www.bmel.de/SharedDocs/Interviews/2016/2016-05-02-SC-B5.html;jsessionid=442A3A3B977414450828A9C60D695A30.2_cid385

Peter Tauber, CDU-Generalsekretär, nach der Veröffentlichung der TTIP-Verhandlungspapiere am 2.5.2016:

„Es darf keine Reduzierungen oder Rabatte bei den Standards, die wir haben, auch im Verbraucherschutz zum Beispiel, geben.“

Quelle: <http://www.tagesspiegel.de/politik/geleakte-ttip-papiere-greenpeace-wir-brauchen-einen-stopp-der-verhandlungen/13530900.html>

Aussagen von Vertretern aus der Wirtschaft

Matthias Wissmann, Präsident des Verbandes der Automobilindustrie (VDA) über das TTIP-Verhandlungsmandat, in „Der Spiegel“ am 17.11.2014:

„Danach bleibt es beiden Vertragspartnern unbenommen, Vorschriften in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Arbeit, Verbraucherschutz und Umwelt nach eigenen Vorstellungen auszugestalten.“

Quelle: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-130335560.html>

Friedrich Merz, Vorsitzender der Atlantik Brücke, bei „Anne Will“ am 20.5.2015

„Es gibt kein Freihandelsabkommen auf der Welt, das das Recht der Gesetzgeber zu regulieren einschränkt. Keins. Kein einziges.“

Quelle: <https://www.youtube.com/watch?v=iBflexLIY3E> (Min. 7:26)

TEST BIOTECH

Testbiotech e. V.
Institut für unabhängige
Folgenabschätzung in
der Biotechnologie



Freihandel – Einfallstor für die Agro-Gentechnik

Auswirkungen von CETA und TTIP auf die EU-Regelungen im Bereich der Landwirtschaft
– eine kritische Begutachtung

Christoph Then

Eine Studie im Auftrag
der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen
im Deutschen Bundestag



Freihandel – Einfallstor für die Agro-Gentechnik

Auswirkungen von CETA und TTIP auf die EU-Regelungen im Bereich der Landwirtschaft –
eine kritische Begutachtung

Christoph Then

Eine Studie im Auftrag der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen im Deutschen Bundestag

Layout: Claudia Radig-Willy

Impressum

Testbiotech

Institut für unabhängige Folgenabschätzung in der Biotechnologie

Frohschammerstr. 14

D-80807 München

Tel.: +49 (0) 89 358 992 76

Fax: +49 (0) 89 359 66 22

info@testbiotech.org

www.testbiotech.org

Geschäftsführer: Dr. Christoph Then

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung: CETA und TTIP als Bedrohung für die Umwelt- und Verbraucherstandards der EU	4
1. Einführung	8
1.1 Prüfauftrag	8
1.2 Der Hintergrund von CETA und TTIP	8
1.3 Unterschiedliche Erwartungen der Verhandlungspartner	9
2. Unterschiede in der Gentechnikregulierung zwischen der EU, Kanada und den USA	11
2.1 Begründung der EU-Regelungen und Grundlagen des Vorsorgeprinzips	11
2.2 Unterschiede in der Gentechnik-Regulierung	13
3. Das WTO-Streitschlichtungsverfahren zur Gentechnik und seine Bedeutung für TTIP und CETA	17
4. Welche Bestimmungen von CETA können die EU- Regulierung im Bereich Agro-Gentechnik beeinflussen?	20
4.1 Allgemeine Bestimmungen	20
4.1.1 Investitionsschutz	20
4.1.2 SPS und TBT	21
4.1.3 Zusammenarbeit der Behörden und Regeln der Kooperation	21
4.1.4 Gemeinsame Gremien	23
4.2 Spezielle Bestimmungen im Bereich Biotechnologie	23
5. Diskussion: Die Auswirkungen von CETA und TTIP	25
5.1 Das angestrebte Abkommen geht über WTO-Standards hinaus.	25
5.2 Beispiele für die Auswirkungen von CETA und TTIP	26
5.2.1 Klonen von Tieren zum Zwecke der Lebensmittelgewinnung	26
5.2.2 Im Koalitionsvertrag formulierte Ziele	28
5.2.3 EU-Zulassungsverfahren	31
5.2.4 Wegfall der Zulassungspflicht für neue Gen-Technologien?	34
5.3. Weitere Auswirkungen	35
6. Schlussfolgerungen	36

Zusammenfassung: CETA und TTIP als Bedrohung für die Umwelt- und Verbraucherstandards der EU

Die EU führt derzeit mit Kanada und den USA Gespräche über neue bilaterale Freihandels- und Investitionsabkommen. Das „Comprehensive Economic and Trade Agreement“ (CETA) mit Kanada ist bereits zu Ende verhandelt, Ende September wurde ein umfassender Vertragstext vorgestellt. Zum anderen wird mit den USA über die „Transatlantic Trade and Investment Partnership“ (TTIP) verhandelt. Die Europäische Kommission führt die Verhandlungen allein, gemäß dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), auf der Grundlage des Mandats, das Parlament und Rat ihr erteilt haben. Ob die Mitgliedsstaaten am Ende auch Vertragspartner werden und die Abkommen eine Ratifizierung in den Parlamenten der Mitgliedsstaaten durchlaufen müssen, ist bislang noch unklar.

Nach öffentlichen Verlautbarungen aus Berlin und Brüssel will die EU ihre Standards im Bereich Verbraucher- und Umweltschutz grundsätzlich erhalten oder sogar verbessern. Dagegen sind die Erwartungen der Wirtschaft und auch der Verhandlungspartner Kanada und USA explizit auf eine Absenkung dieser Standards gerichtet, die – insbesondere im Bereich der Agro-Gentechnik – als erhebliche Handelshemmnisse angesehen werden.

Auf der Grundlage des bekannt gewordenen Textes zu CETA, der auch als eine Blaupause für TTIP angesehen wird, muss angenommen werden, dass mittelfristig eine Aufweichung der Standards für Umwelt- und Verbraucherschutz im Bereich der Agro-Gentechnik droht. Es ist davon auszugehen, dass diese Konsequenzen sowohl der deutschen Bundesregierung als auch der EU-Kommission bekannt sind, auch wenn dies derzeit nicht öffentlich thematisiert wird.

Unterschiede in der Gentechnik-Regulierung der EU, Kanada und USA

In den letzten Jahrzehnten hat eine rege Beteiligung der Zivilgesellschaft an der politischen Auseinandersetzung um die Gentechnik dazu geführt, dass in der EU Vorschriften zum Schutz der gentechnikfreien Landwirtschaft und Lebensmittelproduktion, zur Kennzeichnung und zur Wahlfreiheit gesetzlich verankert wurden. Zudem wurde mit dem Vorsorgeprinzip eine rationale Basis für den Umgang mit wissenschaftlicher Unsicherheit etabliert. Derzeit gibt es zwischen der EU und den jeweiligen Verhandlungspartnern erhebliche regulatorische Unterschiede wie zum Beispiel:

- › Zulassung als politische Entscheidung oder als Verwaltungsakt:
In der EU entscheidet nicht eine Behörde, sondern die Politik über Zulassungen und ggf. über Auflagen bei der Zulassung. Damit wird klar gestellt, dass die Verantwortung für die jeweiligen Zulassungen bei der Politik liegt. Zudem wird es ermöglicht, auch andere Gründe als nur den Risikoaspekt in die Entscheidung mit einzubeziehen. In den USA und Kanada sind für derartige Entscheidungen hingegen die entsprechenden Behörden zuständig.
- › Zulassungspflicht für gentechnisch veränderte Pflanzen:
Bei der Erfassung gentechnisch veränderter Organismen ist das System in den USA und Kanada nicht konsistent, da der Gesetzgeber gentechnische Verfahren nicht von anderen Herstellungsverfahren unterscheidet. In diesen Staaten können – anders als in der EU – gentechnisch veränderte Pflanzen ohne Zulassungsprüfung auf den Markt gelangen, weil sie durch das Raster der Behörden fallen. Angesichts der Entwicklung neuer Technologien zur Veränderung des Erbgutes ist zu erwarten, dass diese Lücken in der Zulassungspflicht in den USA noch zunehmen werden.

- **Kennzeichnungspflicht:**
In den USA und Kanada haben die Verbraucher und Landwirte keine Transparenz darüber, ob Lebens- oder Futtermittel aus gentechnisch veränderten Pflanzen hergestellt werden, weil eine entsprechende Kennzeichnung fehlt.
- **Umgang mit wissenschaftlichen Unsicherheiten:**
In der EU müssen auch Unsicherheiten im Rahmen der Risikobewertung und der Zulassungsverfahren berücksichtigt werden. In den USA werden (vereinfacht gesprochen) gentechnisch veränderten Pflanzen bis zum Beweis des Gegenteils als sicher angesehen.
- **Schutz der gentechnikfreien Landwirtschaft:**
In den USA und Kanada gibt es keine gesetzlichen Regelungen zum Schutz der gentechnikfreien Landwirtschaft oder gegen eine unkontrollierte Ausbreitung gentechnisch veränderter Organismen in der Umwelt. In der EU gibt es entsprechende Regelungen, wenn diese auch vielleicht nicht ausreichend erscheinen.

Neben der Gentechnik-Regulierung gibt es im Vergleich zwischen der EU, den USA und Kanada auch im Patentrecht Unterschiede, insbesondere im Hinblick auf die Patentierbarkeit von Pflanzen und Tieren. In Europa sind Patente auf Pflanzensorten und Tierarten sowie auf Verfahren zur Züchtung verboten. Diese Verbote sollen nach dem Willen der deutschen Bundesregierung in Europa teilweise verschärft werden. Für den Bereich der Agro-Gentechnik sind die Verbote im Patentrecht wichtig, da über Firmenaufkäufe und entsprechende Patentanmeldungen der Konzentrationsprozess in der Saatgutbranche erheblich vorangetrieben wird. Ob CETA und/ oder TTIP zu einer Ausweitung der Patentierbarkeit führen werden, lässt sich derzeit nicht abschätzen. Allerdings kann es durchaus sein, dass bereits der Beginn der TTIP-Verhandlungen dazu führt, dass die Bundesregierung nicht mehr wie geplant, für ein europaweites Verbot der Patentierung von konventioneller Pflanzen- und Tierzucht eintreten kann. Der Beginn der Verhandlungen entfaltet rechtlich bindende Wirkung.

WTO-Plus: Neue Mechanismen üben Druck auf EU-Regelungen aus

Im Rahmen von CETA basieren die Vereinbarungen im Bereich der Biotechnologie auf dem Ergebnis eines Streitschlichtungsverfahrens bei der Welthandelsorganisation WTO. Kanada hatte gemeinsam mit den USA und Argentinien geklagt, um den Marktzugang für gentechnisch veränderte Pflanzen zu erleichtern. CETA und TTIP können als eine Fortsetzung der WTO-Streitverfahren mit anderen Mitteln angesehen werden.

Mit der Unterzeichnung des CETA-Abkommens würde sich die Situation allerdings in wesentlichen Punkten verschlechtern. Die EU würde Positionen aufgeben, die sie im Rahmen des WTO-Streits offiziell noch verteidigt hatte. Zudem gehen die unter CETA vorgesehenen Maßnahmen weit über die im Rahmen der WTO geltenden Standards für Streitschlichtungsverfahren hinaus:

Laut CETA-Vertragstext wollen die Handelspartner ein enges Geflecht von Kooperationen auf den unterschiedlichsten Ebenen schaffen. Handelsbarrieren, die sich aus den verschiedenen regulatorischen Ansätzen ergeben, sollen möglichst beseitigt werden. Zwar haben die Vertragsstaaten nach wie vor das Recht, eigene Regeln im Bereich Umwelt- und Gesundheitsschutz einzuführen. Diese Standards müssen sich aber innerhalb des von CETA gesetzten Rahmens bewegen, was den tatsächlichen Spielraum erheblich einschränkt.

Elemente wie das Vorsorgeprinzip, Maßnahmen zum Schutz der gentechnikfreien Landwirtschaft oder verbindliche Kennzeichnung von Lebensmitteln, um die Wahlfreiheit der Verbraucher zu schützen, werden nicht erwähnt und sind damit weder ein Ziel noch gemeinsame Grundlage für weitere Verhandlungen. Die Ziele der Vereinbarung sind vielmehr einseitig auf wirtschaftliche Interessen ausgerichtet.

Zu den vereinbarten Zielen der Zusammenarbeit gehören u. a. eine höhere Effizienz der Zulassungsprozesse, die Prüfung von Alternativen zu den bestehenden Regelungen bei Marktzulassungen, die Vermeidung von Unterschieden in den jeweiligen Bestimmungen und die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit.

Um diese Ziele zu erreichen, soll es regelmäßig zu Gesprächen und Konsultationen kommen. Ziel dieser Gespräche sind u. a. die Erarbeitung gemeinsamer Normen für Zulassungsprozesse. Zudem sollen eine Vielzahl gemeinsamer Gremien wie das Regulatory Cooperation Forum (RCF) geschaffen werden, die in den meisten Fällen wohl nicht öffentlich tagen werden. Mit diesen Gremien würde eine Art Schatten-Expertenregierung entstehen, die nicht nur die bestehenden, sondern auch zukünftige gesetzliche Standards auf ihre Vereinbarkeit mit dem Freihandelsabkommen prüfen soll. Diese Gremien sind aus demokratischen Gesichtspunkten ähnlich problematisch wie die geplanten Schiedsgerichte: Kompetenzen, die ursprünglich von den nationalen Parlamenten auf die EU übertragen wurden, werden von dort in Gremien verlagert, die als eine Art „höhere Gewalt“ oder „oberster Gesetzes-TÜV“ fungieren. Diese können kaum von der Öffentlichkeit kontrolliert werden, haben aber erhebliche Auswirkungen auf die demokratisch gewählten Institutionen.

Auch die Rolle der geplanten Schiedsgerichte zum Schutz von Investoren darf nicht unterschätzt werden. Die unter CETA gewählte Definition von Investitionen ist sehr breit und umfassend. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass über diese Schiedsgerichte zumindest indirekt Druck auf die EU-Standards für Umwelt- und Verbraucherschutz ausgeübt werden kann, wobei nicht nur gesetzliche Standards, sondern auch Verwaltungsakte angegriffen werden können. Anders als unter dem Dispute Settlement Understanding Übereinkommen (DSU) der WTO sind bei diesen Schiedsgerichten nicht Staaten, sondern nur Firmen zur Klage berechtigt.

Schon die laufenden Gespräche entfalten rechtliche Wirkung

Die EU ist bereits durch die Aufnahme von Verhandlungen in einen rechtlich verbindlichen Prozess eingebunden. Das hat zur Folge, dass bereits von der Mandatserteilung ein sogenannter „regulatory chill“ ausgeht, der einen Stillstand in relevanten Regulierungsfragen zur Folge haben kann. Schon die laufenden CETA- und TTIP-Verhandlungen machen beispielsweise eine Ausweitung der Kennzeichnungspflicht für verschiedene Verfahren im Bereich der Lebensmittelproduktion mehr oder weniger unmöglich. Davon betroffen sind u. a. von der Bundesregierung geplante Vorhaben zur Kennzeichnung von Produkten geklonter oder mit Gentechnik-Pflanzen gefütterten Tieren. Wahrscheinlich ist davon auch das geplante Verbot der Patentierung von Pflanzen- und Tierzucht betroffen.

Folgen der Unterzeichnung

Nach einer Unterzeichnung von CETA, das vielfach auch als Blaupause für TTIP betrachtet wird, ist zu erwarten, dass auf der Grundlage der vereinbarten Ziele und Mechanismen die EU Standards zum Schutz der gentechnikfreien Landwirtschaft wie Maßnahmen gegen Kontaminationen und zur Reinhaltung von Saatgut mittelfristig abgesenkt werden.

Zu erwarten sind auch Änderungen bei den Zulassungsverfahren. Zum einem ist davon auszugehen, dass das Vorsorgeprinzip immer stärker in den Hintergrund gedrängt wird. Zudem ist es auch fraglich, ob in Zukunft überhaupt noch alle gentechnischen Verfahren durch Zulassungsverfahren erfasst werden. Dieser Prozess wird bereits jetzt von weitgehend von der Gentechnik-Industrie gesteuerten Kampagnen sekundiert, in denen u. a. versucht wird, einen „Konsens“ über die Sicherheit gentechnisch veränderter Pflanzen zu suggerieren, um so Einfluss auf die Setzung zukünftiger Standards zu gewinnen.

So besteht u. a. die Gefahr, dass die nach jahrelangen politischen Auseinandersetzungen gesetzten Standards der EU durch diese Änderung der „Spielregeln“ außer Kraft gesetzt werden. Im Hinblick auf die Zukunft verliert die Gesellschaft auf jeden Fall einen Teil ihrer politischen Gestaltungsfreiheit. Politik wird unter diesen Rahmenbedingungen „alternativlos“ auf die Maßgaben des Freihandels ausgerichtet, alle anderen Politikfelder dem Primat der Wirtschaft untergeordnet.

Handlungsempfehlungen für die Politik

Anders als in verschiedenen öffentlichen Äußerungen suggeriert wird, wäre es mit der Unterzeichnung von CETA und TTIP nicht möglich, die derzeitigen Standards in der EU zu bewahren. Das geplante Abkommen ändert die Spielregeln vielmehr grundlegend. Ethik, Wahlfreiheit und Vorsorge werden zumindestens im vorliegenden CETA-Text nicht berücksichtigt.

Um Standards im Bereich Umwelt- und Verbraucherschutz zu erhalten und weiterzuentwickeln, wäre es nötig gewesen, diese ausdrücklich vom Geltungsbereich des CETA-Abkommens auszunehmen. Zumindest hätte man wichtige Grundlagen der EU-Regulierung wie das Vorsorgeprinzip oder die Wahlfreiheit der Verbraucher als Basis von CETA explizit erwähnen müssen. Dies ist aber nicht der Fall. Schon aus diesem Grund sollte das bereits ausgehandelte CETA-Abkommen zumindest aus der Perspektive des Umwelt- und Verbraucherschutzes nicht unterzeichnet werden.

Bei den TTIP-Verhandlungen können die Fehler, die bei CETA gemacht wurden, theoretisch noch vermieden werden. Dazu sollten sensible Bereiche wie Umwelt- und Verbraucherschutz im Bereich der Lebensmittelerzeugung im Abkommen vollständig ausgenommen werden. Gelingt es nicht, das Verhandlungsmandat entsprechend zu präzisieren und auch die Verhandlungen entsprechend zu führen, ist eine Verschlechterung des Status Quo nur über einen Abbruch der Gespräche zu verhindern.

1. Einführung

1.1 Prüfauftrag

Die Fraktion Bündnis90/Die Grünen im Deutschen Bundestag hat Testbiotech damit beauftragt, die möglichen Folgen der geplanten Freihandelsabkommens CETA und TTIP im Bereich der Agro-Gentechnik zu prüfen. Dabei sollen insbesondere folgende Fragen erörtert werden:

- Welche Textpassagen aus CETA sind für die Biotechnologie relevant?
- Welche Unterschiede gibt es in der Regulierung im Bereich Agro-Gentechnik zwischen der EU, Kanada und den USA?
- Welche Auswirkungen haben die laufenden Verhandlungen und ggf. ein Abschluss der Freihandelsabkommen auf die Gentechnik-Regulierung in der EU?

1.2 Der Hintergrund von CETA und TTIP

Die Europäische Union und Kanada begannen im Mai 2009 mit nicht öffentlichen Verhandlungen über das „Comprehensive Economic and Trade Agreement“ (CETA). Im Oktober 2013 wurde erstmals der politische Abschluss der Verhandlungen erklärt, im August 2014 gelangte der Text an die Öffentlichkeit¹. Bei dem EU-Kanada-Gipfel am 26. September 2014 in Ottawa wurde erneut der politische Abschluss der Verhandlungen erklärt, aber keine Paraphierung des Textes vollzogen. Am selben Tag stellte die EU-Kommission den Text des Vertrages ins Internet². Der Vertrag umfasst mit seinen Anhängen über 1600 Seiten und soll 2015 unterzeichnet werden, wobei noch die Frage strittig ist, ob die Mitgliedsländer der EU zustimmen müssen oder die Zustimmung der EU-Institutionen Kommission, Rat und Parlament ausreicht.

Die Europäische Union und die USA verhandeln seit Juli 2013 unter Ausschluss der Öffentlichkeit über das Freihandels- und Investitionsabkommen „Transatlantic Trade and Investment Partnership“ (TTIP). Bisher liegt noch kein Text vor, lediglich das vom Rat der EU erteilte Verhandlungsmandat der EU-Kommission wurde auf öffentlichen Druck hin nach rund 14 Monaten veröffentlicht.³ Es existieren aber Texte und öffentliche Stellungnahmen, mit denen die beiden Verhandlungspartner ihre Positionen darlegen (s. u.).

Die Verhandlungen über diese Freihandelsabkommen sind – neben dem EU-South Korea Free Trade Agreement - die ersten, die vonseiten der EU auf der Grundlage des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)⁴ geführt werden. Dieser Vertrag gibt der EU-Kommission das Recht, entsprechende Abkommen ohne direkte Beteiligung der Mitgliedsländer zu verhandeln, sobald das EU-Parlament und die Mitgliedsländer ein entsprechendes Mandat erteilt haben.

1 Zunächst nur über inoffizielle Quellen wie die ARD: www.tagesschau.de/wirtschaft/ceta-101.html

2 Siehe http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc_152806.pdf

3 Erst nach öffentlichen Protesten, über ein Jahr nach Verhandlungsstart: www.euractiv.com/sections/trade-industry/ttip-negotiating-mandate-finally-declassified-309073

4 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT>

Die Verhandlungen werden von der Öffentlichkeit sehr kritisch begleitet, unter anderem weil entsprechende Unterlagen nur sehr spät oder gar nicht veröffentlicht werden. Erst Ende September 2014, als der Abschluss der CETA-Verhandlungen auf einem EU-Kanada-Gipfel verkündet wurde, wurde der Text offiziell veröffentlicht. Eine breitere und informiert geführte Debatte war bis dahin kaum möglich.

1.3 Unterschiedliche Erwartungen der Verhandlungspartner

Nach öffentlichen Verlautbarungen aus Berlin und Brüssel will die EU ihre Standards im Bereich Verbraucher- und Umweltschutz grundsätzlich erhalten oder sogar verbessern. So führte Bundeskanzlerin Merkel aus, dass sogar „ein Mehr an Umweltschutz, ein Mehr an Verbraucherschutz herausgehandelt“ werden solle.⁵ Und der EU-Handelskommissar De Gucht, der bis Oktober 2014 für die Gespräche verantwortlich war, betonte, dass man die Gesetze im Bereich Gentechnik nicht ändern werde.⁶ Dies wurde auch von der neuen EU Kommissarin Malmström zugesichert: „Wir werden keine Normen absenken in Europa bei der Umwelt, bei Verbrauchern. Das garantieren wir“.⁷

Dagegen sind die Erwartungen der Wirtschaft und auch der Verhandlungspartner Kanada und USA explizit auf eine Absenkung dieser Standards gerichtet, die man, insbesondere im Bereich der Agro-Gentechnik, als erhebliche Handelshemmnisse ansieht. Die Kritik richtet sich dabei gleichermaßen gegen den EU-Zulassungsprozess als auch gegen die Kennzeichnungspflicht für gentechnisch veränderte Lebens- und Futtermittel.

Als offizielle Verhandlungsziele nennen die USA im Bereich Landwirtschaft u. a.:⁸

„A successful T-TIP would eliminate tariff barriers, resolve disagreements over existing unwarranted non-tariff barriers and reduce costs associated with regulatory differences.“

Besonderes Interesse gilt dabei der Agro-Gentechnik:

„The EU’s non-tariff barriers to U.S. agricultural products must also be addressed in the negotiations. Long delays in reviews of biotech products create barriers to U.S. exports of grain and oilseed products.“

Hinter den Positionen der USA stehen auch die Interessen der Biotech- und Agroindustrie, die auf beiden Seiten des Atlantiks aktiv ist. Über deren Forderungen bestehen keine Zweifel, beispielsweise haben die Umweltverbände Greenpeace⁹ und Friends of The Earth Europe¹⁰ Sammlungen entsprechender Zitate veröffentlicht. Die Interessen der Gentechnik-Industrie, wie sie beispielsweise über deren EU-Dachverband EuropaBio kommuniziert werden, unterscheiden sich dabei nicht von den Positionen der Agroindustrie, wie sie in den USA vertreten werden. Die staatlichen Delegationen, die sich offiziell mit konträren Positionen gegenüberstehen, werden also auf beiden Seiten des Atlantiks von mächtigen Lobbyverbänden mit identischen Interessen und Zielsetzungen beeinflusst.

5 www.welt.de/print/welt_kompakt/article128157426/Merkel-wirbt-fuer-Abkommen-mit-den-USA.html

6 <http://uk.reuters.com/article/2014/02/28/uk-eu-usa-trade-idUKBREA1RoNR20140228>

7 <http://www.heute.de/eu-handelskommissarin-malmstroem-im-interview-zu-ttip-transparenz-verbessern-35830046.html>

8 Why trade promotion authority is essential for U:S: agriculture and the transatlantic trade and investment partnership, April 2014, <http://www.fas.usda.gov/sites/default/files/2014-04/tpa-ttip.pdf>

9 www.greenpeace.de/themen/transatlantische-handels-und-investitionspartnerschaft-saegt-eu-standards

10 www.foeurope.org/sites/default/files/gm_food_eu-us_trade_deal.pdf

2. Unterschiede in der Gentechnikregulierung zwischen der EU, Kanada und den USA

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, wie kontrovers die jeweiligen Verhandlungspositionen der Vertragsparteien tatsächlich sind. Zwar sind die Unterschiede in den gesetzlichen Anforderungen erheblich (s. u.), aber die EU-Kommission und die USA versuchen schon seit Jahren u. a. in Gremien wie dem Transatlantic Economic Council (TEC)¹¹ oder der Doha Development Agenda (DDA)¹², die Zusammenarbeit im Bereich Biotechnologie zu verbessern. Auch mit Kanada finden Gespräche zu diesen Themen im Rahmen der WTO¹³ statt.¹⁴ Es ist daher auch kritisch zu hinterfragen, inwieweit die öffentlich kommunizierten Verhandlungsziele und Verhandlungspositionen mit den tatsächlich verfolgten Strategien übereinstimmen.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass in den USA die Forderungen nach einer Kennzeichnung gentechnisch veränderter Pflanzen deutlich zunehmen.¹⁵ Gegen entsprechende Initiativen geht die Industrie auch mit Klagen vor¹⁶, was bereits einen Vorgeschmack auf die nach CETA und TTIP möglichen Schiedsgerichtsverfahren gibt (siehe unten).

Diese transatlantischen Überkreuzungen der Positionen zeigen, dass sich in den Gesprächen über die Freihandelsabkommen nicht nur Staaten gegenüberstehen, sondern auch eine mächtige Agrarlobby gegen große Teile der Zivilgesellschaft agiert. Schließlich gibt es auf beiden Seiten des Atlantiks auch – unterschiedlich stark ausgeprägte – wirtschaftliche Interessen am Erhalt einer Landwirtschaft und Lebensmittelerzeugung, die „gentechnikfrei“ ist.

11 Transatlantic Economic Council (TEC), siehe

http://ec.europa.eu/research/biotechnology/eu-us-task-force/index_en.cfm

12 Siehe die Verhandlungen zu Handel und Umwelt im Rahmen der Doha Development Agenda (seit 2001 laufende Handelsrunde der WTO), www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mino1_e/mindecl_e.htm#tradeenvironment

13 World Trade Organisation, Welthandelsorganisation, der Vorläufer ist das General Agreement on Tariffs and Trade, GATT.

14 <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=565&serie=325&langId=de>

15 <http://www.vtrighttoknowgmos.org/>

16 <http://www.usatoday.com/story/news/nation/2014/06/12/lawsuit-challenges-vermonts-gmo-labeling-law/10402301/>

2. Unterschiede in der Gentechnikregulierung zwischen der EU, Kanada und den USA

Seit sich im Februar 2013 die USA und die EU über die Aufnahme zu Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit der Bezeichnung Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) geeinigt haben, wird darüber diskutiert, ob die Gentechnik-Regeln der EU sich zu einem Stolperstein für ein derartiges Abkommen entwickeln könnten. Das Regelwerk der EU¹⁷ schreibt u. a. vor, dass

- › bei jeder Freisetzung oder Zulassung von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) das Vorsorgeprinzip beachtet werden muss,
- › alle GVO vor einer Inverkehrbringung auf Risiken geprüft werden,
- › die Risikoabschätzung klar vom Risikomanagement getrennt ist,
- › Lebens- und Futtermittel, die aus GVO hergestellt sind, einer Kennzeichnungspflicht unterliegen.

Basis der EU-Regeln für den Umgang mit Risiken im Bereich der Lebensmittelerzeugung ist die EU Verordnung 178/2002, die festlegt, dass das Vorsorgeprinzip zur Anwendung kommen soll, um ein hohes Schutzniveau für Mensch und Umwelt zu erreichen. Das Vorsorgeprinzip ist auch die Basis der Risikobewertung und des Risikomanagements bei der Freisetzung und Inverkehrbringung gentechnisch veränderter Organismen in der EU (Artikel 1 der Dir. 2001/18). Das Vorsorgeprinzip kommt also insbesondere dann zur Anwendung, wenn es darum geht, mit Unsicherheiten und Nicht-Wissen in der Risikoabschätzung umzugehen, weil weder eindeutige Nachweise für Gefahren noch für die Sicherheit von Produkten vorliegen. Auf der Grundlage des Vorsorgeprinzips können zwar gentechnisch veränderte Organismen (GVO) in Verkehr gebracht werden, auch wenn noch Unsicherheiten bezüglich deren tatsächlicher Risiken für Mensch und Umwelt bestehen, allerdings müssen bei der Freisetzung oder Inverkehrbringung von GVOs geeignete Vorsorgemaßnahmen wie Kennzeichnung, Monitoring, Maßnahmen gegen ungewollte Ausbreitung und Kontaminationen und ggf. auch Maßnahmen zur Entfernung des GVOs aus der Umwelt¹⁸ ergriffen werden.

Dagegen verfügen die USA über keine spezifische Gentechnik-Gesetzgebung¹⁹, entsprechende Produkte werden nur von Fall zu Fall geprüft. So werden zum Beispiel Gentechnik-Pflanzen, die Insektengifte produzieren, nach den Vorgaben der Pestizidgesetze geprüft. Ähnliche Kriterien kommen auch in Kanada zur Anwendung. Zumindes in den USA können aber gentechnisch veränderte Pflanzen auch ohne irgendeine Prüfung auf den Markt gelangen (siehe Kapitel „5.2.3 EU-Zulassungsverfahren“).

2.1 Begründung der EU-Regelungen und Grundlagen des Vorsorgeprinzips

Die derzeitigen EU-Regelungen gehen auf einen Gesetzgebungsprozess zurück, der im Jahr 2000 in Gang gesetzt wurde, nachdem es wiederholt zu verschiedenen Lebensmittelkrisen (u.a. BSE und

¹⁷ EU-Richtlinie 2001/18, EU-Verordnung 1829/2003.

¹⁸ Krämer, L., 2013 Genetically Modified Living Organisms and the Precautionary Principle, legal dossier commissioned by Testbiotech, www.testbiotech.de/node/904

¹⁹ siehe auch: Mudgal, S. et al. (2014) Relevant Legislative Areas of the EU-US Trade and Investment Partnership Negotiations (TTIP), IP/A/ENVI/2014-03 PE 536.293
www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/536293/IPOL_STU%282014%29536293_EN.pdf

2. Unterschiede in der Gentechnikregulierung zwischen der EU, Kanada und den USA

Verunreinigungen mit Dioxin) gekommen war. Nach dem Weißbuch²⁰ der EU-Kommission, in dem das neue Regelwerk erstmals vorgestellt wurde, zeigten sich durch diese Krisen erhebliche Schwachstellen im bis dahin bestehenden System:

„Als in der jüngsten Vergangenheit alarmierende Situationen in Zusammenhang mit Futter- und Lebensmitteln eintraten, gerieten die Lebensmittelsicherheitssysteme der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten unter einen nie zuvor gekannten Druck. Es kamen Schwachstellen ans Tageslicht, die Maßnahmen der zuständigen Stellen (Kommission, Mitgliedsstaaten, Parlament) erforderlich machen (...)“

Das neue System solle deswegen

„(...) auf die Früherkennung potenzieller Gefährdungen gerichtet sein, damit Krisen gar nicht erst auftreten und Abhilfemaßnahmen überflüssig werden.“

Unter anderem solle deswegen das Vorsorgeprinzip angewandt werden:

„Wo immer sich dies empfiehlt, wird das Vorsorgeprinzip bei Entscheidungen über das Risikomanagement angewandt.“

Zum Vorsorgeprinzip veröffentlichte die Kommission im Jahr 2000 zusätzlich ein Grundlagenpapier.²¹ Darin vertritt sie die Auffassung, dass auch nach den Vorgaben der WTO das Vorsorgeprinzip angewendet werden kann:

„Die Kommission ist der Auffassung, dass die Gemeinschaft ebenso wie andere Mitglieder der WTO das Recht hat, insbesondere auf dem Gebiet der Umwelt und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen ein Schutzniveau festzulegen, das sie für angemessen hält. Die Anwendung des Vorsorgeprinzips stellt ein wesentliches Element ihrer Politik dar. Die Entscheidungen, die sie entsprechend heute trifft, werden auch in Zukunft den Standpunkt bestimmen, den sie auf internationaler Ebene bezüglich der Anwendung dieses Prinzips vertreten wird.“

Das Vorsorgeprinzip stützt sich demnach wissenschaftlich auf eine möglichst umfassende Risikobewertung, bei der die jeweiligen Unsicherheiten klar benannt werden:

„Ein Konzept, das sich auf das Vorsorgeprinzip stützt, sollte mit einer möglichst umfassenden wissenschaftlichen Bewertung beginnen und nach Möglichkeit in jeder Phase das Niveau der wissenschaftlichen Unsicherheit bestimmen.“

Nicht immer kann aber auf der Grundlage der wissenschaftlichen Bewertung entschieden werden, weil die Unsicherheiten oft nicht abschließend geklärt werden können:

„Es gibt jedoch auch Fälle, in denen so wenige wissenschaftliche Daten zur Verfügung stehen, dass diese Vorsichtsregeln konkret nicht angewandt werden können, in denen die Parameter nicht in ein Modell passen und daher keine Ergebnisse extrapoliert werden können, oder in denen ein kausaler Zusammenhang zwar vermutet wird, jedoch nicht nachweisbar ist.“

Deswegen gibt es in der EU eine klare Trennung zwischen der Risikobewertung auf wissenschaftlicher Grundlage, die von der Europäischen Lebensmittelbehörde EFSA koordiniert wird und dem

²⁰ EU-Kommission, WEISSBUCH ZUR LEBENSMITTELSICHERHEIT, KOM (1999) 719 endg., http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/pub/pubo6_de.pdf

²¹ Mitteilung der Kommission über die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips, KOM (2000) 1 endgültig, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2000:0001:FIN:de:PDF>

2. Unterschiede in der Gentechnikregulierung zwischen der EU, Kanada und den USA

Risikomanagement, also den politischen Entscheidungen über Zulassungen (EU-Kommission und EU-Mitgliedsländer). Diese müssen über die gesicherten wissenschaftlichen Erkenntnisse hinaus weitere Gesichtspunkte berücksichtigen und gegebenenfalls auch Auflagen machen oder Verbote aussprechen:

„Die Wahl der Antwort auf eine gegebene Situation stützt sich auf eine zutiefst politische Entscheidung, die abhängig ist von dem Risikoniveau, das die Gesellschaft als ‚akzeptabel‘ ansieht.“

Die Verankerung des Vorsorgeprinzips sowie Maßnahmen zur Transparenz, Rückverfolgbarkeit, Kennzeichnung und auch Maßnahmen zur Sicherung der gentechnikfreien Landwirtschaft sind Errungenschaften, die von der europäischen Zivilgesellschaft erst nach jahrelangen Diskussionen erstritten wurden. Sie basieren auf wissenschaftlichen Erkenntnissen, bieten aber der Politik den nötigen Spielraum für Entscheidungen, um aktive Vorsorge zu betreiben. Diese Regelungen gehen über Fragen der reinen Risikobewertung hinaus: Sie bieten nicht nur einen gewissen Schutz vor Risiken, sondern ermöglichen auch Wahlfreiheit und rechtliche Klarheit für Produzenten, die auf Gentechnik verzichten wollen.

2.2 Unterschiede in der Gentechnik-Regulierung

In der Gentechnik-Regulierung bestehen zwischen der EU und den USA/Kanada eine ganze Reihe von Unterschieden. In Tabelle 1 wird ein kurzer Überblick über einige Bereiche gegeben.

Tabelle 1: Überblick über Unterschiede in der Gentechnik-Regulierung zwischen EU, USA und Kanada

Thema	EU	USA	Kanada
Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement	Es existiert eine strikte institutionelle Trennung zwischen wissenschaftlicher Risikobewertung (EFSA, European Food Safety Authority) und dem Risikomanagement (politische Entscheidungsfindung).	Es gibt keine strikte institutionelle Trennung zwischen Risikobewertung und Risikomanagement (Entscheidung über Zulassungen).	Es gibt keine strikte institutionelle Trennung zwischen Risikobewertung und Risikomanagement (Entscheidung über Zulassungen).
Trennung von Risikoabschätzung für Gesundheit und Umwelt	Die Europäische Lebensmittelbehörde EFSA ist sowohl für Umwelt- als auch Verbraucherschutz zuständig.	Die Behörden Animal and Plant Health Inspection Service (APHIS) im US-Landwirtschaftsministerium (U.S. Department of Agriculture – USDA), die Food and Drug Administration (FDA) und die Environmental Protection Agency (EPA) haben dagegen unterschiedliche Zuständigkeiten bei Umweltrisiken, Lebensmittelsicherheit und Kennzeichnung: APHIS soll sicherstellen, dass sich Organismen (nicht nur GVOs) nicht zu Schädlingen entwickeln, die EPA prüft GV-Pflanzen mit Inhaltsstoffen, die gegen Schädlinge wirksam sind (ähnlich wie die Pestizide). Die FDA prüft die Lebensmittelsicherheit.	Die Behörden Canadian Food Inspection Agency (CFIA) and Health Canada haben unterschiedliche Zuständigkeiten für Umweltrisiken, Lebensmittelsicherheit und Kennzeichnung.

2. Unterschiede in der Gentechnikregulierung zwischen der EU, Kanada und den USA

Thema	EU	USA	Kanada
Basis der Zulassungsverfahren	Die Regulierung ist spezifisch und prozessorientiert: Die Entscheidung, ob eine Zulassungsprüfung durchgeführt werden muss, hängt vom Verfahren ab, das zur Herstellung eingesetzt wurde.	Keine spezifische Gesetzgebung für gentechnisch veränderte Pflanzen. Die Zulassungspflicht orientiert sich nicht am Prozess der Herstellung, sondern an den Eigenschaften der Produkte. Gentechnisch veränderte Pflanzen, die keine offensichtlichen Risiken aufweisen, können ohne Zulassungsprüfung auf den Markt gelangen.	Keine spezifische Gesetzgebung für gentechnisch veränderte Pflanzen. Die Zulassungspflicht orientiert sich nicht am Prozess der Herstellung, sondern an den Eigenschaften der Produkte. Generell müssen Pflanzen mit neuen Eigenschaften (plants with novel traits) im Hinblick auf ihre Risiken geprüft werden. Gentechnisch veränderte Pflanzen ohne neue Eigenschaften sind nicht reguliert.
Kriterien für Entscheidung über Zulassungen	Bei der Entscheidungsfindung über die Zulassung können auch Aspekte (ethische oder sozio-ökonomische Kriterien) einbezogen werden, die in der Risikobewertung nicht berücksichtigt wurden.	Bei der Entscheidungsfindung über die Zulassung werden keine Aspekte einbezogen, die nicht auch in der Risikobewertung berücksichtigt wurden.	Bei der Entscheidungsfindung über die Zulassung werden keine Aspekte einbezogen, die nicht auch in der Risikobewertung berücksichtigt wurden.
Gewichtung des Vorsorgeprinzips	Das Vorsorgeprinzip und Unsicherheiten in der Risikobewertung werden als wesentliche Grundlage der Regulierung betont.	Das Vorsorgeprinzip hat keine herausgehobene Bedeutung.	Das Vorsorgeprinzip hat keine herausgehobene Bedeutung.
Zulassung von Stacked Events (Kombinationen gentechnisch veränderter Pflanzen, die durch Kreuzung hergestellt werden)	Stacked Events müssen eine Risikoprüfung durchlaufen.	Stacked Events müssen nur in manchen Fällen eine Risikoprüfung durchlaufen.	Stacked Events müssen nur in manchen Fällen eine Risikoprüfung durchlaufen.
Verunreinigungen mit nicht zugelassenen GVOs	Bei Lebensmitteln gilt die sogenannte Nulltoleranz (allerdings gibt es für in anderen Regionen bereits zugelassene Pflanzen eine 0,1-Prozent-Toleranz in Futtermitteln).	Falls die GVOs zulassungspflichtig wären, müssen sie entfernt werden.	Falls die GVOs zulassungspflichtig wären, müssen sie entfernt werden.
Reinheit von Saatgut	Saatgut, das nicht entsprechend gekennzeichnet ist, darf nicht mit Gentechnik-Saaten kontaminiert sein.	Konventionelles Saatgut darf mit Gentechnik-Saaten kontaminiert sein, wenn diese zugelassen sind.	Konventionelles Saatgut darf mit Gentechnik-Saaten kontaminiert sein, wenn diese zugelassen sind.

2. Unterschiede in der Gentechnikregulierung zwischen der EU, Kanada und den USA

Thema	EU	USA	Kanada
Unkontrollierte Ausbreitung von GVOs	Grundsätzlich soll eine unkontrollierte Ausbreitung von GVOs in der Umwelt vermieden werden.	Wenn GVOs zugelassen sind, dürfen sie sich auch über den Acker hinaus in der Umwelt ausbreiten.	Wenn GVOs zugelassen sind, dürfen sie sich auch über den Acker hinaus in der Umwelt ausbreiten.
Sicherung einer gentechnikfreien Landwirtschaft und Maßnahmen (Koexistenz-Regeln).	Spezielle Vorschriften zur Koexistenz sollen die gentechnikfreie Landwirtschaft schützen. Dazu gehören Abstandsregelungen, ein Anbauregister, Haftungsregelungen und Kennzeichnung.	Es gibt keine Vorschriften zum Schutz der gentechnikfreien Landwirtschaft vor GVOs, die bereits zugelassen sind.	Es gibt keine Vorschriften zum Schutz der gentechnikfreien Landwirtschaft vor GVOs, die bereits zugelassen sind.
Kennzeichnung	Lebens- und Futtermittel, die aus gentechnisch veränderten Organismen hergestellt werden, unterliegen der Kennzeichnungspflicht.	Lebens- und Futtermittel, die aus gentechnisch veränderten Organismen hergestellt werden, unterliegen keiner allgemeinen Kennzeichnungspflicht.	Lebens- und Futtermittel, die aus gentechnisch veränderten Organismen hergestellt werden, unterliegen keiner allgemeinen Kennzeichnungspflicht.

Zusammengefasst wirken sich diese Unterschiede u. a. wie folgt aus:

- › Institutionelle Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement (Zulassungsentscheidung): In der EU entscheidet nicht eine Behörde, sondern die Politik über Zulassungen und ggf. über Auflagen der Zulassung.
- › Institutionelle Trennung der Bereiche Umwelt und Gesundheit: In den USA sind dafür jeweils unterschiedliche Behörden zuständig, in der EU liegt die Kompetenz bei der Europäischen Lebensmittelbehörde EFSA.
- › Erfassung der Produkte im Rahmen der Zulassungsverfahren: Hier ist das System in den USA und Kanada nicht konsistent, da es gentechnische Verfahren nicht von anderen Herstellungsverfahren unterscheidet und deswegen auch nicht alle relevanten Produkte erfasst. Gentechnisch veränderte Pflanzen können auch ohne Zulassungsprüfung auf den Markt gelangen.
- › Kennzeichnung: In den USA und Kanada haben die Verbraucher und Landwirte keine Transparenz darüber, ob Lebensmittel aus gentechnisch veränderten Pflanzen in Futter- oder Lebensmitteln hergestellt werden.
- › Risikobewertung: In der EU müssen auch Unsicherheiten im Rahmen der Risikobewertung als mögliches Zulassungshemmnis berücksichtigt werden. In den USA geht man dagegen davon aus, dass die Produkte bis zum Beweis des Gegenteils als sicher angesehen werden (GRAS-Konzept: „generally recognised as safe“), sieht aber umfangreiche Schadensersatz- und Klagemöglichkeiten vor.
- › Schutz der gentechnikfreien Landwirtschaft und der Umwelt: In den USA und Kanada sind zwar Maßnahmen gegen Kontaminationen mit nicht zugelassenen GVOs vorgesehen. Sind die Gentechnik-Pflanzen aber zugelassen, gibt es keine allgemein gültigen Regelungen zum Schutz der gentechnikfreien Landwirtschaft oder gegen eine unkontrollierte Ausbreitung in der Umwelt.

2. Unterschiede in der Gentechnikregulierung zwischen der EU, Kanada und den USA

Neben der Gentechnik-Regulierung haben auch Unterschiede im Patentrecht in Bezug auf Pflanzen- und Tierzucht erhebliche Bedeutung für die weitere Entwicklung im Umfeld der Agro-Gentechnik.²² Insbesondere Patente auf Saatgut fördern den massiven Konzentrationsprozess in der Saatgutbranche, zu dessen Gewinnern Agrarkonzerne wie Monsanto gehören.²³ Gentechnisch veränderte Pflanzen und Tiere sind fast immer auch patentiert. Diese Entwicklung ist in Europa sehr umstritten, die deutsche Bundesregierung plant deswegen laut Koalitionsvertrag insbesondere eine Einschränkung der Patentierung bei konventionellen Pflanzen.²⁴ Deswegen muss geprüft werden, inwieweit CETA und TTIP hier zu Veränderungen führen könnten. Einige Unterschiede im Überblick:

- › In den USA spielt der Sortenschutz im Bereich der Pflanzenzüchtung eine untergeordnete Rolle. Hier werden regelmäßig Patente auf Pflanzensorten erteilt.
- › In Kanada werden keine Patente auf Pflanzen (und Tiere) erteilt, es können aber isolierte DNA-Sequenzen patentiert werden. In der Folge erstreckt sich der Patentschutz dann auch auf gentechnisch veränderte Pflanzen, die diese Gene enthalten.
- › In Europa ist die Patentierung von Pflanzensorten und Tierarten sowie von im Wesentlichen biologischen Verfahren zur Züchtung verboten. Trotzdem werden Patente auf gentechnisch veränderte Pflanzen und zum Teil auch auf Pflanzen und Tiere aus konventioneller Zucht erteilt. Diese Praxis ist umstritten und soll laut Koalitionsvertrag der Bundesregierung geändert werden (s. u.).

²² Es gibt auch Unterschiede im Bereich der Arzneimittel, die für CETA relevant sind, aber hier nicht erörtert werden.

²³ Siehe zum Beispiel <https://www.msu.edu/~howardp/seedindustry.html>

²⁴ <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>

3. Das WTO-Streitschlichtungsverfahren zur Gentechnik und seine Bedeutung für TTIP und CETA

Die Unterschiede im gesetzlichen Regelwerk im Bereich Agro-Gentechnik zwischen den USA und Kanada auf der einen Seite und der EU auf der anderen Seite sorgen seit Jahren für Auseinandersetzungen. Bereits 2003 hatten die USA, Kanada und Argentinien bei der WTO eine Klage gegen Verzögerungen bei der EU-Zulassung gentechnisch veränderter Pflanzen eingereicht.²⁵ Grundlage der Klage waren insbesondere die WTO-Standards zu sanitären und phytosanitären Maßnahmen (Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS) sowie zu technischen Handelshemmnissen (Technical Barriers to Trade, TBT). Diese Standards sind mehr als zwanzig Jahre alt. Es darf bezweifelt werden, dass diese für eine moderne Umwelt- und Verbraucherpolitik tatsächlich maßgeblich sein können.

Das Übereinkommen über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen (SPS) legt fest, welche Regelungen zum Schutz der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen zulässig sind. Es geht dabei um Regelungen, die sich unmittelbar oder mittelbar auf den internationalen Handel auswirken können. SPS-Maßnahmen dürfen ergriffen werden, soweit dies für den Gesundheitsschutz notwendig ist. In diesem Zusammenhang verpflichtet das SPS-Abkommen die Mitglieder, ihre Maßnahmen auf bestehende internationale Standards des Codex Alimentarius, der Weltorganisation für Tiergesundheit (OIE) und der Internationalen Pflanzenschutzkonvention (IPPC) zu stützen. Diese sind international abgestimmt und definieren damit grundsätzlich das notwendige Schutzniveau. Darüber hinausgehende Anforderungen darf ein Mitglied nur ergreifen, wenn es anhand einer Risikobewertung nach wissenschaftlichen Grundsätzen belegen kann, dass diese erforderlich sind.²⁶

Das WTO-Übereinkommen über technische Handelshemmnisse, kurz TBT-Abkommen (Technical Barriers to Trade = TBT), soll die Errichtung unnötiger technischer Handelsbarrieren verhindern und die gegenseitige Anerkennung und die Harmonisierung fördern. Ziel ist es, den Mitgliedern das Recht zu garantieren, zur Erreichung eines berechtigten Ziels bestimmte Vorschriften zu erlassen, und gleichzeitig protektionistische Maßnahmen zu verhindern. Laut TBT-Übereinkommen dürfen die technischen Vorschriften und entsprechende Bewertungsverfahren nicht handelsbeschränkender als notwendig sein, um ein berechtigtes Ziel zu erreichen. Außerdem müssen sie transparent und nicht diskriminierend sein.²⁷

Das WTO-Schiedsgericht gab in der ersten Instanz den Klägern 2006 in verschiedenen Bereichen Recht. Die EU verzichtete darauf, in die Berufungsinstanz zu gehen und hat die Aussagen der ersten Instanz nicht angefochten.²⁸ Anders als im WTO-Hormonstreitfall zwischen der EU und den Nordamerikanern kam es auch nicht zum Erlass von Strafzöllen. Weder die EU noch die Beschwerdeführer USA, Kanada und Argentinien haben ihre Position seither offiziell geändert. Stattdessen wurde das Verfahren 2008 durch direkte Gespräche zwischen der EU und Kanada beigelegt, 2010 gelang dies auch mit Argentinien.

25 DISPUTE DS291, DS 292, DS 293, European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products, www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds292_e.htm

26 Siehe: <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Handelspolitik/wto,did=615546.html>

27 Siehe: <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Handelspolitik/wto,did=615546.html>

28 Vgl. Greenpeace: Genetic Engineering and the WTO: an Analysis of the Report in the 'EC-Biotech' Case. Amsterdam 2006. <http://www.greenpeace.org/international/en/publications/reports/genetic-engineering-and-the-wto/>

Dazu veröffentlichte die EU-Kommission folgende Informationen:²⁹

„Seit der Verabschiedung des WTO-Panelberichts 2006 hat die Europäische Kommission regelmäßig Gespräche mit den drei Beschwerdeführern – Kanada, Argentinien und den USA – über Fragen im Zusammenhang mit Biotechnologieerzeugnissen geführt.

Ähnlich wie die letztes Jahr mit Kanada erzielte Vereinbarung sieht auch die mit Argentinien halbjährliche Zusammenkünfte der zuständigen Dienststellen der Europäischen Kommission und der argentinischen Behörden vor, um die Anwendung der Biotechnologie in der Landwirtschaft und damit zusammenhängende Fragen des Handels von beiderseitigem Interesse zu erörtern. Dazu gehören:

- › Verfolgung der Genehmigungsverfahren für gentechnisch veränderte Erzeugnisse, die für beide Seiten – die EU und Argentinien – von Interesse sind,*
- › Maßnahmen im Bereich Biotechnologie, die den Handel zwischen Argentinien und der EU beeinträchtigen könnten, einschließlich einzelstaatlicher Maßnahmen der EU-Mitgliedstaaten,*
- › Einzelfragen, die sich im Zusammenhang mit Genehmigungsanträgen ergeben, die zur behördlichen Bewertung vorgelegt wurden,*
- › Informationsaustausch über die Auswirkungen ungleichzeitiger Genehmigungen für genetisch veränderte Erzeugnisse auf den Handel,*
- › Bewertung der Aussichten künftiger Genehmigungen für genetisch veränderte Erzeugnisse auf die Wirtschaft und den Handel,*
- › Erneuerung von Genehmigungen für genetisch veränderte Erzeugnisse,*
- › Informationsaustausch über andere wichtige Fragen im Bereich der landwirtschaftlichen Biotechnologie, einschließlich neuer Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der biotechnischen Landwirtschaft oder der Koordinierung von Verfahren zur Regelung möglicher Fälle von zufälligem Vorkommen nicht genehmigter genetisch veränderter Organismen in Lieferungen genehmigter Erzeugnisse.*

Ziel dieses Dialogs ist ein Informationsaustausch, der helfen soll, unnötige Handelsbemmnisse zu vermeiden. (...)“

Der Ausgang des Verfahrens ist über die genannten Gründe hinaus für die Diskussion um TTIP und CETA relevant: Auf das WTO-Verfahren zwischen der EU und Kanada (WT/DS292) wird im Vertragstext von CETA ausdrücklich hingewiesen. Die CETA-Standards in Bezug auf Schutz der Umwelt und Gesundheit beruhen explizit auf den SPS- und TBT- Vorgaben der WTO. Zudem werden die Ergebnisse des Streitschlichtungsverfahrens zwischen der EU und Kanada³⁰ als Grundlage für das Abkommen im Bereich Biotechnologie genannt.

Somit können TTIP und CETA als eine Fortsetzung der WTO-Streitverfahren mit anderen Mitteln angesehen werden. Da die Beschwerde der USA nicht beigelegt wurde,³¹ kann angenommen werden, dass die Interessen, die hinter der WTO-Beschwerde der USA stehen, auch in den gegenwärtigen Verhandlungen über TTIP fortwirken.

²⁹ <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=565&serie=325&langId=de>

³⁰ WTO dispute European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products (WT/DS292)

³¹ DS291, http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm

3. Das WTO-Streitschlichtungsverfahren zur Gentechnik und seine Bedeutung für TTIP und CETA

Dies wird auch durch einen 2013 veröffentlichten Bericht des United States Trade Representative zur SPS-Strategie der USA deutlich:³²

„In 2003, the United States challenged the EU's de facto moratorium on approvals of U.S. agricultural products derived from modern biotechnology, such as certain corn and soybean varieties, as well as marketing prohibitions that individual EU Member States had imposed on agricultural biotechnology products that the EU had previously approved. In 2006, a WTO panel found that EU and Member State measures were inconsistent with WTO rules. This dispute remains unresolved. (...) The United States continues to press the EU for fundamental improvements in its regulatory system with the goal of normalizing trade in agricultural products derived from modern biotechnology.“

Auch im Falle Kanadas dürften die Interessen, die mit der WTO-Klage zum Ausdruck kamen, nach wie vor aktuell sein. Nachdem man sich im Rahmen des WTO-Verfahrens bereits auf eine Kooperation geeinigt hat, will Kanada dieses Ergebnis jetzt über CETA absichern, den Prozess der Kooperation bindend machen, weiter vorantreiben und gleichzeitig die Auswahl der Themen erweitern.

Dazu heißt es im Text von CETA:³³

„The Parties agree that cooperation and information exchange on issues related to biotechnology products are of mutual interest. Such cooperation and exchange of information will take place in the bilateral Dialogue on Biotech Market Access Issues which was established as part of the Mutually Agreed Solution reached on 15 July, 2009 between Canada and the European Union following the WTO dispute European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products (WT/DS292). The dialogue covers any relevant issues of mutual interest to Canada and the EU (...).“

32 Die EU ist nicht das einzige Problem der USA: Derzeit verstoßen nach Ansicht der USA etwa 50 Länder gegen die SPS-Regeln der WTO: „Argentina, Australia, Bahrain, Bolivia, Bosnia and Herzegovina, Brazil, Chile, China, Colombia, Croatia, the Dominican Republic, Ecuador, Egypt, El Salvador, Ethiopia, the European Union, India, Indonesia, Israel, Jamaica, Japan, Kazakhstan, Kenya, Korea, Kuwait, Kyrgyzstan, Macedonia, Malaysia, Mexico, Morocco, New Zealand, Norway, Peru, Philippines, Russia, Saudi Arabia, Serbia, Singapore, South Africa, the South African Development Community, Sri Lanka, Switzerland, Taiwan, Thailand, Turkey, Ukraine, Uruguay, and Vietnam.“ 2013 REPORT ON SANITARY AND PHYTOSANITARY MEASURES, United States Trade Representative, <http://www.ustr.gov/sites/default/files/2013%20SPS.pdf>

33 Article X.03: Bilateral Cooperation on Biotechnology.

4. Welche Bestimmungen von CETA können die EU-Regulierung im Bereich Agro-Gentechnik beeinflussen?

Um die Auswirkungen von CETA auf den Bereich der Agro-Gentechnik abschätzen zu können, ist es nicht ausreichend, lediglich die spezifischen Textabschnitte zu studieren, die sich speziell mit dem Bereich der Biotechnologie befassen. Vielmehr haben beispielsweise auch generelle Bestimmungen über eine Zusammenarbeit der Behörden große Relevanz.

CETA enthält Bestimmungen für ganz unterschiedliche Produktgruppen und Sektoren wie landwirtschaftliche Produkte, Herkunftsbezeichnungen, Elektro- und Autoindustrie, Finanzmärkte, Telekommunikation u. a. Neben produktbezogenen oder sektorspezifischen Kapiteln gibt es allgemeine Regeln, u. a. zu internationalen Schiedsgerichten, Zollvorschriften, Urheberrecht, Arbeitsrecht, Investitionsschutz, Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS), Technical Barriers to Trade (TBT) sowie zur Zusammenarbeit der Behörden (Regulatory Cooperation) und für politische Gespräche und bilaterale Zusammenarbeit (Dialogues and Bilateral Cooperation). Zudem werden eine ganze Reihe von neuen Gremien geschaffen, die beratende Funktion und zum Teil auch Entscheidungskompetenzen haben sollen.

4.1 Allgemeine Bestimmungen

Allgemeine Bestimmungen mit Relevanz für den Bereich der Biotechnologie betreffen u. a. Bestimmungen über den Investitionsschutz, über die Zusammenarbeit zwischen Behörden, die Anwendung einheitlicher Kriterien für den Marktzugang, die Einrichtung gemeinsamer Gremien und die Kooperation im Bereich Wissenschaft und Forschung. Diese werden im Folgenden kurz dargestellt.³⁴

4.1.1 Investitionsschutz

Da die Auswirkungen der Schiedsgerichte bereits ausführlich in der Öffentlichkeit diskutiert werden³⁵, kann hier auf eine eingehende Darstellung verzichtet werden. Wichtige Kritikpunkte sind fehlende Transparenz, fehlende Verpflichtung zur Ausschöpfung des nationalen Rechtsweges, fehlende Unabhängigkeit der Schiedsgerichte und fehlende Revisionsmöglichkeiten.³⁶

Die kritisierten Schiedsgerichte zum Investitionsschutz, Investor State Dispute Settlement (ISDS), sollen entweder nach den Regeln des ICSID (International Centre for Settlement of Investment Disputes) oder denen der UNCITRAL (United Nations Commission on International Trade Law) oder sonstigen Regeln durchgeführt werden, auf die sich die Streitparteien einigen.³⁷ Anders als im Rahmen der WTO Dispute Settlement-Verfahren, die zwischen einzelnen Staaten geführt werden, sind die ISDS-Mechanismen ausschließlich dazu gedacht, ausländischen Unternehmen, die Investitionen tätigen, zusätzliche Rechte einzuräumen.

³⁴ Die nachfolgende Zitierweise stützt sich auf eine Version von CETA, die am 26. September als „Consolidated Text“ von der EU-Kommission an den Deutschen Bundestag übermittelt wurde.

³⁵ Siehe z.B. Verkaufte Demokratie, Wie die CETA-Regeln zum Schutz von Investoren das Allgemeinwohl in Kanada und der EU bedrohen, http://power-shift.de/wordpress/wp-content/uploads/2014/11/Studie-CETA_November-2014_verkaufte-demokratie.pdf

³⁶ Krajewski, M., (2014) Modalities for investment protection and Investor-State Dispute Settlement (ISDS) in TTIP from a trade union perspective, Friedrich Ebert Stiftung, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2519995

³⁷ Investment. Article X.22: Submission of a Claim to Arbitration, S. 169

4. Welche Bestimmungen von CETA können die EU-Regulierung im Bereich Agro-Gentechnik beeinflussen?

Die vorgesehenen Schiedsgerichte können zu einer Flut von Klagen führen, die sich nicht nur gegen gesetzliche Regelungen und regulatorische Standards, sondern auch gegen Verwaltungsakte³⁸ wie zum Beispiel Genehmigungen für Freisetzungsversuche oder die Erteilung von Zulassungen richten können. CETA definiert den Begriff des Investments sehr breit. So gelten Aktien und Anteile an Firmen, Genehmigungen für die Ausbeutung natürlicher Ressourcen und auch Urheberrechte (Patente) als relevante Investments.³⁹ Es wird also von Fall zu Fall darauf ankommen, wie die Klagen begründet werden. Klagen, die beispielsweise zum Schutz des Investments von Firmenbeteiligungen eingereicht werden, könnten sich auch auf geltende Standards des Umwelt- und Verbraucherschutzes auswirken.⁴⁰ Im Zusammenspiel mit den im Vertrag vereinbarten Ziele und Mechanismen, die über die Schiedsgerichte hinausgehen (s.u.) wird in jedem Fall ein erheblicher Druck auf die bestehenden gesetzlichen EU Standards im Bereich Umwelt- und Verbraucherschutz ausgeübt, der zumindest mittelfristig deutliche Auswirkungen haben wird.

4.1.2 SPS und TBT

CETA stützt sich im Bereich von Umwelt- und Verbraucherschutz im Wesentlichen auf die Standards der WTO zu Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS) und Technical Barriers to Trade (TBT).

In Bezug auf SPS soll unter anderem ein gemeinsames Management-Komitee gegründet werden, das kontinuierlich über die Einhaltung der Standards wachen soll.⁴¹ Dieses Gremium soll Möglichkeiten für eine stärkere Zusammenarbeit prüfen und alle relevanten, von den Handelspartnern geplanten Maßnahmen vorab beraten.

In den Passagen zu TBT wird festgelegt, dass die Handelspartner eng zusammenarbeiten werden, um sicherzustellen, dass die jeweiligen technischen Standards und Vorschriften einander angeglichen werden.⁴² Kennzeichnungen sollen auf das Notwendigste beschränkt werden, um den Handel so wenig wie möglich zu behindern.⁴³ Auch hier soll ein gemeinsames Komitee eingerichtet werden, um über die Einhaltung gemeinsamer Standards zu wachen.⁴⁴

4.1.3 Zusammenarbeit der Behörden und Regeln der Kooperation

Die Handelspartner wollen ein enges Geflecht von Kooperationen auf den verschiedensten Ebenen schaffen. So sollen unter anderem geplante Maßnahmen im Rahmen von multilateralen Verträgen im Bereich des Umweltschutzes abgesprochen werden.⁴⁵ In Zukunft könnten beispielsweise in Zusammenhang mit der Konvention zur Biologischen Vielfalt im Vorfeld von Konferenzen gemeinsame Positionen der EU mit Kanada ausgehandelt werden.

38 Prof. Dr. Markus Krajewski, Anmerkungen zum Gutachten von Dr. Stephan Schill zu den Auswirkungen der Bestimmungen zum Investitionsschutz und zu den Investor-Staat-Schiedsverfahren im Entwurf des CETA auf den Handlungsspielraum des Gesetzgebers vom 22.9.2014, http://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruene-bundestag_de/themen_az/EU-USA_Freihandelsabkommen/Thesepapier_Klageprivilegien_in_CETA.PDF

39 Investment, Article X.3: Definitions, Seite 149-150.

40 Siehe auch: Gerstetter et al. (2013), Legal implications of the EU-US trade and investment partnership (TTIP) for the Acquis Communautaire and the ENVI relevant sectors that could be addressed during negotiations, IP/A/ENVI/ST/2013-09, PE 507.492, www.ecologic.eu/de/10075

41 SPS, Article 15, Seite 105.

42 TBT, Article 4, technical regulations, Seite 87.

43 TBT, Article 7, Marking and Labelling, Seite 88.

44 TBT, Article 8: Management of the Technical Barriers to Trade Chapter, Seite 88/89.

45 Trade and Environment, Article X.3: Multilateral Environmental Agreements, Seite 386.

4. Welche Bestimmungen von CETA können die EU-Regulierung im Bereich Agro-Gentechnik beeinflussen?

Zusammengefasst werden die Regeln zur Kooperation im Abschnitt „Regulatory Cooperation“.⁴⁶ Hier heißt es in Bezug auf die Standards von Umwelt- und Verbraucherschutz:

*The Parties commit themselves to ensuring high levels of protection for human, animal and plant life or health, and the environment in accordance with the TBT Agreement, SPS Agreement, GATT 1994 and GATS.*⁴⁷

Handelsbarrieren, die sich aus den verschiedenen regulatorischen Ansätzen ergeben, sollen möglichst beseitigt werden:

*(...) the Parties commit themselves to further developing their regulatory cooperation in light of their mutual interest in order to: (a) prevent and eliminate unnecessary barriers to trade and investment; (b) enhance the climate for competitiveness and innovation, including through pursuing regulatory compatibility, recognition of equivalence, and convergence; and (c) promote transparent, efficient and effective regulatory processes (...)*⁴⁸

Zwar haben die Vertragsstaaten nach wie vor das Recht, eigene Regeln im Bereich Umwelt- und Gesundheitsschutz einzuführen. Diese Standards müssen sich aber innerhalb des von CETA gesetzten Rahmens bewegen, was den tatsächlichen Spielraum erheblich einschränkt. Elemente wie das Vorsorgeprinzip, Maßnahmen zum Schutz der gentechnikfreien Landwirtschaft oder verbindliche Kennzeichnung von Lebensmitteln, um die Wahlfreiheit der Verbraucher zu schützen, werden nicht erwähnt und sind damit weder ein Ziel noch Teil der gemeinsamen Grundlage für weitere Verhandlungen.

Zu den vereinbarten Zielen der Zusammenarbeit gehören dagegen u. a. eine höhere Effizienz der Zulassungsprozesse, die Prüfung von Alternativen zu bestehenden Regelungen bei Marktzulassungen, die Vermeidung von unnötigen Unterschieden in den Regulierungen und die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit.⁴⁹

Um diese Ziele zu erreichen, sollen regelmäßig Gespräche und Konsultationen durchgeführt werden. Ziel dieser Gespräche ist u. a. die Einigung auf gemeinsame Normen für Zulassungsprozesse.⁵⁰ Zudem soll ein gemeinsames Gremium geschaffen werden, das Regulatory Cooperation Forum (RCF), das in direkter Zusammenarbeit mit den Behörden der Handelspartner auf eine Vereinheitlichung der jeweiligen Verfahren hinwirken soll. Auch geplante Gesetzesinitiativen sollen diesem Gremium vorab zur Beratung vorgelegt werden.⁵¹ Ein mit dem RCF vergleichbares Konstrukt wird im TTIP-Kontext unter der Bezeichnung „Regulatory Cooperation Council“ diskutiert. Dieser RCC-Rat soll aus Behördenvertretern und Handelsrepräsentanten sowie dem Generalsekretariat der EU-Kommission und dem US Office for Information and Regulatory Affairs (OIRA) bestehen. Durch die geplanten Gremien wie RCF und RCC dürfte zukünftig „eine von den Regulierungen der anderen Seite abweichende Gesetzgebung zumindest einer besonderen Begründung bedürfen“.⁵²

46 Reg Coop, Seite 396.

47 Reg Coop, Article X.2: Principles, Seite 396.

48 Reg Coop, Article X.2: Principles, Seite 396.

49 Reg Coop, Article X.3 Objectives of Regulatory Cooperation, Seite 397.

50 Reg Coop, Article X.4 Regulatory Cooperation Activities, Seite 398–406.

51 Reg Coop, Article X.6: Role and Composition of the Regulatory Cooperation Forum, Seite 400.

52 BUND: Das Gemeinwohl ist nicht ver(frei)handelbar. Kein transatlantisches Freihandelsabkommen TTIP auf Kosten von Mensch und Umwelt. Berlin, BUND Positionen 62, 2014. Im Internet unter: http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/publikationen/sonstiges/140807_bund_sonstiges_ttip_position.pdf

4. Welche Bestimmungen von CETA können die EU-Regulierung im Bereich Agro-Gentechnik beeinflussen?

4.1.4 Gemeinsame Gremien

Die Zusammenarbeit soll auf eine ganze Reihe von gemeinsamen Gremien gestützt werden. Einige wurden bereits erwähnt. Schon die hohe Anzahl der geplanten Gremien (siehe Tabelle 2) – die in ihrer Mehrzahl nicht öffentlich tagen werden – machen es wahrscheinlich, dass deren Arbeit vonseiten der Zivilgesellschaft nicht ohne den Einsatz erheblicher Ressourcen beobachtet und beeinflusst werden kann. Auch für die Mitgliedsländer der EU bedeuten diese neuen Gremien erheblichen zusätzlichen Aufwand mit der Gefahr einer latenten Überforderung zumindest kleinerer Staaten.

Tabelle 2: Übersicht über einige geplante CETA-Gremien, die Bezug zu Umwelt- und Verbraucherschutz haben

CETA-Gremium	Aufgabe
Committee on Trade in Goods mit Untergremium für Landwirtschaft ⁵³	Förderung des Warenaustauschs.
Joint Management Committee for Sanitary and Phytosanitary Measures ⁵⁴	Überwachung und Implementierung der SPS-Normen der WTO.
Management of the Technical Barriers to Trade Chapter ⁵⁵	Überwachung und Implementierung der TBT-Normen der WTO.
Civil Society Forum ⁵⁶	Das einzige Gremium mit ausdrücklich vorgesehener Partizipation der Öffentlichkeit zum Thema Nachhaltigkeit und Handel.
Panel of Experts ⁵⁷	Eine Gruppe von Experten, die zu Fragen des Umweltschutzes einberufen werden kann.
Regulatory Cooperation Forum ⁵⁸	Soll eine enge Zusammenarbeit der Behörden bei allen Fragen des Marktzugangs fördern.
CETA Joint Committee ⁵⁹	Ein Gremium, das mit Repräsentanten der Vertragsstaaten besetzt ist und die höchste Entscheidungskompetenz innerhalb des Vertragswerks hat.

4.2 Spezielle Bestimmungen im Bereich Biotechnologie

Die Zusammenarbeit im Bereich der Biotechnologie wird in CETA besonders betont. Im Kapitel 10 – Dialogues and Bilateral Cooperation – wird hervorgehoben, dass wegen gemeinsamer Interessen die Zusammenarbeit gestärkt werden müsse:

Building on their well-established partnership and shared values, the Parties agree to develop their cooperation on issues of common interest. Their efforts will in particular be aimed at: (a) Strengthening bilateral cooperation on biotechnology through the bilateral Dialogue on Biotech Market Access Issues; (...)

⁵³ Trade in Goods, Article 14 Committee on Trade in Goods, Seite 25.

⁵⁴ SPS, Article 15 Joint Management Committee for Sanitary and Phytosanitary Measures, Seite 105.

⁵⁵ TBT, Article 8: Management of the Technical Barriers to Trade Chapter, Seite 88/89.

⁵⁶ Trade and SD, Article 5: Civil society forum, Seite 373.

⁵⁷ Trade and Environment, Article X.15: Panel of Experts, Seite 392.

⁵⁸ Reg Coop, Article X.6: Role and Composition of the Regulatory Cooperation Forum, Seite 400.

⁵⁹ Administrative and Institutional Provisions, Article X.01: The CETA Joint Committee, Seite 447.

4. Welche Bestimmungen von CETA können die EU-Regulierung im Bereich Agro-Gentechnik beeinflussen?

Die Zusammenarbeit soll alle Themen im Bereich Biotechnologie zum Gegenstand haben und direkt an das WTO-Streitschlichtungsverfahren anknüpfen. Ausdrücklich genannt werden u. a.:

- › Zulassungsverfahren
- › Regelungen bezüglich Kontaminationen
- › Abbau von Handelshemmnissen, insbesondere aufseiten der EU
- › Kooperation bei Gesetzesinitiativen

Article X.03: Bilateral Cooperation on Biotechnology

1. The Parties agree that cooperation and information exchange on issues related to biotechnology products are of mutual interest. Such cooperation and exchange of information will take place in the bilateral Dialogue on Biotech Market Access Issues which was established as part of the Mutually Agreed Solution reached on 15 July, 2009 between Canada and the European Union following the WTO dispute European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products (WT/DS292). The dialogue covers any relevant issues of mutual interest to Canada and the EU, including, among others:

- a. Biotechnology product approvals in the territory of Canada or the EU as well as, where appropriate, forthcoming applications of commercial interest to either side;*
- b. the commercial and economic outlook for future approvals of biotechnology products;*
- c. any trade impact related to asynchronous approvals of biotechnology products or the accidental release of unauthorised products, and any appropriate measures in this respect;*
- d. any biotech-related measures that may affect trade between Canada and the EU, including measures of EU Member States;*
- e. any new legislation in the field of biotechnology; and*
- f. best practices in the implementation of legislation on biotechnology.*

2. The Parties also note the importance of the following shared objectives with respect to cooperation in the field of biotechnology:

- a. exchanging information on policy, regulatory and technical issues of common interest related to a product of biotechnology; and in particular information on their respective systems and processes for risk assessment for taking a decision on the use of a genetically modified organism;*
- b. promoting efficient science-based approval processes for products of biotechnology;*
- c. cooperating internationally on issues related to biotechnology such as low level presence of genetically modified organisms;*
- d. engaging in regulatory cooperation to minimize adverse trade impacts of regulatory practices related to biotechnology products.*

Im Text nicht genannt werden eine Stärkung des Umwelt- und Verbraucherschutzes, das Prinzip der Vorsorge oder die Wahlfreiheit der Verbraucher, also Themen, die in der EU einen hohen Stellenwert haben. Die explizit benannten Ziele der Vereinbarung beziehen sich vielmehr ausschließlich auf wirtschaftliche Interessen.

5. Diskussion: Die Auswirkungen von CETA und TTIP

Nach den Bestimmungen von CETA können unterschiedliche Standards bei Umwelt- und Gesundheitsschutz über die internationalen Schiedsgerichte möglicherweise direkt, in jedem Fall aber indirekt über Klagen angefochten werden.⁶⁰ Nachfolgend wird zudem gezeigt, dass das Vertragswerk auch ohne die Anrufung von Schiedsgerichten ganz erhebliche Auswirkungen auf die Standards der EU haben wird. Die Bestimmungen im Bereich Biotechnologie sind direkt darauf ausgerichtet, die jeweiligen Standards anzugleichen beziehungsweise zu verändern.

5.1 Das angestrebte Abkommen geht über WTO-Standards hinaus.

Die geplante Zusammenarbeit im Bereich der Biotechnologie soll auf der Grundlage der Ergebnisse des WTO-Streitschlichtungsverfahrens erfolgen. Dass die Vertragsregelungen für CETA und TTIP dabei über die Standards der WTO hinausgehen werden, ist zwingend zu erwarten, da die WTO bilaterale Verträge nur dann zulässt, wenn diese auf eine Vertiefung der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den beteiligten Staaten abzielen, die über das im Rahmen der WTO erreichte Niveau hinausgehen.⁶¹ Damit ist schon grundsätzlich klar, dass es bei TTIP und CETA nicht nur um ein „Weiter so“ gehen kann, sondern um ein „WTO plus“.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die Standards der WTO teilweise als veraltet gelten müssen. Die im WTO-Recht vorgesehenen und im Artikel XX GATT fixierten Möglichkeiten für handelsbeschränkende Maßnahmen von 1994 basieren auf wesentlich früheren Fassungen (GATT 1947), die modernen Standards im Umwelt- und Verbraucherschutz waren damals noch nicht entwickelt. Anstatt diese Standards im Sinne des Umwelt- und Verbraucherschutzes weiter zu entwickeln, schwächt das CETA Abkommen die Umwelt- und Verbraucherrechte aber zusätzlich.

In Bezug auf den Streitgegenstand des WTO-Verfahrens würde die EU mit der Unterzeichnung von CETA eine Kehrtwende vollziehen: Anstatt ihre Standards zu verteidigen, wie sie dies im Rahmen des WTO-Streitschlichtungsverfahrens zumindest teilweise noch angestrebt hatte, willigt sie jetzt in einen bindenden Prozess ein, in dem sie eine rechtlich schwache Ausgangsposition hat. Die Position von Kanada bzw. (im Falle von TTIP) den USA wird hingegen deutlich gestärkt: Sie können parallel zu CETA und TTIP damit drohen, das Streitverfahren bei der WTO fortzusetzen.⁶² Im Ergebnis ist davon auszugehen, dass es unter diesen Bedingungen zu einer Absenkung der EU-Standards im Bereich der Agro-Gentechnik kommen wird.

Die EU ist im ähnlich gelagerten WTO-Streit über die Zulassung von „Hormonfleisch“ einen anderen Weg gegangen und hat so ihre Position gesichert: Hier beharrte die EU trotz eines negativen Ausgangs des Verfahrens auf ihrer Position und verteidigte diese auch trotz Strafzöllen,⁶³ um das Verfahren später noch einmal fortzuführen.⁶⁴

60 Krajewski, M., (2014) Modalities for investment protection and Investor-State Dispute Settlement (ISDS) in TTIP from a trade union perspective, Friedrich Ebert Stiftung, http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2519995

61 www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regatt_e.htm

62 Prof. Dr. Peter Tobias Stoll, Dipl. jur. Hagen Krüger, 2014. Agrar- und verbraucherpolitische Auswirkungen des Comprehensive Economic and Trade Agreements (CETA) zwischen der EU und Kanada, https://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/EU-USA_Freihandelsabkommen/Stoll-Krueger_CETA-Kurzstudie.pdf

63 www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds26_e.htm

64 www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds320_e.htm

Die geplante Unterzeichnung von CETA hat in jedem Fall Folgen, die weit über das WTO-Streitverfahren (WT/DS292) hinausgehen:

1. Anders als im Rahmen der WTO werden hier konkrete Maßnahmen und Zielsetzungen wie beschleunigte Zulassungsverfahren verbindlich als konkrete Ziele vereinbart.
2. Die Auswahl an Themen, die unter CETA verhandelt werden kann, wird im Vergleich zum WTO-Verfahren deutlich ausgeweitet und umfasst jetzt alle Themen im Bereich Biotechnologie, einschließlich Kennzeichnung und Maßnahmen zum Schutz einer gentechnikfreien Landwirtschaft.
3. Besonders problematisch wirken sich die geplanten Vereinbarungen auf den Spielraum bei künftigen Gesetzgebungsprozessen aus: Entsprechende Gesetzesvorlagen müssten erst den spezifischen CETA-Gremien zur Beratung vorgelegt werden, bevor sie von den gewählten Parlamenten abgestimmt werden können. Diese Gremien prüfen die geplanten Gesetze im Hinblick auf die ausdrücklich in CETA formulierten Ziele. Dagegen ist nach WTO lediglich eine allgemeine Notifizierung entsprechender Gesetzestexte vorgesehen, ohne die spezifischen Zielsetzungen im Bereich der Biotechnologie.
4. Nach dem WTO-Verfahren kommt es nur in bestimmten Fällen wirklich zu WTO-Streitschlichtungsverfahren und der Einsetzung entsprechender Gremien. Jedoch ist sowohl für CETA als auch für TTIP-Abkommen die Nutzung von Streitschlichtungsmechanismen und Gremien vorgesehen, die kontinuierlich die Einhaltung aller vereinbarten Regeln gewährleisten sollen.⁶⁵
5. Während an WTO-Streitschlichtungsverfahren nur Staaten beteiligt sind, können unter CETA und TTIP entsprechend positionierte Firmen, die möglicherweise sogar nach Aktienrecht dazu verpflichtet sind, oder auch einzelne Investoren/ Anleger⁶⁶ auf Entschädigungen klagen.

5.2 Beispiele für die Auswirkungen von CETA und TTIP

Das geplante Freihandelsabkommen entfaltet seine Wirkung nicht erst mit seiner Unterzeichnung. Ein abschreckender „Chilling“-Effekt geht bereits von den Verhandlungen aus. Dies kann anhand von Beispielen wie dem Thema Klonen von Tieren zum Zwecke der Lebensmittelgewinnung gezeigt werden. Weitere mögliche Auswirkungen von CETA und TTIP sind im Bereich Kennzeichnung von Lebensmitteln und bei den Standards der EU-Zulassungsverfahren zu erwarten.

5.2.1 Klonen von Tieren zum Zwecke der Lebensmittelgewinnung

Das Europäische Parlament fordert schon seit einigen Jahren, dass man nicht nur das Klonen von Nutztieren selbst, sondern auch den Import von Produkten geklonter Tiere und deren Nachkommen regulieren sollte.⁶⁷ Hauptgrund dafür sind ethische Bedenken, da das Verfahren des Klonens mit massiven gesundheitlichen Problemen für die Klon-Tiere und deren Leihmütter einhergeht. Aus diesem Grund haben sich auch die Ethik-Berater der EU-Kommission (European Group on Ethics of Science and New Technologies, EGE) gegen den Einsatz von Klonen zum Zwecke der Lebensmittelerzeugung ausgesprochen.⁶⁸

65 Nicht öffentliches Guachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages, EU-Kennzeichnungspflicht für Lebensmittel aus mit GVO gefütterten Tieren, PE 6 – 3000 – 141/14, 15. August 2014, leaked von PowerShift – Verein für eine ökologisch-solidarische Energie- & Weltwirtschaft e.V., 19.11.2014.

66 www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/yukos-russland-verliert-rechtsstreit-gegen-ex-eigentuermer-a-983167.html

67 European Parliament resolution of 3 September 2008 on the cloning of animals for food supply, P6_TA-PROV(2008)0400

68 EGE, The European Group on Ethics in Science and New Technologies to the European Commission (2008): Ethical aspects of animal cloning for food supply, opinion number 23, http://ec.europa.eu/european_group_ethics/publications/index_en.htm

In diesem Zusammenhang brachte der bis zum 31. Oktober 2014 für die Verhandlungen von CETA und TTIP verantwortliche EU-Kommissar Karel De Gucht 2010 ein sogenanntes Non-Paper in Umlauf, in dem vor erheblichen Folgen für den Handel mit den USA gewarnt wurde.⁶⁹ Darin wird eindringlich vor Maßnahmen gewarnt, den Import entsprechender Produkte zu beschränken oder zu verbieten. Die Einfuhr der Produkte wird mehr oder weniger als alternativlos dargestellt, ansonsten seien gravierende Folgen für den Handel insbesondere mit den USA zu befürchten:

„Imposing an import ban on the offspring of cloned animals will lead to serious problems with the US and Latin America and will also have a great impact on EU agricultural production if our food exports will be banned as a regulatory measure.

To begin with the US, immediate measures that they could adopt immediately as a reaction to a ban on offspring of cloned animals could include the denunciation of the MoU on Hormones⁷⁰ and going back to Carousel sanctions, hitting our exports for a value of approximately 250 million euros per year. Like in 2008, sanctions would be targeted on Member States and sectors where damage will be greatest. The US would also likely restart litigation on all pending SPS disputes, such as poultry AMT⁷¹ or GMOs, as well as challenging the measures on cloning.

Such backlash in US relations would quickly jeopardise the progress made over the last few years on DDA⁷² and TEC⁷³.

Dieses in seinem drastischen Tenor bemerkenswerte Non-Paper ist für die Diskussion um TTIP und CETA aus verschiedenen Gründen von Bedeutung:

- Hier wird exemplarisch die Bedeutung biotechnologischer Verfahren für den transatlantischen Handel gezeigt. Sollten die EU zum Beispiel eine umfassende Kennzeichnung oder Vermarktungsverbote für geklonte Tiere erlassen, könnte dies unter den Vorgaben von CETA als Vertragsbruch angesehen werden, der weitreichende Folgen nach sich zöge. Dies gilt umso mehr, als das CETA-Abkommen keine Möglichkeit vorsieht, rechtlich verbindliche Kennzeichnungen einzuführen, die der Wahlfreiheit dienen.
- Es wird argumentiert, dass es nicht möglich sei, entsprechende Schutzmaßnahmen durchzusetzen, weil man sonst die USA dazu bringen würde, die bereits anhängigen WTO-Streitverfahren zu reaktivieren beziehungsweise ein neues Verfahren zu starten. Doch während es im Rahmen der WTO sehr wohl auch eine Debatte über ethische Spielräume gibt⁷⁴, findet sich im CETA-Abkommen kein Verweis auf entsprechende Regelungen.

69 http://www.testbiotech.org/sites/default/files/Non_Paper_EU_Commission_Cloning_online.pdf

70 Memorandum of Understanding, zum Import von „Hormonfleisch“, https://www.ustr.gov/sites/default/files/asset_upload_file254_15654.pdf

71 Antimicrobial treatments (AMT), antimikrobielle Behandlung bei Geflügel („Chlorhähnchen“) u. anderen Schlachttieren.

72 Doha Development Agenda (laufende Handelsrunde und der Nachfolgeprozess zu WTO Verhandlungen).

73 Transatlantic Economic Council (TEC), siehe http://ec.europa.eu/research/biotechnology/eu-us-task-force/index_en.cfm

74 Siehe z. B. WTO-Generaldirektor Pascal Lamy, Ministerial Segment – Panel on Biodiversity and Trade – Convention on Biological Diversity 8th Meeting of the Conference of the Parties (Cop-8) 26.-29. März 2006, http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl22_e.htm; siehe auch den Artikel GATT XX, der zumindest auf dem Papier handelsbeschränkende Maßnahmen „necessary to protect public morals“ zulässt.

- › Es wird deutlich, welche abschreckende Wirkung („chilling effects“) transatlantische Gespräche wie die des Transatlantic Economic Council (TEC) entfalten können, die rechtlich noch weit unterhalb von bindenden Abkommen liegen.

Der Wortlaut des Non-Papers muss dabei auch in Zusammenhang mit den laufenden Verhandlungen zu TTIP und CETA gesehen werden: Seit 2009 wurde mit Kanada bereits über CETA verhandelt. 2010 lancierte die EU-Kommission ein Strategiepapier, in dem Verhandlungen zu Freihandelsabkommen mit den USA angekündigt werden.⁷⁵ Es ist also anzunehmen, dass De Gucht mit seiner Stellungnahme auch dazu beitragen wollte, dass die bereits laufenden oder geplanten Gespräche zum Freihandel nicht gefährdet werden.

5.2.2 Im Koalitionsvertrag formulierte Ziele

Die Auswirkungen von CETA und TTIP erstrecken sich nicht nur auf bereits bestehende Standards, sondern entfalten ihre Wirkung insbesondere im Hinblick auf künftige Regulierungen. Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung aus dem Jahr 2013⁷⁶ nennt im Bereich Biotechnologie und Landwirtschaft eine Reihe von Themen, die politisch vorangetrieben werden sollen: ein Verbot des Klonens von Nutztieren, ein Patentierungsverbot bei konventioneller Züchtung, die Kennzeichnungspflicht von Produkten, die von Tieren stammen, die mit gentechnisch veränderten Pflanzen gefüttert wurden und die sogenannte Nulltoleranz bei Kontaminationen von Lebensmitteln sowie der Schutz von gentechnik-freiem Saatgut. Im Wortlaut wird dazu festgehalten:

„Wir treten auf europäischer Ebene für ein Verbot des Klonens von Tieren und des Imports von geklonten Tieren und deren Fleisch ein. Wir streben eine Kennzeichnungspflicht für Nachkommen von geklonten Tieren und deren Fleisch an.“

„Wir treten für eine EU-Kennzeichnungspflicht für Produkte von Tieren, die mit genveränderten Pflanzen gefüttert wurden, ein.“

„An der Nulltoleranz gegenüber nicht zugelassenen gentechnisch veränderten Bestandteilen in Lebensmitteln halten wir fest – ebenso wie an der Saatgutreinheit.“

„Das bestehende Patentierungsverbot auf konventionelle Züchtungsverfahren, daraus gewonnene Tiere und Pflanzen sowie auf deren Produkte und auf das zu ihrer Erzeugung bestimmte Material soll durchgesetzt und die einschlägigen europäischen Vorschriften präzisiert werden.“

5.2.2.1 Verhinderung erweiterter Kennzeichnungsvorschriften

Die ersten beiden Vorhaben ließen sich unter den Vorgaben von CETA vermutlich nicht mehr umsetzen. Insbesondere für neue verbindliche Kennzeichnungsregeln, um die Wahlfreiheit der VerbraucherInnen zu erhöhen, besteht im Rahmen von CETA kein Spielraum. Es ist anzunehmen, dass die deutsche Regierung in diesen Bereichen schon vor der Unterzeichnung von CETA und während der Verhandlungen zu TTIP nicht mehr aktiv werden kann. Die Vorlage entsprechender Gesetze auf der

⁷⁵ EU Commission, 2010, Trade as a driver of prosperity, SEC(2010) 1269, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146940.pdf

⁷⁶ <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>

Ebene der EU würde den verbindlich erklärten Absichten der EU bzw. der Bundesregierung entgegenstehen, CETA zu unterzeichnen und TTIP erfolgreich zu Ende zu verhandeln. Dies geht auch aus einem Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags hervor, das sich mit Fragen der Kennzeichnung von Lebensmitteln befasst.⁷⁷ Hier wird in Hinsicht auf die Absichtserklärungen der Bundesregierung festgestellt:

Vor dem Hintergrund der WTO-rechtlichen Bestimmungen sowie den Zielsetzungen des TTIP-Abkommens und des CETA könnte die sekundärrechtliche Regelung einer Kennzeichnungspflicht als ein den Zielen des vorliegenden CETA bzw. der TTIP-Verhandlungen widersprechendes Handelshemmnis zu qualifizieren sein.

Nach Ansicht des Wissenschaftlichen Dienstes führt schon der Beginn der Verhandlungen zu den Freihandelsverträgen dazu, dass entsprechende Gesetzesvorhaben nicht mehr gestartet werden können. Entsprechende Vorhaben stehen demnach im Widerspruch zum Verhandlungsauftrag, der im Rahmen von CETA und TTIP erteilt wurde:

Bei den Verhandlungen stehen der Rat und die Kommission in der Pflicht, das ihnen Mögliche zu tun, damit Handelsabkommen mit dem Unionsrecht vereinbar sind (...). Die Einführung einer erweiterten Kennzeichnungspflicht für Produkte von mit GVO gefütterten Tieren bedeutete jedoch den Erlass eines neuen Rechtsaktes und setzt einen entsprechenden Legislativvorschlag durch die Kommission, ggf. auf Aufforderung durch den Rat (...), voraus (...). Daher könnte die Verpflichtung der Kommission, die Verhandlungen für ein TTIP-Abkommen bzw. des CETA erfolgreich abzuschließen, dazu führen (...) von der Vorlage eines Legislativvorschlags [abzusehen].

Aber auch die Mitgliedsländer sind in ihren Handlungsoptionen deutlich eingeschränkt:

Mit Blick auf die ausschließliche Zuständigkeit der EU ergibt sich umgekehrt für die Mitgliedstaaten (...) die Pflicht, Maßnahmen zu unterlassen, die die Verwirklichung der Ziele der Verträge der Union gefährden könnten. (...) könnte sich aus (...) das Gebot ergeben, dass die Mitgliedstaaten keine Maßnahmen treffen, die die zu ihrem Vollzug ergangenen oder zu treffenden Maßnahmen mehr als nur unerheblich beeinträchtigen. Im Sinne einer Stillhalteklauseel dürfen die Mitgliedstaaten nichts unternehmen, was die internationale Verhandlungsposition der Union schwächen oder die Union durch die Schaffung vollendeter Tatsachen vorab binden könnte.

Zudem wäre nach Abschluss der Freihandelsabkommen mit Klagen zu rechnen:

Angesichts des Ziels eines weitgehenden Abbaus von nichttarifären Handelshemmnissen durch das geplante TTIP-Abkommen sowie das CETA wäre eine Ausweitung der Kennzeichnungspflicht für Produkte von mit GVO gefütterten Tieren nach Abschluss der Abkommen entsprechend den Maßstäben des TBT-Abkommens sowie des SPS-Abkommens mit dem Risiko entsprechender Klagen der USA bzw. Kanadas behaftet.

Solange die Verhandlungen zu CETA und TTIP andauern und auch nach einer Unterzeichnung der Verträge wird sich also das Vorhaben der Bundesregierung nicht umsetzen lassen. Damit würde es ohne eine deutliche Korrektur der EU-Verhandlungslinie auch in Zukunft für die VerbraucherInnen keine

⁷⁷ Nicht öffentliches Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags, EU-Kennzeichnungspflicht für Lebensmittel aus mit GVO gefütterten Tieren, PE 6 – 3000 – 141/14, 15. August 2014, leaked von PowerShift – Verein für eine ökologisch-solidarische Energie- & Weltwirtschaft e.V., 19.11.2014.

Wahlfreiheit geben bei tierischen Produkten von Tieren, die von geklonten Tieren abstammen oder mit gentechnisch veränderten Pflanzen gefüttert wurden.

5.2.2.2 Gefährdung der gentechnikfreien Landwirtschaft und Lebensmittelerzeugung

Bei der Nulltoleranz gegenüber Kontaminationen mit nicht zugelassenen, gentechnisch veränderten Organismen in Lebensmitteln und der Reinhaltung von gentechnikfreiem Saatgut handelt es sich um bereits bestehende EU-Standards, zu deren Bewahrung sich die deutsche Bundesregierung im Koalitionsvertrag verpflichtet hat.

Die Unterzeichnung von CETA muss nicht mit einer sofortigen Absenkung der bisherigen Standards einhergehen. Da man sich aber im Rahmen von CETA darauf geeinigt hat, diese Themen zum Gegenstand von Gesprächen zu machen, ist die Zukunft dieser Standards unsicher. Kanada (und ggf. die USA) können nach CETA argumentieren, dass es bei diesen Maßnahmen nicht um nachweisbare Gefahren für Mensch und Umwelt geht, sondern um Vorsorge, den Schutz der gentechnikfreien Landwirtschaft und die Wahlfreiheit der Verbraucher. Derartige Maßnahmen sind aber nach CETA nicht vorgesehen.

Die Folgen wären gravierend: Wenn beispielsweise in der EU eine Verunreinigung von Saatgut mit GVOs zugelassen würde, wäre es in den Mitgliedsländern unmöglich, langfristig gentechnikfreie Landwirtschaft zu betreiben. Eine Aufhebung der Trennung von Anbau- und Verarbeitungssystemen würde in der EU somit auch den Verlust der Gentechnikfreiheit als möglichen wichtigen Wettbewerbsvorteil der EU-Lebensmittelwirtschaft bedeuten.

Aktuelle Fälle zeigen auch, dass die Aufgabe einer Trennung der Produktionsformen erhebliche negative Auswirkungen auf den internationalen Handel haben könnte: Die US-Maisexporte erleiden derzeit erhebliche Absatzeinbußen, betroffen sind vor allem Exporte nach China. Die US-Ernte enthält eine Gentechnik-Maislinie (technischer Name: MIR162, Markenname: Agrisure Viptera) der Firma Syngenta, die in China nicht zugelassen ist und bei der Ernte in den USA nicht getrennt erfasst wurde. Agrarhandelsfirmen wie der US Konzern Cargill, die deswegen erhebliche wirtschaftliche Einbußen erleiden, haben bereits eine Klage gegen Syngenta angekündigt, bei der es wohl mindestens um dreistellige Millionenbeträge geht.⁷⁸

5.2.2.3 Umgehung der Verbote im Patentrecht

Im Bereich der Patentierung von Pflanzen und Tieren lässt der CETA-Vertragstext Spielraum für Interpretation durch interessierte Kreise und deren Patentanwälte. Patente gelten einerseits als Investitionen, während andererseits festgestellt wird, dass eine Rücknahme von Patenten nicht als Enteignung angesehen werden kann⁷⁹. Entsprechende Regelungen müssen mit der WTO in Einklang stehen⁸⁰ und sollen nach drei Jahren noch einmal überprüft werden⁸¹. Damit besteht keine ausreichende rechtliche Sicherheit, ob sich das geplante Vorhaben der Bundesregierung erfolgreich umsetzen lässt.

⁷⁸ <http://www.reuters.com/article/2014/11/19/adm-syngenta-ag-lawsuit-idUSL2NoT92P520141119>

⁷⁹ Investment Section 4: Investment Protection, Article X.11: Expropriation, Seite 159

⁸⁰ Da das TRIPs-Abkommen der WTO Patente auf Pflanzen und Tiere nicht vorschreibt, könnten diese also vom Patentschutz ausgenommen werden.

⁸¹ Investment, Declaration to Investment Chapter Article X.11 Paragraph 6, Seite 183

Insbesondere im Hinblick auf den in den USA üblichen Patentschutz ergeben sich zudem für TTIP deutliche Zielkonflikte und entsprechende rechtliche bzw. politische Hürden. In diesem Zusammenhang kann es durchaus sein, dass bereits der Beginn der TTIP-Verhandlungen dazu geführt hat, dass die Bundesregierung nicht mehr wie geplant für ein europaweites Verbot der konventionellen Pflanzen- und Tierzucht eintreten kann. Wie dargelegt, entfaltet der Beginn von Verhandlungen rechtlich bindende Wirkung.

5.2.3 EU-Zulassungsverfahren

Auch ohne die Unterzeichnung von CETA und TTIP ist die EU-Zulassung gentechnisch veränderter Pflanzen schon heute ganz erheblich von Wirtschaftsinteressen geprägt: Als beispielsweise 2014 die EU-Zulassungen aus der Sicht der Futtermittelindustrie nicht schnell genug vorankamen, forderten deren Dachverbände eine rasche Zulassung von acht verschiedenen Gentechnik-Pflanzen.⁸² In einer Sitzung der EU-Kommission, in der über die mögliche Zulassung diskutiert wurde, kündigte der EU-Handelskommissar De Gucht an, dass die USA den Import von Äpfeln und Birnen aus der EU in die USA beschleunigen könnten, wenn die Gentechnik-Pflanzen zugelassen würden.⁸³ Teile der EU-Kommission hatten vorab versucht, sich mit den USA auf einen „Deal“ zu einigen, der allerdings zu diesem Zeitpunkt nicht zur Umsetzung kam. Dieser Fall zeigt, wie stark die EU-Zulassung gentechnisch veränderter Pflanzen schon jetzt von wirtschaftlichen Interessen und durch Absprachen in nicht öffentlichen Gremien gesteuert wird. Deswegen wird von Teilen der Zivilgesellschaft auch eine deutliche Anhebung der Prüfstandards gefordert.⁸⁴

Die im Rahmen des Freihandelsabkommens angestrebte vertiefte Kooperation zwischen der EU und den transatlantischen Handelspartnern wird den Druck auf die EU-Zulassungsverfahren erheblich verstärken. Veränderungen sind sowohl bei den gesetzlichen Rahmenbedingungen als auch bei den Anforderungen an die Risikoprüfung zu erwarten. Die Gelegenheit zu einer Absenkung der Anforderungen an die Risikoprüfung ergibt sich schon 2015: Die EU-Kommission hat 2013 eine neue Vorgabe (Commission Implementing Regulation (EU) No 503/2013) für die Risikoprüfung von Lebens- und Futtermitteln vorgelegt, die aus gentechnisch veränderten Pflanzen gewonnen werden⁸⁵. Ob diese Vorgabe ausreichend ist, um die Risiken wirklich zu prüfen, kann hier nicht diskutiert werden. Tendenziell bedeutet diese Vorschrift eine Anhebung der Prüfvorschriften gegenüber der derzeitigen Praxis.⁸⁶

U. a. werden hier vorgeschrieben:

- Fütterungsversuche mit den gentechnisch veränderten Pflanzen über einen Zeitraum von drei Monaten;
- verbesserte statistische Methoden beim Vergleich mit konventionellen Pflanzen;
- genauere Anforderungen an die Verwendung von Vergleichs- und Kontrollgruppen bei Freisetzungsversuchen.

82 www.feednavigator.com/Regulation/EU-feed-industry-on-edge-as-it-awaits-approval-of-eight-GM-crops

83 www.keine-gentechnik.de/news-gentechnik/news/de/29906.html

84 http://www.boelw.de/uploads/media/141008_BOELW_Studie_Risiken_mit_amtlichem_Siegel.pdf

85 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:157:0001:0048:EN:PDF>

86 Diese kommen allerdings bisher nicht zur Anwendung. Alle Zulassungsanträge, die bis Ende 2013 eingereicht wurden, werden nach dem bisherigen Prüfschema der EFSA geprüft.

2015 sollen diese Vorgaben erneut überprüft werden. Sollte CETA bis dahin unterzeichnet sein, ist es nicht unwahrscheinlich, dass diese Vorschriften wieder zurückgenommen werden und es stattdessen eher zu einer Absenkung der Anforderungen kommt.

Da das Vorsorgeprinzip in CETA keine herausgehobene Bedeutung hat, ändert sich durch das Vertragswerk grundsätzlich die Beweislast zu Ungunsten der EU. Kanada (und ggf. die USA) könnten nach dem engen Korsett von CETA (und ggf. TTIP) verlangen, dass die EU entsprechende Nachweise über die schädlichen Auswirkungen gentechnisch veränderter Pflanzen vorlegen muss, um ihre Prüfstandards zu rechtfertigen. Die Zulassung nach dem Vorsorgeprinzip könnte unter CETA so ganz oder teilweise durch ein evidenzbasiertes Zulassungsverfahren ersetzt werden. Eine Zulassungsprüfung wäre dann – unabhängig von den Verfahren – nur noch bei Produkten zulässig, bei denen der Nachweis (Evidenz) eines bestimmten Gefahrenpotenzials bereits vorliegt.

Gesetzgeber und Behörden geraten unter diesen Rahmenbedingungen in eine problematische Abhängigkeit von den jeweils vorliegenden Untersuchungsergebnissen. Lücken in der Risikoforschung, Unsicherheiten bei der Bewertung der Risiken und der Verweis auf die Grenzen des aktuellen Wissens sind für die Zulassungsprüfung dann nicht mehr entscheidend. Die Anforderungen an eine Zulassungsprüfung und ggf. an die Zurückweisung von Anträgen müsste mit Untersuchungen begründet werden, mit denen entsprechende Gefahrenpotenziale eindeutig belegt werden. Derartige Untersuchungsergebnisse sind aber aus verschiedenen Gründen oft nicht verfügbar:

- Die Gentechnologie beruht nach wie vor auf einem nur teilweise gesicherten Grundlagenwissen. Das wissenschaftliche Verständnis der Mechanismen der Vererbung und der Genregulation ist stetigen Veränderungen unterworfen. Dabei haben sich auch immer wieder neue Fragen bezüglich der Risiken ergeben, wie zum Beispiel die Risikobewertung von miRNA,⁸⁷ die als biologisch aktiver Botenstoff mit der Nahrung aus dem Darm aufgenommen wird. In Bezug auf die Risikobewertung können in bestimmten Fällen deswegen die entscheidenden Fragestellungen und die notwendigen Untersuchungsmethoden fehlen, um ein Risiko ausreichend untersuchen zu können.
- Die Risikoabschätzung bei gentechnisch veränderten Pflanzen betrifft einen besonders komplexen Bereich: Anders als bei Verfahren, die mit geschlossenen Systemen arbeiten, muss das Verhalten von Organismen und Populationen unter zum Teil sehr unterschiedlichen Umweltbedingungen abgeschätzt werden. Dabei zeigen gentechnisch veränderte Organismen oft überraschende Reaktionen auf sich ändernde Umwelteinflüsse.⁸⁸
- Manche Auswirkungen gentechnisch veränderter Pflanzen zeigen sich erst beim großflächigen Anbau, nach langjährigem Einsatz oder nach genauerer Untersuchung. So hat die Industrie jahrelang abgestritten, dass der Anbau von glyphosat-resistenten Gentechnik-Pflanzen bei Unkräutern zu Resistenzen gegen das Unkrautvernichtungsmittel Glyphosat führen würde⁸⁹ – was inzwischen zweifelsfrei bewiesen ist.⁹⁰

87 <http://www.efsa.europa.eu/en/events/event/140604.htm>

88 Zeller S.L., Kalininal, O., Brunner, S., Keller B., Schmid B. (2010) Transgene x Environment Interactions in Genetically Modified Wheat: <http://www.plosone.org/article/info:doi/10.1371/journal.pone.0011405>

89 Siehe Then, C. & Boeddinghaus R. (2014) Das Prinzip industrielle Landwirtschaft in der Sackgasse, eine Studie Im Auftrag Der Grünen / Europäische Freie Allianz und Martin Häusling, MEP, www.gruene-europa.de/fileadmin/dam/Deutsche_Delegation/Broschueren/140926BroschureSuperWeeds_Web_.pdf

90 www.weedscience.org

- Vielfach ist die Risikoforschung interessengeleitet. Das betrifft sowohl staatliche Forschungsprogramme, die oft mehr auf die Förderung von Innovation und Wettbewerb ausgerichtet sind als auf eine kritische Überprüfung der Risiken, als auch die Drittmittelforschung im Auftrag der Industrie. Wie Wissenschaft zugunsten wirtschaftlicher Interessen missbraucht werden kann, ist u. a. für die Tabakindustrie im Detail belegt⁹¹ – ähnliche Mechanismen finden sich auch im Bereich der Biotechnologie.⁹²

Die Industrie hat diese Schwachstellen eines evidenzbasierten Zulassungssystems längst als einen möglichen Vorteil erkannt. Sie propagiert auf beiden Seiten des Atlantiks die Ansicht, es gebe einen „Konsens“ über die Sicherheit gentechnisch veränderter Pflanzen, weshalb das Vorsorgeprinzip überholt sei. Diese Behauptung, deren Wortwahl bewusst mit umgekehrten Vorzeichen an die Diskussion um den Klimawandel erinnert, wird mit großem Nachdruck auf beiden Seiten des Atlantiks propagiert. Tenor: Ähnlich wie beim Klimawandel wird es immer Zweifler geben, aber die Wissenschaft hätte sich doch auf einen gemeinsamen Konsens geeignet.

Die jeweiligen Mechanismen der Instrumentalisierung von Wissenschaft sind gut belegt⁹³. Je nach wirtschaftlichen Interessen werden dabei entweder Zweifel gesät (z. B. Klimawandel) oder Sicherheit suggeriert (z. B. Tabakindustrie bzw. Gentechnik-Industrie).

Entsprechende Aussagen werden auch von scheinbar unabhängigen Experten wie der ehemaligen wissenschaftlichen Chefberaterin der EU-Kommission Anne Glover verbreitet.⁹⁴ Im Detail ausgearbeitet findet man die Argumentation beispielsweise im Bericht des European Academy Scientific Advisory Panel (EASAC, 2013). Der EASAC-Report wurde fast zeitgleich zum Start der TTIP-Verhandlungen im Juni 2013 veröffentlicht. Seine Sichtweise wird offensichtlich ganz wesentlich von der Perspektive der Industrie beeinflusst.⁹⁵ Dies zeigt sich unter anderem darin, dass von den Autoren die Einführung von neuen GVOs als Priorität bezeichnet wird:

*„Die Prioritäten beinhalten die Einführung von Insektenresistenz und Herbizidtoleranz bei Weizen, Gerste, Raps, Sojabohnen, Kartoffeln, Kohlgemüse und anderen im Gartenbau genutzten Pflanzen.“
(Übersetzung durch den Verfasser)*

Die EASAC Autoren empfehlen, sich von der bestehenden Gentechnik-Regulierung in der EU, die auf dem Vorsorgeprinzip beruht, zu verabschieden und sich der Praxis von Ländern wie Kanada oder den USA anzunähern, die ihre Risikobewertung von Fall zu Fall auf die Prüfung einzelner Produkte beschränken. Der Kern der Forderungen des EASAC-Berichts ist: Man solle die Gentechnologie nicht länger als Risikotechnologie ansehen und deshalb die bisherigen Regulierungen lockern. Insbesondere das Prinzip der Vorsorge, das in der EU die Basis der Risikoprüfung ist, sei überholt. Die EASAC-Autoren argumentieren, man habe inzwischen genug Erfahrung mit gentechnisch veränderten Pflanzen

91 Oreskes & Conway Die Machiavellis der Wissenschaft: Das Netzwerk des Leugnens, Wiley, 2014

92 <http://www.testbiotech.org/node/1109>

93 Oreskes & Conway (2014) Die Macchivallis der Wissenschaft, Wiley-VCH

94 <http://www.testbiotech.org/node/1090>

95 EASAC (2013) Planting the future: opportunities and challenges for using crop genetic improvement technologies for sustainable agriculture, EASAC policy report 21, www.easac.eu/fileadmin/Reports/Planting_the_Future/EASAC_Planting_the_Future_FULL_REPORT.pdf

gesammelt, um zu wissen, dass von ihnen keine Gefahren ausgingen. Man solle auch nicht mehr alle GVOs auf ihre Risiken überprüfen, sondern nur noch einzelne Produkte, von denen bereits bekannt ist, dass von ihnen Gefahren und Schädigungen ausgehen:

„(...) in Übereinstimmung mit anderen Sektoren sollte es das Ziel sein, die Eigenschaften und/oder Produkte zu regulieren, aber nicht die Anwendung einer Technologie in der Landwirtschaft. Das gesetzliche Regelwerk sollte auf eindeutigen wissenschaftlichen Nachweisen beruhen. Es gibt keinen allgemein akzeptierten wissenschaftlichen Nachweis dafür, dass gentechnisch modifizierte Pflanzen größere negative Auswirkungen auf Gesundheit und Umwelt haben als irgendeine andere Technologie, die in der Pflanzenzüchtung genutzt wird. (...)“ (Übersetzung durch den Verfasser)

Sollten sich die EASAC-Autoren mit ihrer Meinung durchsetzen, würde das bedeuten:

- Ersatz des Prinzips der Vorsorge durch ein Zulassungssystem, bei dem nur noch bereits bewiesene Schäden bei Mensch und Umwelt überprüft werden,
- Abschaffung von einheitlichen Zulassungsverfahren für gentechnisch veränderte Organismen,
- Abschaffung einer einheitlichen Kennzeichnung für GVOs und damit weniger Transparenz und Auswahlmöglichkeiten für Landwirte und Verbraucher.

Damit passt die Position der EASAC-Autoren nahtlos in das unter CETA ausgehandelte Vertragswerk. Das Beispiel gentechnisch veränderter Pflanzen, die in den USA ohne Zulassungsverfahren auf den Markt kommen, zeigt die möglichen Folgen:⁹⁶ Nach Auskunft des Animal and Plant Health Inspection Service (APHIS) des US-Landwirtschaftsministeriums muss in den USA gentechnisch verändertes, herbizidresistentes Gras im Rahmen von Zulassungsprozessen nicht geprüft werden – obwohl Gräser ein extrem hohes Potenzial zu unkontrollierter Ausbreitung haben. Auch eine gentechnisch veränderte Ananas des Del Monte-Konzerns, die einen veränderten Gehalt an Anthocyanen (bestimmten Farbstoffen, die auch für den Vitamingehalt wichtig sind) hat, muss demnach nicht auf ihre Sicherheit überprüft werden. Diese Produkte können damit ohne Risikoprüfung auf den Markt kommen, sie unterliegen keiner Kennzeichnung und keinem System zur Rückverfolgbarkeit. Dabei breitet sich gentechnisch verändertes Gras nach Freisetzungsversuchen in den USA bereits unkontrolliert aus, mit unabsehbaren ökologischen Folgen.⁹⁷

5.2.4 Wegfall der Zulassungspflicht für neue Gen-Technologien?

Bisher führt in der EU der Einsatz gentechnischer Verfahren in jedem Fall dazu, dass eine entsprechende Risikobewertung durchgeführt werden muss. Im Hinblick auf die Auswirkungen von TTIP und CETA müssen aber auch neuere technische Entwicklungen berücksichtigt werden, die bisher noch nicht reguliert sind. Dieses Problem kann ebenfalls auf der Grundlage des Berichts der European Academy Scientific Advisory Panels (EASAC 2013) anschaulich gemacht werden. Hier werden zusätzlich neue Technologien vorgestellt, die es erlauben sollen, das Erbgut gezielter – unter Umständen auch radikaler – zu verändern, als das mit den bisherigen Verfahren der Gentechnik möglich ist. Zum Einsatz kommen u. a. sogenannte Gen-Scheren, die das Erbgut an einer bestimmten Stelle aufschneiden und dabei auch zusätzliche DNA einfügen können. Die neuen Technologien sind für die Risikobewertung vor allem

⁹⁶ Camacho A., Van Deynze, A., Chi-Ham C., Bennett A.B. (2014) Genetically engineered crops that fly under the US regulatory radar, *nature biotechnology* volume 32, 11: 1087-1091

⁹⁷ <http://www.stop-the-spread-of-transgenes.org/>

deswegen besonders relevant, weil in den letzten Jahren auch die Verfahren zur künstlichen DNA-Synthese laufend weiterentwickelt wurden. Dabei können auch künstliche DNA-Sequenzen kreiert werden, die es so in der Natur gar nicht gibt.⁹⁸

Auch nach Meinung der EASAC-Autoren werden in Zukunft neue Technologien zur Verfügung stehen, die neue, radikale Möglichkeiten zur gentechnischen Veränderung von Pflanzen ermöglichen:

„Zukünftig könnten sich durch weltweite wissenschaftliche Entdeckungen sehr viele radikale Möglichkeiten für Nutzpflanzen eröffnen, wie die Einführung von Pflanzen, bei denen neue Eigenschaften auf einer Vielzahl von Genen beruhen (...)“ (Übersetzung durch den Verfasser)

Die EASAC-Autoren plädieren aber gleichzeitig dafür, zumindest einige der neuen Verfahren komplett von der Gentechnik-Gesetzgebung auszunehmen:

„(...) hier gibt es dringenden Handlungsbedarf, sich über den Regelungsbedarf der neuen Züchtungstechnologien zu einigen und ganz besonders zu bestätigen, welche Produkte nicht in den Bereich der Gentechnik-Gesetzgebung fallen.“ (Übersetzung durch den Verfasser)

Indem man bestimmte Verfahren von der Regulierungspflicht ausnimmt, kann die prozessorientierte Zulassung und Kennzeichnung der EU systematisch unterlaufen werden. Da CETA vorschreibt, dass geplante neue Regelungen grundsätzlich erst den gemeinsamen Gremien der Handelspartner vorgelegt werden, könnte hier eine Dynamik entstehen, nach der neue gentechnische Verfahren grundsätzlich weniger gründlich geprüft werden als derzeit üblich.

5.3. Weitere Auswirkungen

Weitere Auswirkungen betreffen u. a. Absprachen im Rahmen multilateraler Umweltabkommen und die Pestizidgesetzgebung.

Wie bereits dargelegt, sollen auch Verhandlungspositionen im Rahmen von multilateralen Umweltabkommen zwischen den Vertragspartnern abgesprochen werden. Dies könnte unter anderem für deutliche Veränderungen bei den Verhandlungen im Rahmen der Konvention zur biologischen Vielfalt (CBD) führen. Die Vertragspartner haben dort bisher oft sehr unterschiedliche Schwerpunkte, was dazu führt, dass sich beispielsweise auch die Interessen von Entwicklungsländern von Fall zu Fall durchsetzen können. Eine Änderung dieser Balance durch Absprachen zwischen der EU und Kanada bzw. den USA hätte erhebliche Auswirkungen auf die Zukunft dieses Vertragswerkes. Dazu kommt, dass die USA das CBD Abkommen nie ratifiziert haben, jetzt aber ggf. über TTIP ihre Positionen über den Umweg der EU durchsetzen könnten.

Im Rahmen der Pestizidgesetzgebung einigten sich die Vertragspartner darauf, dass Daten, die zur Zulassung von Pflanzenschutzmitteln eingereicht werden, mindestens zehn Jahre vertraulich behandelt werden.⁹⁹ Diese Regelung steht im Gegensatz zur aktuellen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, nach der solche Unterlagen öffentlich zugänglich gemacht werden sollen.¹⁰⁰

98 Then, C., (2014) Free trade for 'high-risk biotech' ? Future of genetically engineered organisms, new synthetic genome technologies and the planned free trade agreement TTIP – a critical assessment, Testbiotech, www.testbiotech.org/node/1007

99 IPR, Article 11 Data Protection on Plant Protection Products, Seite 347.

100 <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dbc219e99d345b4ff48cbda91946064440.e34KaxiLc3qMb40RchoSaxuMb3jo?num=T-545/11&language=en>

6. Schlussfolgerungen

Auf der Grundlage des bekannt gewordenen Textes zu CETA muss angenommen werden, dass es im Rahmen der geplanten Freihandelsabkommen sehr wohl beabsichtigt ist, die Standards für Umwelt- und Verbraucherschutz im Bereich der Agro-Gentechnik abzusenken. Diese Konsequenzen müssten sowohl der deutschen Bundesregierung als auch der EU-Kommission bekannt sein, auch wenn dies derzeit nicht öffentlich thematisiert wird.

Die EU ist bereits durch die Aufnahme von Verhandlungen in einen rechtlich verbindlichen Prozess eingebunden. Das hat zur Folge, dass bereits von der Mandatserteilung ein sogenannter „regulatory chill“ ausgeht, der einen Stillstand in relevanten Regulierungsfragen zur Folge haben kann. Schon die laufenden CETA- und TTIP-Verhandlungen machen beispielsweise eine Ausweitung der Kennzeichnungspflicht für verschiedene Verfahren im Bereich der Lebensmittelproduktion mehr oder weniger unmöglich. Davon betroffen sind u. a. von der Bundesregierung geplante Vorhaben zur Kennzeichnung von Produkten geklonter oder mit Gentechnik-Pflanzen gefütterter Tiere.

Nach einer Unterzeichnung von CETA, das vielfach auch als Blaupause für TTIP betrachtet wird, ist zu erwarten, dass auf der Grundlage der vereinbarten Ziele und Mechanismen die EU-Standards zum Schutz der gentechnikfreien Landwirtschaft wie z.B. Maßnahmen gegen Kontamination und zur Reinhaltung von Saatgut mittelfristig abgesenkt werden müssen.

Zu erwarten sind auch Änderungen bei den Zulassungsverfahren. Zum einem ist davon auszugehen, dass das Vorsorgeprinzip immer stärker in den Hintergrund gedrängt wird. Zudem ist es auch fraglich, ob in Zukunft überhaupt noch alle gentechnischen Verfahren durch Zulassungsverfahren erfasst werden. Dieser Prozess wird bereits jetzt von weitgehend von der Wirtschaft gesteuerten Kampagnen sekundiert, in denen u. a. versucht wird, einen „Konsens“ über die Sicherheit gentechnisch veränderter Pflanzen zu suggerieren, um so Einfluss auf die Setzung zukünftiger Standards zu gewinnen.

Auch die Rolle der geplanten Schiedsgerichte zum Schutz von Investoren darf in diesem Zusammenhang nicht unterschätzt werden. Die unter CETA gewählte Definition von Investitionen ist sehr breit und umfassend. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass über diese Schiedsgerichte auch Druck auf Umwelt- und Verbraucherstandards ausgeübt werden kann, wobei nicht nur gesetzliche Standards, sondern auch Verwaltungsakte angegriffen werden können. Anders als unter dem WTO-Recht sind bei diesen privaten Schiedsgerichten nicht Staaten, sondern Firmen und deren Anleger zur Klage berechtigt.

Auswirkungen sind aber längst nicht nur durch die geplanten Schiedsgerichte zu befürchten, als vielmehr auch durch die vereinbarten Zielsetzungen im Bereich der Biotechnologie, die auf eine Harmonisierung der gesetzlichen Standards abzielen.

Durch die vielen neuen Gremien werden zudem Governance-Strukturen gefördert, die insbesondere von wirtschaftlich potenten Akteuren effektiv gesteuert werden können. In diesen Gremien werden sich die Interessen von finanzstarken Marktteilnehmern und Lobbygruppen durchsetzen, welche die Möglichkeiten haben, möglichst viele Gremien mit eigenen Experten zu besetzen, die Arbeit der Gremien systematisch zu beobachten und gezielte Impulse zu setzen. Das sich dadurch ergebende Ungleichgewicht zwischen der mächtigen Agrarindustrie und den Interessen der breiteren Öffentlichkeit kann nicht dadurch behoben werden, dass einzelne Gremien explizit für die Zivilgesellschaft geöffnet werden. Eine Partizipation auf Augenhöhe ist damit nicht zu gewährleisten. Auch für die Mitgliedsländer der EU bedeuten diese neuen Gremien erheblichen zusätzlichen Aufwand mit der Gefahr einer latenten Überforderung kleinerer Staaten.

Mit diesen Gremien würde eine Art Schatten-Expertenregierung entstehen, die nicht nur die bestehenden, sondern auch zukünftige gesetzliche Standards auf ihre Vereinbarkeit mit dem Freihandelsabkommen prüfen soll. Diese Gremien sind demokratiepolitisch ähnlich problematisch wie die geplanten Schiedsgerichte: Kompetenzen, die ursprünglich von den nationalen Parlamenten auf die EU übertragen wurden, werden von dort in Gremien verlagert, die als eine Art „höhere Gewalt“ oder „oberster Gesetzes-TÜV“ fungieren. Diese können kaum von der Öffentlichkeit kontrolliert werden, haben aber erhebliche Auswirkungen auf die demokratisch gewählten Institutionen.

So besteht u. a. die Gefahr, dass die in jahrelangen politischen Auseinandersetzungen errungenen Standards der EU durch diese Änderung der „Spielregeln“ außer Kraft gesetzt werden. Im Hinblick auf die Zukunft verliert die Gesellschaft auf jeden Fall einen Teil ihrer politischen Gestaltungsfreiheit. Politik wird unter diesen Rahmenbedingungen „alternativlos“ auf die Maßgaben des Freihandels ausgerichtet.

Zu beachten ist auch, dass CETA auch ohne einen Abschluss der TTIP-Verhandlungen erhebliche Auswirkungen auf die Gentechnik-Regulierung in Europa haben kann, da viele interessierte US-Konzerne auch mit Tochterunternehmen im kanadischen Markt aktiv sind und dadurch von den Vorteilen für „kanadische“ Firmen profitieren können.

Um Standards im Bereich Umwelt- und Verbraucherschutz zu erhalten und weiterzuentwickeln, wäre es nötig gewesen, diese ausdrücklich vom Geltungsbereich des CETA-Abkommens auszunehmen. Zumindest hätte man wichtige Grundlagen der EU-Regulierung wie das Vorsorgeprinzip oder die Wahlfreiheit der Verbraucher als Basis von CETA explizit erwähnen müssen. Dies ist aber nicht der Fall. Schon aus diesem Grund sollte das bereits ausgehandelte CETA-Abkommen zumindest aus der Perspektive des Umwelt- und Verbraucherschutzes nicht unterzeichnet werden.

Bei den TTIP-Verhandlungen können die Fehler, die bei CETA gemacht wurden, theoretisch noch vermieden werden. Dazu sollte der Bereich der Landwirtschaft und Lebensmittelproduktion aus den Verhandlungen herausgenommen werden, um eine Absenkung von Umwelt- und Verbraucherschutzstandards zu verhindern. Auch Patente auf die Zucht von Tieren und Pflanzen müssten vom Vertragswerk ausgenommen werden. Gelingt es nicht, das Verhandlungsmandat entsprechend zu präzisieren, ist eine drohende Verschlechterung des Status Quo nur über einen Abbruch der Gespräche zu verhindern.





Wer CETA und TTIP sät, wird Gentechnik ernten

Die Auswirkungen der geplanten Handelsabkommen
am Beispiel von Gentechnik in der Landwirtschaft

Autor: Christoph Then

im Auftrag von Greenpeace e.V.

Hamburg im April 2016

➔ Kein Geld von Industrie und Staat

Greenpeace ist international, überparteilich und völlig unabhängig von Politik, Parteien und Industrie. Mit gewaltfreien Aktionen kämpft Greenpeace für den Schutz der Lebensgrundlagen. Rund 580.000 Fördermitglieder in Deutschland spenden einen regelmäßigen Beitrag an Greenpeace und gewährleisten damit unsere tägliche Arbeit zum Schutz der Umwelt.

Impressum

Greenpeace e.V., Hongkongstraße 10, 20457 Hamburg, Tel. 040/3 06 18-0 **Pressestelle** Tel. 040/3 06 18-340, F 040/3 06 18-340, presse@greenpeace.de, www.greenpeace.de
Politische Vertretung Berlin Marienstraße 19-20, 10117 Berlin, Tel. 030/30 88 99-0 **V.i.S.d.P.** Christoph von Lieven **Redaktion** Constanze Klinghammer, Ortrun Sadik **Foto** Vincent Rok/Greenpeace

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1. Einleitung	6
2. Neue Entwicklungen im Bereich der Agro-Gentechnik	7
2.1 In der Pipeline: Neue Gentechnik-Organismen	7
2.1.1 Geklonte Bullen	7
2.1.2 Turbo-Lachs	7
2.1.3 Kohlmotten mit leuchtenden Larven	7
2.1.4 Hornlose Rinder	7
2.1.5 Gentechnik-Kiefern	8
2.1.6 Pseudo-frische Äpfel	8
2.1.7 „Monster-Mais“	8
2.2 Alte und neue Akteure	8
3. Die Schutzstandards in Kanada, den USA und der EU	10
Kasten: Wissenschaft contra Vorsorgeprinzip?	10
3.1 Die Schutzstandards in Kanada	11
3.1.1 Prüfung der Risike	11
3.1.2 Vorsorgeprinzip	11
3.1.3 Kennzeichnung	11
3.1.4 Langzeitfolgen / Kontrolle nach Inverkehrbringung (Monitoring)	11
3.2 Die Schutzstandards in den USA	11
3.2.1 Prüfung der Risiken	11
3.2.2 Vorsorgeprinzip	11
3.2.3 Kennzeichnung	11
3.2.4 Langzeitfolgen / Kontrolle nach Inverkehrbringung (Monitoring)	11
3.3 Die Schutzstandards der EU	12
3.3.1 Prüfung der Risiken	12
3.3.2 Vorsorgeprinzip	12
3.3.3 Kennzeichnung	12
3.3.4 Langzeitfolgen / Kontrolle nach Inverkehrbringung (Monitoring)	12
Kasten: Beispiel: Gentechnik-Lachs	13
Kasten: Beispiel: Neue Gentechnik-Verfahren	14
4. Die Bedeutung des Vorsorgeprinzips für die Schutzstandards der EU	15
4.1 Das Vorsorgeprinzip im SPS-Abkommen der WTO	15
4.2 Das Vorsorgeprinzip und die CBD	15
4.3 Das Vorsorgeprinzip in der EU	16
4.4 Das Vorsorgeprinzip im Kontext von TTIP und CETA	17
5. Freier Handel für die Gentechnikindustrie	18
Kasten: Das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Abkommen) der WTO	18
5.1 Das WTO-Verfahren als Ausgangspunkt von CETA und TTIP	19
5.2 Freihandel nach den Spielregeln der Industrie: WTO+	20
5.3 Beispiel „Klonfleisch“	22
5.4. Beispiel: Nationale Anbauverbote	22
Kasten: Die Investitions-Schiedsgerichte	23
Kasten: Die regulatorische Zusammenarbeit	23
Schlussfolgerungen	24
Literatur	25

Zusammenfassung

In den letzten Jahren haben Gentechnik-Firmen eine neue Generation gentechnisch veränderter Pflanzen und Tiere entwickelt. Hornlose Rinder, wachstumsbeschleunigte Lachse, frostresistente Bäume, gentechnisch veränderte Insekten und Nahrungspflanzen mit Mehrfachresistenzen gegen Spritzmittel – etliche solcher Produkte sind in den USA und Kanada bereits zugelassen.

Die Gentechnik-Industrie setzt sich seit Jahren dafür ein, ihre Produkte auch in der Europäischen Union möglichst ungehindert vermarkten zu können. In den geplanten Freihandelsabkommen mit Kanada (CETA) und den USA (TTIP) sieht sie nun eine Chance, die bisherigen Kennzeichnungs- und Zulassungsregeln innerhalb der EU aufzuweichen oder außer Kraft zu setzen.

Die Schutzstandards für Mensch und Umwelt sind in der EU wesentlich höher als auf der anderen Seite des Atlantiks:

In Europa

- ▶ werden alle Organismen, die mit gentechnischen Verfahren manipuliert wurden, vor ihrer Zulassung erfasst und geprüft;
- ▶ gilt eine Kennzeichnungspflicht für Lebens- und Futtermittel, die aus gentechnisch veränderten Pflanzen hergestellt wurden;
- ▶ gibt es gesetzlich verankerte Maßnahmen zum Schutz der gentechnikfreien Landwirtschaft;
- ▶ kann die Politik bei der Entscheidung über Zulassungen dem Vorsorgeprinzip ein besonderes Gewicht geben und auch sozio-ökonomische, kulturelle und ethische Kriterien einbeziehen.

In den USA und Kanada

- ▶ werden nicht alle gentechnisch veränderten Organismen einer speziellen Risikoprüfung unterzogen;
- ▶ wird gesetzliche Kennzeichnung von Gentechnik-Organismen in der Regel als ungerechtfertigtes Handelshemmnis eingestuft;
- ▶ können Zulassungen gentechnisch veränderter Pflanzen und Tiere nur dann verweigert werden, wenn konkrete Gefahren bereits nachgewiesen sind;
- ▶ spielt das Vorsorgeprinzip bestenfalls eine untergeordnete Rolle.

Doch nicht nur das Niveau der Schutzstandards, auch die Bedeutung der Gentechnik ist in der Landwirtschaft auf beiden Seiten des Atlantiks unterschiedlich. Die USA belegen den ersten Platz im Ranking der Länder, in den gentechnisch veränderte Pflanzen zum Anbau kommen, Kanada liegt auf dem fünften Platz. In den beiden Ländern wachsen auf 43 bzw. 23,5% der Ackerfläche gentechnisch veränderte Pflanzen. In ihnen werden auf über 90% der Soja-, Mais-, Raps- und Baumwollflächen gentechnisch veränderte Sorten angebaut. In Kanada und den USA vertritt man die Auffassung, dass gentechnisch veränderte Pflanzen und Tiere grundsätzlich so zu bewerten sind wie die aus konventioneller Zucht. Bei ihrer Bewertung kommt es also nicht auf das Herstellungsverfahren an, sondern nur auf die Eigenschaften des Produktes. Diese angenommene „Gleichwertigkeit“ von Gentechnik und konventioneller Züchtung leitet sich nicht aus klaren wissenschaftlichen Kriterien ab, sondern ist vielmehr von kommerziellen Interessen geprägt: Gentechnisch veränderte Pflanzen und Tiere, die im Vergleich mit denen aus konventioneller Produktion als „gleichwertig“ angesehen werden, dürfen laut den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) im internationalen Handel nicht „unterschiedlich“ behandelt werden. Tatsächlich haben die USA

Sollten das bereits fertig ausgehandelte, aber noch nicht verabschiedete CETA-Abkommen (Comprehensive Economic and Trade Agreement) und das noch in den Verhandlungen mit den USA befindliche TTIP-Abkommen (Transatlantic Trade and Investment Partnership) den zukünftigen Umgang mit Gentechnik in Europa bestimmen, so hat die EU viel zu verlieren. Zum einen das Vorsorgeprinzip als Ausgangspunkt und Leitbild der Gesetzgebung im gesamten Bereich des Umweltschutzes und der Lebensmittelsicherheit; zum anderen die bisherige Praxis bei der Prüfung von Umweltrisiken gentechnisch veränderter Organismen.

und Kanada mit diesem Argument bereits im Rahmen der WTO-Streitverfahren versucht, gegen die in der EU gesetzlich vorgeschriebene Kennzeichnungspflicht und Zulassungsprüfung vorzugehen.

Aus Sicht des vorbeugenden Schutzes für Mensch und Umwelt sind die niedrigeren Standards der USA und Kanada äußerst problematisch: Einerseits sind die langfristigen Auswirkungen des Einsatzes gentechnisch veränderter Organismen häufig nicht verlässlich abschätzbar. Zum Zeitpunkt einer Freisetzung kann es beispielsweise unmöglich sein, konkrete Gefahren nachzuweisen. Im Schadensfall kann es bereits zu spät sein, um noch einzugreifen, insbesondere wenn sich die Organismen nicht mehr aus der Umwelt entfernen lassen. Andererseits sind die Nachteile dieser Regelungen auch für die Verbraucher spürbar: Da es weder eine Kennzeichnung noch eine Trennung von Produktion und Handel gibt, haben die Verbraucher und Landwirte keine echte Wahlfreiheit. Dagegen bieten Vorsorgeprinzip und Kennzeichnungspflicht die Möglichkeit, angemessen mit diesen Risiken umzugehen: Verbote einer Freisetzung oder Vermarktung sind auch dann durchsetzbar, wenn es noch keinen Beweis für eine kon-

krete Gefährdung gibt; die Kennzeichnungspflicht ermöglicht Transparenz und Wahlfreiheit für Verbraucher.

Die geplanten Freihandelsabkommen schreiben zwar nicht direkt vor, dass bestimmte Schutzstandards abgesenkt oder angepasst werden müssen. Was sich jedoch ändert, ist die Rolle und Bedeutung des Vorsorgeprinzips als Spielregel künftiger Entscheidungen: Es wird seine herausgehobene Funktion bei der Sicherung von Lebensmittelsicherheit und Umweltschutz weitestgehend einbüßen. So hat die EU das Vorsorgeprinzip gegenüber starken Wirtschaftsinteressen aus den USA und Kanada zu verteidigen und zu schützen.

Bedeutungsverlust des Vorsorgeprinzips durch CETA

Ohne das Korrektiv eines starken Vorsorgeprinzips erhalten die Wirtschaftsinteressen die Oberhand. Und für ein solches Korrektiv bleibt nach Meinung vieler Rechtsexperten unter CETA nur ein begrenzter beziehungsweise kein Spielraum. Laut CETA besteht die wichtigste rechtliche Grundlage im Bereich Umwelt- und Verbraucherschutz aus dem Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (Sanitary and Phytosanitary Measures – SPS) sowie dem Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (Technical Barriers to Trade -TBT), die im Rahmen der WTO schon seit 1995 in Kraft sind. So wie sie in CETA verankert wurden, hätten diese Regeln jedoch Folgen für Umwelt- und Verbraucherschutz, die weit über die bisherige Anwendung der WTO-Regeln hinausgehen.

- ▶ Mit CETA werden Maßnahmen und Zielsetzungen wie beschleunigte Zulassungsverfahren für Gentechnik verbindlich als konkrete Ziele vereinbart.
- ▶ Gesetzesvorlagen zur Stärkung des Vorsorgeprinzips und zu Kennzeichnungen gentechnisch veränderter Organismen müssten erst den spezifischen CETA-Gremien zur Beratung vorgelegt werden, bevor sie von den gewählten Parlamenten abgestimmt werden können. Diese Gremien prüfen die geplanten Gesetze im Hinblick auf die ausdrücklich in CETA formulierten Ziele.
- ▶ Während an WTO-Streitschlichtungsverfahren nur Staaten beteiligt sind, können unter CETA auch Konzerne oder auch einzelne Investoren/ Anleger auf Entschädigungen klagen.

Insgesamt würde durch die Unterzeichnung von CETA der Schutz für Mensch und Umwelt in der EU ganz erheblich geschwächt. Die bisherigen Schutzstandards bei der Risikoprüfung, der Anwendung des Vorsorgeprinzips, der Kennzeichnung gentechnisch veränderter Lebensmittel und beim Schutz gentechnikfreier Lebensmittelproduktion könnten nicht aufrecht erhalten beziehungsweise weiterentwickelt werden. Da es im Bereich der Gentechnik ständig neue technische Entwicklungen und damit auch politische Herausforderungen gibt, wäre das problematisch.

Im Umgang mit der Biotechnologie müssen gesetzliche Standards immer wieder angepasst werden und dabei in vielen Fällen eher angehoben als gelockert werden. Für die weitere Entwick-

lung in der EU ist es entscheidend, dass das Vorsorgeprinzip dabei als Leitbild dient. Die geplanten Freihandelsabkommen treiben die Entwicklung aber in eine andere Richtung.

Vor diesem Hintergrund dürfen der Europäische Rat und das Europäische Parlament das CETA-Abkommen nicht unterzeichnen, wenn die EU ihr derzeitiges Niveau eines vorsorgenden Schutzes für Mensch und Umwelt beibehalten und weiterentwickeln will.

Bei den TTIP-Verhandlungen könnten die Fehler, die bei CETA gemacht wurden, theoretisch noch vermieden werden. Dazu müsste das Vorsorgeprinzip als Grundlage und Leitbild der Gesetzgebung im Bereich Gesundheits- und Umweltschutz ausdrücklich hervorgehoben und die Wahlfreiheit der Verbraucher als Basis aller relevanten Kapitel verankert werden. Es müsste auch festgelegt werden, dass der verfahrensbasierte Ansatz für die Prüfung gentechnisch veränderter Organismen, der die Grundlage für die Kennzeichnung und die Grundlage für den Schutz der gentechnikfreien Lebensmittelproduktion ist, auch in Zukunft zur Anwendung kommt. Der derzeitige Stand der TTIP-Verhandlungen lässt jedoch nicht erkennen, dass derartige Absichten verfolgt werden.

Zusammengefasst darf aus der Sicht des vorsorgenden Schutzes für Mensch und Umwelt das CETA Abkommen nicht unterzeichnet und – nachzeitigem Stand des Wissens – das TTIP-Abkommen nicht weiter verhandelt werden.

1. Einleitung

Insbesondere in den USA sind bereits wesentlich mehr Gentechnik-Organismen für Freisetzung und Vermarktung zugelassen als in der EU. Ebenso erlaubt ist das Klonen von Nutztieren. Schon lange versuchen die Gentechnik-Konzerne, ihre Produkte in ähnlichem Umfang auch in der EU zu vermarkten. Jetzt sehen diese Firmen mit den Freihandelsabkommen CETA und TTIP eine Chance, die bisherigen Kennzeichnungs- und Zulassungsregeln der EU aufzuweichen oder außer Kraft zu setzen.¹⁾

Der vorliegende Bericht untersucht, welche Auswirkungen CETA und TTIP auf die zukünftigen europäischen Umwelt- und Verbraucherschutzstandards für die Agro-Gentechnik haben wird. Auf Basis der finalisierten Texte zu CETA steht das Freihandelsabkommen zwischen Kanada und der EU im Vordergrund der Untersuchung. Die nachfolgende Analyse baut auf einer früheren Analyse des Autors auf (Then, 2015) und vertieft insbesondere den Aspekt des Vorsorgeprinzips. Zudem werden die neueren Entwicklungen in der Gentechnik berücksichtigt.

Wie Tabelle 1 zeigt, unterscheidet sich die Bedeutung der Gentechnik in der Landwirtschaft auf beiden Seiten des Atlantiks. In den USA werden auf 71 Millionen Hektar gentechnisch veränderte Pflanzen angebaut, 92 Prozent der Mais-, 94 Prozent der Soja- und 94 Prozent der Baumwolle-Ernte der USA stammen von GVOs. Damit belegen die USA den ersten Platz im Ranking der GVO-Anbauländer. Kanada belegt mit 11 Millionen Hektar den fünften Platz, hier ist vor allem der Raps-Anbau zu nennen, der zu 94 Prozent mit GV-Pflanzen erfolgt. In der EU sind dagegen die GVO-Anbauflächen minimal und vor allem in fünf Mitgliedstaaten zu finden: Spanien hat eine Anbaufläche von 100.000 Hektar, für Portugal, Tschechien, die Slowakei und Rumänien liegt sie jeweils sehr deutlich darunter²⁾ (Angaben für 2015 nach James, 2016). In Deutschland, 16 weiteren EU-Mitgliedsstaaten und vier Regionen ist der Anbau gentechnisch veränderter Pflanzen zur Zeit nicht erlaubt.

Tabelle 1: Anbauflächen und Zulassungen gentechnisch veränderter Pflanzen³⁾

	USA	Kanada	EU
Anbaufläche 2015 (Millionen Hektar)	71	11	0,1 (5 Mitgliedsstaaten)
Zahl der für den Anbau zugelassenen Gentechnik-Pflanzen („Events“)	170	134	1*
Zahl der für die Verwendung als Lebens- (bzw. Futtermittel) zugelassenen Gentechnik-Pflanzen („Events“)	178 (174)	132 (127)	86 (86)

*In Deutschland sowie 16 weiteren Mitgliedsstaaten und vier Regionen der EU ist kein Anbau von Gentechnik-Pflanzen erlaubt

1) Vgl. Bart Staes & Maria Heubuch: US using TTIP as vehicle to attack European GMO laws, Blog-Beitrag vom 25. September 2015, zu finden unter: <http://ttip2016.eu/blog/GMOs%20TTIP%20EFA.html>

2) Vgl. <http://www.keine-gentechnik.de/dossiers/anbaustatistiken/#c191>

3) Quelle: ISAAA, www.isaaa.org/resources/publications/briefs/51/executivesummary/default.asp und www.isaaa.org/gmapprovaldatabase/default.asp. Diese Zahlen stammen von der Industrie, je nach Quelle fallen die Angaben unterschiedlich aus, es gibt in den USA keine geeigneten staatlichen Register. Aus Gründen der Vergleichbarkeit wurde nur eine Quelle zugrunde gelegt (vgl. auch James, 2016) Faktisch in der EU für den Import zugelassen sind derzeit laut EU Register 55 Gentechnik-Pflanzen für Verwendung in Lebens- und Futtermitteln und 4 Blumen

Ausgangslage und Auswirkungen der Freihandelsabkommen CETA und TTIP

Die Erwartungen der Wirtschaft und auch der Verhandlungspartner Kanada und USA sind explizit auf eine Absenkung dieser Standards gerichtet. Als erhebliches Handelshemmnis gilt der Bereich der Agro-Gentechnik. Die Kritik richtet sich dabei gleichermaßen gegen den EU-Zulassungsprozess als auch gegen die Kennzeichnungspflicht für gentechnisch veränderte Lebens- und Futtermittel. Als offizielle Verhandlungsziele nennen die USA im Bereich Landwirtschaft u. a.⁴⁾:

„A successful TTIP would eliminate tariff barriers, resolve disagreements over existing unwarranted non-tariff barriers and reduce costs associated with regulatory differences.“

Besonderes Interesse gilt dabei der Agro-Gentechnik:

„The EU’s non-tariff barriers to U.S. agricultural products must also be addressed in the negotiations. Long delays in reviews of biotech products create barriers to U.S. exports of grain and oilseed products.“

Die Nichtregierungsorganisation Corporate Europe Observatory (CEO) hat im Detail dokumentiert, wie Regierungsstellen und Lobbyorganisationen der USA auf die EU-Druck ausüben, damit industriefreundliche Regelungen der Gentechnik durch das TTIP-Abkommen durchgesetzt werden können.⁵⁾ Hinter der Position der USA stehen die Interessen der Biotech- und Agroindustrie, die auf beiden Seiten des Atlantiks aktiv sind. In den USA haben viele Gentechnik-Konzerne wie Monsanto und DuPont ihren Firmensitz. Oft verfügen die US-Firmen auch in Kanada und in der EU über Niederlassungen und häufig werden Firmen hinzugekauft, die ihren Sitz in der jeweils richtigen Wirtschaftsregion haben. Für die Vermarktung ihrer Produkte ist CETA deswegen genauso relevant wie TTIP.

Das „Comprehensive Economic and Trade Agreement“ (CETA) mit Kanada ist bereits zu Ende verhandelt⁶⁾, aber noch nicht von den Gremien der EU angenommen worden⁷⁾. Ein zusammenhängender Text für das „Transatlantic Trade and Investment Partnership“ (TTIP) mit den USA liegt noch nicht vor. Bei TTIP sind lediglich einzelne Verhandlungsvorschläge der EU-Kommission bekannt.⁸⁾ Textvorschläge der USA bleiben ebenso wie die konsolidierten Texte, die die Positionen der beiden Verhandlungsseiten beinhalten, der Öffentlichkeit versperrt.

4) USDA: Why Trade Promotion Authority Is Essential For U.S. Agriculture, and The Transatlantic Trade And Investment Partnership, April 2014, <http://www.fas.usda.gov/sites/default/files/2014-04/tpa-ttip.pdf>

5) CEO: TTIP: released emails show biotech, seeds on the trade talks table, July 2nd 2015, <http://corporateeurope.org/food-and-agriculture/2015/07/ttip-released-emails-show-biotech-seeds-trade-talks-table>

6) Die technischen Verhandlungen über CETA wurden im August 2014 beendet. Auf dem EU-Kanada Gipfel am 26. September in Ottawa wurde der Abschluss der Verhandlungen offiziell verkündet und der Verhandlungstext veröffentlicht. Dieser durchlief eine sogenannte mehrtägige Rechtsformlichkeitsprüfung, die am 29. Februar 2016 mit der Veröffentlichung des finalen Textes abgeschlossen wurde. Der finale Text findet sich unter http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/february/tradoc_154329.pdf

7) Zum Zeitplan der weiteren Prozesse siehe die „Übersicht zur Ratifizierung von EU-Handelsabkommen – insbesondere von CETA“ vom 4. April 2016 von Bernd Lange, Vorsitzender des Ausschusses für Internationalen Handel im Europäischen Parlament, unter <http://www.bernd-lange.de/aktuell/nachrichten/2016/369943.php>

8) Siehe <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1230>

2. Neue Entwicklungen im Bereich der Agro-Gentechnik

Dank neuer Verfahren zur gentechnischen Veränderung ist in den USA, Kanada und der EU eine neue Welle von Zulassungsanträgen zu erwarten. Hinter dieser Entwicklung stecken die bekannten Gentechnik-Konzerne, aber auch neue Firmen. Diese üben schon während der Verhandlungen zu TTIP Druck auf die EU aus: Wie eine Reihe von Organisationen, darunter Greenpeace, zeigten, hat die EU-Kommission im November 2015 nach Druck aus den USA darauf verzichtet, festzulegen, wie die neuen Gentechnik-Verfahren in der EU reguliert werden sollen⁹⁾. Nach offiziellen Verlautbarungen plant die EU-Kommission eine Festlegung erst Ende 2016 - bis dahin dürfte dann auch klar sein, ob die Verhandlungen zu TTIP abgeschlossen und CETA unterzeichnet wird. Nachfolgend wird ein Überblick über aktuelle Beispiele für gentechnisch veränderte Lebensmittelpflanzen und Tiere sowie Akteure gegeben.

2.1 In der Pipeline: Neue Gentechnik-Organismen

In den letzten Jahren haben Gentechnik-Firmen – vor allem in den USA und Kanada – eine neue Generation gentechnisch veränderter Pflanzen und Tiere entwickelt. Darunter sind hornlose Rinder, wachstumsbeschleunigte Lachse, frostresistente Bäume, gentechnisch veränderte Insekten und Nahrungspflanzen mit Mehrfachresistenzen gegen Spritzmittel. Etliche dieser Produkte sind in den USA und Kanada bereits zugelassen. Zudem werden insbesondere in den USA schon seit Jahren geklonte Bullen in der Tierzucht eingesetzt. Nachfolgend werden einige Beispiele für die aktuelle Entwicklung aufgezeigt, die uns auch in Europa drohen, wenn CETA und TTIP kommen.

2.1.1 Geklonte Bullen

1996 wurde Klonschaf Dolly geboren. Seitdem wurden alle möglichen Tiere wie Hunde, Katzen und Pferde geklont. In den USA haben sich bestimmte Firmen auf das Geschäft mit geklonten Bullen spezialisiert, deren Nachkommen frei vermarktet werden können. Klonen zum Zwecke der Nahrungsmittelgewinnung ist für viele Verbraucher aber auch für Experten ethisch nicht vertretbar, da es mit erhöhtem Tierleid einhergeht: Um ein Tier erfolgreich zu klonen, sind oft einige hundert Versuche nötig. Es kommt zu Totgeburten und erheblichen gesundheitlichen Problemen bei den Tieren. Grund dafür sind vor allem Störungen der Gen-Regulation. In den USA dürfen entsprechende Tiere, deren Nachkommen und von diesen Tieren gewonnene Lebensmittel frei und ohne Kennzeichnung vermarktet werden. So konnte die USA auch auf Anfrage der EU Kommission nicht mitteilen, in welchem Umfang in ihrem Hoheitsgebiet Nutztiere geklont werden.¹⁰⁾

9) <http://www.greenpeace.org/eu-unit/Global/eu-unit/reports-briefings/2016/20160421%20BR%20US%20lobbying%20on%20new%20GMOs%20FINAL.pdf>

10) http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:15c2163d-76c6-11e3-b889-01aa75ed71a1.0001.04/DOC_1&format=HTML&lang=DE&parentUrn=CELEX:52013PC0893

2.1.2 Turbo-Lachs

In den USA wurde 2015 ein gentechnisch veränderter Lachs mit zusätzlichen Wachstumsgenen zur Vermarktung freigegeben. Dieser wird von der kanadischen Firma Aquabounty produziert, die vor ein paar Jahren von der US-Firma Intrexon aufgekauft wurde. Die Behörden konnten keine gesundheitlichen Gefahren des Verzehrs dieser Tiere feststellen, es gibt bisher aber auch keine verlässlichen Methoden, um alle Risiken auszuschließen. Entkommt der Lachs, könnte er sich in den Wildpopulationen ausbreiten. In Kanada darf der Lachs vermehrt werden. In den USA könnte er vermarktet werden – allerdings gibt es dort ablehnende Stellungnahmen von Seiten des Lebensmittelhandels.¹¹⁾ Verzögert wird seine Vermarktung derzeit auch durch einen Streit, ob es nicht in diesem Fall sogar in den USA eine gesetzlich geregelte Kennzeichnung geben sollte.¹²⁾

2.1.3 Kohlmotten mit leuchtenden Larven

In den USA werden gentechnisch veränderte Varianten des Fraß-Schädlings Kohlmotte in Freilandversuchen getestet. Sie sind mit synthetischen ausgestattet, die dafür sorgen, dass ihre Larven fluoreszierendes Material in sich tragen. Ihre künstliche DNA soll sich in den natürlichen Populationen ausbreiten, die weiblichen Nachkommen der Gentechnik-Motten sollen als Larven sterben. Würden diese Motten in der Landwirtschaft eingesetzt, könnte ihre Ausbreitung nicht kontrolliert werden. Auch die ökologische Landwirtschaft könnte davon betroffen sein. Würden die Motten in den USA zugelassen, könnten die ökologischen Gärtner keinen Schadenersatz erwarten, wenn sich die Gentechnik-Larven auch in ihrem Kohl befinden: Gesetzliche Maßnahmen zum Schutz der gentechnikfreien Produzenten gibt es in den USA nicht. Die Firma Oxitec, die gentechnisch veränderte Insekten produziert, hat ihren Sitz in England und wurde ebenfalls von der US-Firma Intrexon aufgekauft.¹³⁾

2.1.4 Hornlose Rinder

Mit neuen Gentechnik-Verfahren ist es gelungen, Rinder ohne Hörner zu erschaffen. Diese genetische Veranlagung kommt auch natürlicherweise vor. Ohne eingehende genetische Analysen lassen sich die Gentechnik-Tiere kaum von den normalen Zuchttieren unterscheiden. Deswegen sollen die Rinder auch nicht als gentechnisch verändert angesehen werden und ohne weitere Regulierung auf den Markt gelangen. Die Tiere sollen Türöffner für weitere Gentechnik-Tiere sein, die beispielsweise mehr Muskeln haben, schneller wachsen, Milch mit veränderten Inhaltsstoffen produzieren oder gegen Viren resistent sein sollen. Auch mehrfach gentechnisch veränderte Tiere sind in der Pipeline. Viele dieser

11) <http://www.agweb.com/article/gmo-salmon-receives-fishy-retail-reaction--naa-ben-potter/>

12) <http://www.alaskajournal.com/2016-03-03/new-ge-salmon-labeling-bill-requires-third-party-review#.VtlaJsfPzeQ>

13) <http://www.oxitec.com/press-release-intrexon-to-acquire-oxitec-pioneer-of-innovative-insect-control-solutions-addressing-global-challenges/>

Gentechnik-Tiere werden von der US-Firma Recombinetics entwickelt, die vom europäischen Züchtungskonzern Genus unterstützt wird. Mit diesen Tieren könnte man in der Tierzucht und Landwirtschaft weitreichende Patente einführen. Die Industrie kämpft derzeit auch in der EU darum, dass Pflanzen und Tiere, die mit neuen Gentechnik-Verfahren hergestellt werden, nicht gekennzeichnet werden müssen.¹⁴⁾

2.1.5 Gentechnik-Kiefern

Im Januar 2015 wurde bekannt, dass das US-Landwirtschaftsministerium eine von dem Unternehmen ArborGen entwickelte gentechnisch veränderte Baumart zur kommerziellen Nutzung freigegeben hat. Den vorliegenden Informationen zufolge soll die von ArborGen entwickelte Gentechnik-Kiefer eine höhere Holzdichte aufweisen. Die Baumart, genannt „Loblolly-Pine“, ist eine in den USA weit verbreitete und wirtschaftlich wichtige Baumart. Kiefern sind dafür bekannt, dass sie ihre Pollen mit dem Wind über viele Kilometer verbreiten können. Eine Verbreitung in umliegende natürliche Wälder wird unvermeidlich sein, wenn die gentechnisch veränderten Bäume kommerzialisiert werden. In den USA werden zudem schon seit mehreren Jahren Freisetzungsversuche mit gentechnisch veränderten frostresistenten Eukalyptusbäumen durchgeführt. Es gibt in den USA und Kanada keine gesetzlichen Regeln, nach denen Maßnahmen ergriffen werden müssten, um generell zu verhindern, dass sich Gentechnik-Organismen unkontrolliert in der Umwelt ausbreiten.

2.1.6 Pseudo-frische Äpfel

In den USA und Kanada sind Gentechnik-Äpfel zum Verkauf freigegeben, deren Schnittfläche nach dem Aufschneiden nicht braun werden soll. Erzielt wird dieser Effekt durch einen Eingriff in die Genregulation. Das „non browning“ Obst, das als „Arctic Apple“ vermarktet wird, knüpft an das gescheiterte Projekt der Anti-Matsch Tomate an: Diese Gentechnik-Tomate kam schon 1994 auf den Markt und sollte den Verbrauchern auch dann noch ein frisches Produkt vortäuschen, wenn die tatsächliche Haltbarkeit längst abgelaufen war. Die Firma Okanagan Specialty Fruits, die die Äpfel herstellt, hat ihren Sitz in Kanada und wurde von der US-Firma Intrexon aufgekauft.¹⁵⁾ Ähnliche Eigenschaften weisen auch gentechnisch veränderte Kartoffeln und Pilze auf, die in den USA nicht als regulierungspflichtig gelten.¹⁶⁾

2.1.7 „Monster-Mais“

Dow AgroSciences hat in Zusammenarbeit mit Monsanto Maispflanzen entwickelt, die gegen vier Herbizide resistent gemacht sind und sechs verschiedene Insektengifte produzieren.¹⁷⁾

Mit derartig hochgerüsteten Pflanzen sollen herbizidresistente Unkräuter bekämpft und die Anpassung von Schädlingen verhindert werden. Die Ernte dieser „Mais-Monster“, die einen einzig-

artigen Mix giftiger Rückstände aufweist, soll auch in die EU geliefert werden. Monsanto ist, ebenso wie Dow, auch mit Niederlassungen in Kanada und der EU vertreten.

2.2 Alte und neue Akteure

Investoren, multinationale Konzerne und Geschäftemacher warten nur darauf, dass die EU ihre Pforten für Pandoras neue patentierte Gentechnik-Wundertüte öffnet. Monsanto, Dupont und Bayer setzen zunehmend auf neue Gentechnikverfahren, die schneller und billiger sind und es schwerer machen, die jeweiligen Pflanzen oder Tiere eindeutig zu identifizieren (Übersicht: Then 2016b).

Nach aktuellen Patentrecherchen sind DuPont und Dow AgroSciences führend bei Patentanträgen für neue Gentechnik-Verfahren, bei denen u. a. Nukleasen (DNA-Scheren wie „CRISPR/Cas“) zum Einsatz kommen sollen. Auch die Firma Bayer baut hier systematisch ihre Position aus. Konzerne wie Monsanto und Syngenta sind ebenfalls unter den Patentanmeldern (Then 2016b). Diese großen Konzerne können dabei ihre globale Konzernstruktur gezielt dazu nutzen, um auf beiden Seiten des Atlantiks auf die Politik einzuwirken. Ein wichtiges Ziel: Sie wollen erreichen, dass Pflanzen und Tiere, die mit den neuen Verfahren hergestellt werden, von der bisherigen Gentechnikregulierung der EU ausgenommen werden (siehe z. B. Grushkin, 2016).

Neben den bereits bekannten Agrochemiekonzernen gibt es weitere Firmen, die sich hier neue Geschäftsmöglichkeiten erhoffen: Dazu zählt die US Firma Cibus, die sogenannte Oligonukleotide (kurze synthetische DNA-Abschnitte) einsetzt, um beispielsweise Raps gegen Herbizide resistent zu machen. Auch diese Firma setzt sich intensiv dafür ein, ihre Pflanzen von der Gentechnik-Regulierung der EU auszunehmen.¹⁸⁾

Die US Firma Recombinetics meldet serienmäßig Patente mit neuen Gentechnik-Verfahren auf manipulierte Schweine und Rinder an (siehe Tabelle 2). Werden die Tiere ohne Kennzeichnung und Zulassungsverfahren eingeführt, können Konzerne wie der englische Konzern Genus das Geschäft übernehmen. Dieser investiert schon jetzt in die Arbeit von Recombinetics (siehe Then, 2016a).

14) <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/agri/events.html?id=20151201CHE00151>

15) <http://www.prnewswire.com/news-releases/intrexon-to-acquire-okanagan-specialty-fruits-300043014.html>

16) <https://www.technologyreview.com/s/601285/here-come-the-unregulated-gmos/>

17) Siehe EU Anmeldung für MON89034 x 1507xMON88017 x 59122 xDAS-40278-9, <http://registerofquestions.efsa.europa.eu/roqFrontend/questionLoader?question=EFSA-Q-2013-00210>

18) www.testbiotech.org/node/1433

Tabelle 2: Ausgewählte Patentanmeldungen der US Firma Recombinetics (Then, 2016b):

Anmeldung	Ansprüche
WO2012116274	Anwendung von Nukleasen, um die Muskelmasse bei Kühen und Schweinen zu erhöhen
WO2013192316	Anwendung von Nukleasen, um die Muskelmasse bei Kühen und Schweinen zu erhöhen und um Kühe ohne Hörner zu produzieren
WO2014070887	Anwendung von Nukleasen, um zu verhindern, dass Nutztiere die Geschlechtsreife erreichen. Die Tiere können nicht für die weitere Züchtung eingesetzt werden.
WO2014193583	Anwendung von Nukleasen, um die Bildung von Spermazellen zu unterdrücken
WO2015168125	Mehrfach gentechnisch veränderte Tiere

Insbesondere die US Firma Intrexon scheint im Bereich Agrogentechnik auf alles zu setzen, was technisch machbar ist und Profite abwerfen könnte. Durch verschiedene Firmenaufkäufe hätte sie eine gute Ausgangslage, um im Rahmen von CETA vor die internationalen Schiedsgerichte zu ziehen, da mehrere der von Intrexon erworbenen Unternehmen ihren Sitz in Kanada oder der EU haben. Intrexon¹⁹⁾

- ▶ hat Firmen wie ViaGen aufgekauft, die Bullen und Schweine klonen;
- ▶ hält die Mehrheit an der Firma Aquabounty, die gentechnisch veränderten Lachs verkaufen will;
- ▶ hat die Firma Oxitec aufgekauft, die gentechnisch veränderte Insekten freisetzt;
- ▶ ist Eigner der Firma, die den gentechnisch veränderten Apfel „arctic apple“ herstellt;
- ▶ entwickelt Gentechnik-Bäume in Kooperation mit FuturaGene Group;
- ▶ hält Patente auf gentechnisch veränderte Tiere,²⁰⁾ die vom Schaf bis zum Schimpansen reichen.

Zu den Vorständen von Intrexon gehört Robert B. Shapiro, der ehemalige Geschäftsführer von Monsanto. Auch im Vorstand sitzt Jeffrey B. Kindler, ehemaliger Geschäftsführer der Firma Pfizer und Partner eines Risikokapital Unternehmens. Zudem beteiligt als Investor ist JP Morgan. Hauptgeldgeber und Geschäftsführer ist der Investor Randal J. Kirk, der durch den Verkauf zweier Pharmaunternehmen bereits Milliarden verdient hat. Werden die Märkte der EU für Gentechnik und Klon-Tiere geöffnet, gehören die privaten Investoren von Intrexon zu denen, die das große Geschäft machen wollen. Im Rahmen der Freihandelsabkommen CETA und TTIP gibt es aber für Intrexon und Co auch noch eine weitere Option: Deren Investoren könnten systematisch versuchen,

über die in CETA und TTIP vorgesehenen Investitions-Schiedsgerichte erhebliche Summen für angeblich entgangene Geschäfte einzuklagen. Es gibt spezielle Geschäftsmodelle, bei denen auf mögliche Gewinne aus diesen Verfahren spekuliert wird.²¹⁾ Diese Gewinne werden bei den Steuerzahler abkassiert, die die Kosten der Verfahren tragen müssen.²²⁾

19) Das Unternehmen Intrexon ist im Internet unter der Adresse www.dna.com/ zu finden.

20) Europäisches Patent EP 1 456 346 B1

21) Im laufenden Verfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland, in dem Deutschland vom schwedischen Unternehmen Vattenfall aufgrund des Atomausstiegs vor einem Investitions-Schiedsgericht auf 4,7 Milliarden € Schadensersatz verklagt wird, geht die Bundesregierung von Verfahrenskosten in Höhe von 9 Millionen € aus.

Siehe <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/ttip-und-freihandel/vattenfall-klage-kostet-schon-jetzt-millionen-13230836.html>.

22) ARD - Die Story im Ersten: Konzerne klagen – Wir zahlen – private Schiedsgerichte – 19.10.2015, siehe www.youtube.com/watch?v=iWHVhFpX1cA

3. Die Schutzstandards in Kanada, den USA und der EU

Kommt es zum Vergleich der Schutzstandards, so müssen verschiedene Ebenen einbezogen werden. Dazu gehören im Hinblick auf die Agrogentechnik insbesondere:

- ▶ Risiken für Mensch und Umwelt
- ▶ Schutz gentechnikfreier Produktionszweige
- ▶ Selbstbestimmung und Wahlfreiheit für Landwirte und Verbraucher

Voraussetzung des Schutzes von Umwelt und Verbrauchern ist eine umfassende Prüfung der Risiken. Dabei spielt das Vorsorgeprinzip eine wichtige Rolle: Bei jeder Abwägung von Risiken gibt es Unsicherheiten. Wenn es Zweifel an der Sicherheit von Produkten gibt, kommt es nicht nur darauf an, ob die Gefahr bereits eindeutig nachgewiesen ist, sondern beispielsweise auch darauf, wie groß der mögliche Schaden wäre und ob die Ausbreitung eines Gentechnik-Organismus räumlich und zeitlich kontrolliert werden kann.

Da man im Bereich der Biologie immer mit unerwarteten Entwicklungen rechnen muss, gehört zum Umgang mit den Risiken auch eine langfristige Beobachtung der Auswirkungen, des Anbaus und des Verzehrs der Produkte - ein sogenanntes Monitoring.

Um die Risiken prüfen zu können, Vorsorge gegen mögliche Schäden zu treffen, aber auch um die Wahlfreiheit der Verbraucher und die gentechnikfreie Landwirtschaft zu schützen, ist eine vollständige Erfassung der gentechnisch veränderten Organismen (GVOs) und Kennzeichnung auf allen Ebenen der Produktion entscheidend.

Wissenschaft contra Vorsorgeprinzip?

International ist die Anwendung des Vorsorgeprinzips seit vielen Jahren umstritten. Dies kann insbesondere im Bereich Agro-Gentechnik beobachtet werden. Hier versuchen die Befürworter den Eindruck zu erwecken, dass man das Vorsorgeprinzip nicht länger anwenden müsse, weil die Sicherheit der Produkte längst nachgewiesen sei. Eine eingehende Risikoprüfung, Kennzeichnung der Produkte und die Anwendung des Vorsorgeprinzips seien deswegen wissenschaftlich nicht begründbar.

Deutlich zeigt sich diese Strategie im Bestreben, einen „wissenschaftlichen Konsens“ darüber herzustellen, dass gentechnisch veränderte Pflanzen als sicher anzusehen seien. 2016 wurde von Befürwortern der Agro-Gentechnik eine Petition gestartet, in der als zentrale Aussage behauptet wird:

“There is a clear scientific consensus regarding the safety and efficacy of GM technology”.²³⁾

Diese Petition wendet sich insbesondere gegen eine andere Petition des European Network of Scientists for Social and Environmental Responsibility (ENSSER) aus dem Jahr 2013, die feststellt:

“[We] strongly reject claims by GM seed developers and some scientists, commentators, and journalists that there is a “scientific consensus” on GMO safety”.²⁴⁾

Die im Jahr 2016 gestartete Liste der Befürworter fand rasch über 1000 Unterzeichner, während die Petition von ENSSER gut 300 Unterstützer fand. Die Befürworter wollen sich an die Debatte über den Klimawandel anlehnen: Es wird versucht, eine Analogie zu den Personen herzustellen, die den wissenschaftlichen Konsens bezüglich des Klimawandels anzweifeln.²⁵⁾ Die Befürworter des Vorsorgeprinzips, die einen kritischen Umgang mit den Risiken fordern, werden als eine Minderheit dargestellt, deren Argumente wissenschaftlich nicht haltbar seien. Parallel wird versucht, das Zulassungssystem in den USA als wissenschaftlich hinzustellen und das Vorsorgeprinzip als unwissenschaftlich erscheinen zu lassen, was de facto falsch ist.

Doch in Wahrheit spiegelt diese „Abstimmung“ vor allem den Einfluss der Industrie auf viele Wissenschaftler wider: Die Hersteller gentechnisch veränderter Pflanzen sind mit Abstand die wichtigsten Geldgeber für die Forschung in diesem Bereich, während sich für eine Forschung mit dem Schwerpunkt Umwelt- und Verbraucherschutz wesentlich weniger Geldgeber finden lassen. Es geht also gar nicht darum, dass nur eine Seite die wissenschaftlichen Argumente besitzt – diese Petition zeigt vielmehr, welchen Einfluss die Industrie im Bereich der Wissenschaft hat.

Diese Art von Rhetorik, mit der versucht wird, Wissenschaft und Vorsorgeprinzip gegeneinander auszuspielen, wird auch im Rahmen der Verhandlungen über TTIP bemüht. Beobachtet werden konnte dies beispielsweise kürzlich beim Besuch des US-Landwirtschaftsministers Vilsack am 5. April 2016 in Berlin. Er forderte Zugeständnisse der EU bei gentechnisch veränderten Organismen (GVO) im Rahmen des TTIP-Abkommens ein. Die Fachzeitschrift „top agrar“ beschreibt seinen Auftritt bei einer gemeinsamen Pressekonferenz mit seinem deutschen Amtskollegen Schmidt wie folgt: „Er erwarte von der EU eine wissenschaftsbasierte und risikoorientierte Bewertung von GMO im Agrarsektor... Damit will der US-Agrarminister Druck auf die EU ausüben, in der GVO-Thematik Zugeständnisse zu machen, damit US-Agrarrohstoffe und Lebensmittel, die GVO enthalten, einfacher auf dem EU-Markt verkauft werden können.“²⁶⁾

24) <http://www.ensser.org/increasing-public-information/no-scientific-consensus-on-gmo-safety/>

25) <http://www.theguardian.com/environment/2015/mar/09/gm-opponents-are-science-deniers>

26) Stefanie Awater-Esper: TTIP: USA fordern Entgegenkommen der EU, Top-Agrar, 06.04.2016, <http://www.topagrar.com/news/Home-top-News-TTIP-USA-fordern-Entgegenkommen-der-EU-2924494.html>

23) <http://cas.nonprofitsoapbox.com/aspsupportstatement>

3.1 Die Schutzstandards in Kanada

3.1.1 Prüfung der Risiken

In Kanada geht man bei der Risikoprüfung nicht vom Herstellungsverfahren (Einsatz von gentechnischen Verfahren), sondern von den Eigenschaften (traits) einzelner Pflanzensorten aus. Dahinter steht (ebenfalls wie in den USA) die spezielle Auffassung, dass gentechnisch veränderte Pflanzen und Tiere grundsätzlich nicht anders zu bewerten seien als solche aus konventioneller Zucht. Sie werden insofern als „gleichwertig“ behandelt, als es für die Bewertung nicht auf das Herstellungsverfahren ankommt, sondern nur auf die Eigenschaften des Produktes. So unterliegen beispielsweise Pflanzensorten, die gegen Herbizide resistent gemacht wurden, einer Zulassungsprüfung, auch wenn sie nicht per Gentechnik hergestellt wurden. Andererseits können gentechnisch veränderte Pflanzen, die nicht in das Raster der zuständigen Behörden passen, ohne detaillierte Prüfung zugelassen werden. Es gibt also keine systematische Erfassung aller Gentechnik-Pflanzen und Tiere (Überblick bei Smyth & McHughen, 2008).

3.1.2 Vorsorgeprinzip

Kanada gehört zu den Unterzeichnern des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity, CBD), in dem das Vorsorgeprinzip als wichtige Grundlage des Umgangs mit gentechnisch veränderten Organismen festgehalten ist (s. u.). Allerdings spielt es in der Gesetzgebung Kanadas keine herausgehobene Rolle. Insbesondere erkennt Kanada das Vorsorgeprinzip in Bezug auf den internationalen Handel nicht als verbindliche Regel an. So heißt es im entsprechenden Dokument der Kanadischen Regierung (Canada, 2003):

„The Government does not yet consider the precautionary principle/approach to be a rule of customary international law.“

3.1.3 Kennzeichnung

In Kanada gibt es keine gesetzlich vorgeschriebene Kennzeichnung für gentechnisch veränderte Organismen. Es gibt also keine Transparenz darüber, welche Produkte GVOs enthalten oder aus diesen hergestellt sind. Dies betrifft Saatgut ebenso wie Lebensmittel und Futtermittel. Es gibt keine gesetzlich vorgeschriebenen Maßnahmen zum Schutz der gentechnikfreien Landwirtschaft und Lebensmittelproduktion.

3.1.4 Langzeitfolgen / Kontrolle nach Inverkehrbringung (Monitoring)

Da es keine systematische Erfassung und Kennzeichnung gentechnisch veränderter Organismen gibt, können deren Auswirkung in der Umwelt sowie bei der Verwendung in Lebens- und Futtermitteln auch nicht systematisch überwacht werden. Es gibt keine Vorschriften, um generell eine Ausbreitung der gentechnisch veränderten Organismen in natürlichen Populationen zu verhindern. Tatsächlich breitet sich in Kanada transgener Raps bereits unkontrolliert in der Umwelt aus (Überblick bei Bauer-Panskus et al., 2015).

3.2 Die Schutzstandards in den USA

3.2.1 Prüfung der Risiken

In den USA gibt es keine systematische Erfassung aller gentechnisch veränderten Organismen, die freigesetzt oder als Lebensmittel vermarktet werden sollen. Dahinter steht die spezielle Auffassung, dass gentechnisch veränderte Pflanzen und Tiere grundsätzlich nicht anders zu bewerten sind als solche aus konventioneller Zucht. Sie werden insofern als „gleichwertig“ behandelt, als es für die Bewertung nicht auf das Herstellungsverfahren ankommt, sondern nur auf die Eigenschaften des Produktes. Firmen können im Vorfeld bei der zuständigen Behörde des US-Landwirtschaftsministeriums anfragen, ob diese besonderen Regulierungsbedarf sieht. Ist das nicht der Fall, können die Produkte ohne weitere Auflagen auf den Markt gebracht werden. Es gibt bereits über ein Dutzend von GV-Pflanzen, die entsprechend von der Regulierung freigestellt wurden (Camacho et al., 2014, Ledford, 2013).

3.2.2 Vorsorgeprinzip

In den USA wird kein grundsätzlicher Unterschied zwischen Gentechnik-Organismen und konventionell gezüchteten Pflanzen und Tieren gemacht. Vereinfacht gesagt geht man davon aus, dass diese, solange keine konkreten Hinweise auf Gefahren vorliegen, als sicher anzusehen sind (GRAS-Konzept: „generally recognised as safe“²⁷⁾).

3.2.3 Kennzeichnung

In den USA gibt es keine Kennzeichnungspflicht für gentechnisch veränderte Organismen und Lebensmittel oder gesetzlich vorgeschriebene Maßnahmen für den Schutz der gentechnikfreien Landwirtschaft. Sind sie auf dem Markt zugelassen („dereguliert“), können GVOs ohne gesetzliche Einschränkungen verbreitet werden. Verbraucherinnen und Verbraucher können daher entsprechende Produkte kaum vermeiden. Auch beim Saatgut gibt es keine Vorschriften zur Trennung von mit und ohne Gentechnik. Eine Kennzeichnung gentechnisch veränderter Lebensmittel wird allerdings auch in den USA von vielen Organisationen gefordert. Einzelne Hersteller haben deswegen angekündigt, ihre Produkte freiwillig als gentechnikfrei zu kennzeichnen.²⁸⁾

3.2.4 Langzeitfolgen / Kontrolle nach Inverkehrbringung (Monitoring)

Da es keine systematische Erfassung und Kennzeichnung gentechnisch veränderter Organismen gibt, sobald diese einmal „dereguliert“ sind, können deren Auswirkungen in der Umwelt sowie bei der Verwendung in Lebens- und Futtermitteln auch nicht systematisch überwacht werden.

27) <http://www.fda.gov/Food/IngredientsPackagingLabeling/GRAS/>

28) Siehe z.B. <http://www.mars.com/global/press-center/gmo.aspx>

In den USA gibt es auch keine gesetzlichen Vorschriften, die eine räumliche oder zeitliche Kontrolle für „deregulierte“ Gentechnik-Organismen vorsehen würde. Ob sich gentechnisch veränderte Gräser oder Rapspflanzen unkontrolliert ausbreiten, ist für deren Zulassung nicht erheblich. Breiten sich dann die künstlichen Gene in den natürlichen Populationen aus, wie das im Falle von Gentechnik-Raps und Gentechnik-Gräsern bereits beobachtet wird (Übersicht bei Bauer-Panskus et al., 2015), kann im Schadensfall nicht mehr oder nur noch eingeschränkt reagiert werden.

3.3 Die Schutzstandards der EU

3.3.1 Prüfung der Risiken

In der EU werden alle Organismen erfasst, die mit gentechnischen Methoden hergestellt wurden. Sie müssen ein Zulassungsverfahren durchlaufen, bevor sie in Lebens- und Futtermitteln eingesetzt bzw. freigesetzt werden können (EU Richtlinie 2001/18²⁹⁾ und Verordnung 1829/2003³⁰⁾). Ausgangspunkt der Prüfung ist das Verfahren, das zur Herstellung gentechnisch veränderter Organismen verwendet wurde: Alle Organismen, die entsprechende Kriterien erfüllen, werden erfasst und einer speziellen Risikoprüfung unterzogen. Diese systematische Erfassung ist auch die Grundlage für die Kennzeichnung der Produkte und den Schutz der gentechnikfreien Lebensmittelproduktion.

3.3.2 Vorsorgeprinzip

Anders als in Kanada und den USA ist das Vorsorgeprinzip zentraler Bestandteil der Lebensmittelsicherheit und des Umweltschutzes. Es ist Grundlage und Leitbild der Gesetzgebung im Bereich Lebensmittelsicherheit und im Umgang mit den Risiken gentechnisch veränderter Organismen (siehe Verordnung 178/2002³¹⁾ und Richtlinie 2001/18).

Dabei sind in der EU die Verantwortung für die wissenschaftliche Risikobewertung (risk assessment) und die der Entscheidung über eine Marktzulassung (risk management) getrennt: Anders als in den USA und Kanada entscheiden also nicht Behörden, sondern die Politik, das heißt die EU-Mitgliedsstaaten und die EU-Kommission darüber, was angebaut und als Lebensmittel verwendet werden kann. Dadurch kann sichergestellt werden, dass bei der Anwendung des Vorsorgeprinzips alle relevanten Entscheidungsgründe einbezogen werden.

3.3.3 Kennzeichnung

In der EU müssen Saatgut, sowie alle Lebens- und Futtermittel, die aus gentechnisch veränderten Organismen hergestellt werden oder diese enthalten, gekennzeichnet werden (Verordnung 1829/2003). Es gibt gesetzliche Regelungen zum Schutz der gentechnikfreien Lebensmittelproduktion und Vorschriften, die einer unkontrollierten Ausbreitung der GVOs in der Umwelt gegensteuern sollen (Richtlinie 2001/18). Zudem können auch einzelne EU-Mitgliedsländer den Anbau gentechnisch veränderter Pflanzen verbieten, ohne deswegen auf spezielle Gefahren verweisen zu müssen (Richtlinie 2015/412).³²⁾

3.3.4 Langzeitfolgen / Kontrolle nach Inverkehrbringung (Monitoring)

Anders als in Kanada und den USA muss jede Anmeldung gentechnisch veränderter Organismen durch einen Überwachungsplan (für das sogenannte Monitoring) ergänzt werden. Dieser soll ermöglichen, auch nach einer Zulassung negative Auswirkungen auf Mensch und Umwelt zu erfassen (Annex VII der Richtlinie 2001/18).

29) Richtlinie 2001/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. März 2001 über die absichtliche Freisetzung genetisch veränderter Organismen in die Umwelt und zur Aufhebung der Richtlinie 90/220/EWG des Rates – Erklärung der Kommission, ABl. L 106 vom 17.4.2001, S. 1–39.

30) Verordnung (EG) Nr. 1829/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. September 2003 über gentechnisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. L 268 vom 18.10.2003, S. 1–23.

31) VERORDNUNG (EG) Nr. 178/2002 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit (AbI. L 31 vom 1.2.2002, S. 1–24).

32) Richtlinie (EU) 2015/412 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2015 zur Änderung der Richtlinie 2001/18/EG zu der den Mitgliedstaaten eingeräumten Möglichkeit, den Anbau von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) in ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. L 68 vom 13.3.2015, S. 1–8.

Tabelle 3: Überblick über einige Unterschiede in der Gentechnik-Gesetzgebung zwischen der EU und den USA & Kanada

EU	USA/Kanada
Die Risikoprüfung umfasst alle Organismen, die mit gentechnischen Verfahren hergestellt wurden	Keine systematische Erfassung; gentechnisch veränderte Organismen und konventionell gezüchtete Pflanzen und Tiere werden grundsätzlich als „gleichwertig“ angesehen
Lebens- und Futtermittel, die aus gentechnisch veränderten Organismen hergestellt werden, unterliegen der Kennzeichnungspflicht	In der Regel keine Kennzeichnung
Das Vorsorgeprinzip und Unsicherheiten in der Risikobewertung sind Grundlage und Leitbild der Gesetzgebung	Nichtzulassung nur bei Nachweis von Gefährdung. Vorsorgeprinzip spielt keine herausgehobene Rolle.
Über die Marktzulassung entscheidet die Politik auf Grundlage einer wissenschaftlichen Bewertung und dem Vorsorgeprinzip	Über die Zulassung entscheiden Behörden
Mitgliedstaaten der EU können den Anbau von Gentechnik-Pflanzen auf ihrem Territorium verbieten	GV-Pflanzen, die zugelassen sind, dürfen ohne Restriktionen angebaut und vermarktet werden
Saatgut, das nicht entsprechend gekennzeichnet ist, darf nicht mit Gentechnik-Saaten kontaminiert sein	Keine Vorschriften bei zugelassenem Saatgut
Gesetzliche Verpflichtung zum Schutz der gentechnikfreien Landwirtschaft und Lebensmittelherstellung	Keine Auflagen zum Schutz gentechnikfreier Produzenten
Langzeitbeobachtung der Auswirkungen für Mensch und Umwelt ist nach einer Marktzulassung vorgeschrieben	Keine systematische Beobachtung nach einer Marktzulassung
Eine unkontrollierte Ausbreitung von GVOs in der Umwelt soll vermieden werden	Wenn GVOs zugelassen sind, dürfen sie sich über den Acker hinaus in der Umwelt ausbreiten und ihr Erbgut auch in natürlichen Populationen verbreiten
Verpflichtende Kennzeichnung von Produkten, die von Tieren stammen, die mit Gentechnik-Pflanzen gefüttert wurden (in der Bundesrepublik Deutschland geplant)	Gilt als Hindernis für den Handel
Verbot / Kennzeichnung von Klon-Tieren (in der Bundesrepublik Deutschland geplant)	Gilt als Hindernis für den Handel

Aus der Sicht des Umwelt- und Verbraucherschutzes liegen die Nachteile der Gesetzgebung in den USA und Kanada auf der Hand: Das System in den USA und Kanada unterscheidet gentechnische Verfahren nicht konsequent von anderen Herstellungsverfahren. Deswegen werden nicht alle Produkte auf ihre Risiken untersucht. Gentechnisch veränderte Organismen können auch ohne spezielle Risikoprüfung auf den Markt gelangen. In den USA und Kanada haben die Verbraucher und Landwirte keine Wahlfreiheit und keine Transparenz darüber, ob Lebensmittel oder Futtermittel aus

gentechnisch veränderten Pflanzen hergestellt werden. Es gibt keine Maßnahmen zum Schutz der gentechnikfreien Produktion. Das Vorsorgeprinzip spielt nur eine untergeordnete Rolle: Im Zweifel erteilen die Behörden eine Zulassung, während in der EU die Politik einen wesentlich größeren Entscheidungsspielraum hat.

Nachfolgende Beispiele sollen die unterschiedlichen Sichtweisen und einige zugrundeliegende Probleme anschaulich machen:

Beispiel: Gentechnik-Lachs

Die Marktzulassung des Gentechnik-Lachses in den USA ist ein Lehrstück für den dortigen Umgang mit den Risiken: Nachdem das Ergebnis der Risikoabschätzung vorlag und obwohl die Behörden keinen eindeutigen Beweis für eine Gefährdung von Umwelt und Verbrauchern gefunden hatten, setzte die Industrie die Behörde und die Politik gezielt unter Druck. Die Industrie erhob den Vorwurf, die Behörden würden nicht nach wissenschaftlichen Standards urteilen. Ein Vertreter der Gentechnik-Firma Recombinetics, die u.a. gentechnisch veränderte Rinder vermarkten will, ließ sich vor der Zulassung in der Presse³³⁾ wie folgt zitieren:

„Es wäre hilfreich zu wissen, ob die US-Zulassungsbehörde für Lebensmittel FDA eine wissenschaftsbasierte Organisation ist – das bedeutet, dass Produkte, die als sicher bewertet werden, auf dem Markt erscheinen und nicht von Politikern blockiert werden.“

Ähnlich argumentiert die US-Expertin Van Eenennaam, die in früheren Jahren zusammen mit Monsanto Patente auf gentechnisch veränderte Pflanzen angemeldet hat und jetzt mit Recombinetics an den hornlosen Rindern arbeitet: **„Ich dachte, wir hätten hier ein wissenschaftsbasiertes Bewertungssystem, aber das war wohl eine klare Fehleinschätzung.“**³⁴⁾

Welche methodischen Mängel die Risikoprüfung hat und welche offenen Fragen zurückbleiben, ist nach den Spielregeln der Zulassung in den USA nicht entscheidend. Die „Wissenschaft“ wird auf das reduziert, was man zum Zeitpunkt der Zulassungsprüfung nachweisen kann. Gibt es keine Evidenz für Gefährdungen von Mensch und Umwelt zum Zeitpunkt der Zulassung, gilt das Produkt als sicher und darf in Verkehr gebracht werden.

Diese Herangehensweise ist wissenschaftlich absurd: Zum Zeitpunkt einer Zulassungsprüfung kann es tatsächlich unmöglich sein, konkrete Gefahren nachzuweisen. Kommt es dann zum Schadensfall, kann es zu spät sein, um noch einzugreifen, insbesondere wenn sich die Organismen nicht mehr aus der Umwelt entfernen lassen. Dagegen bietet das Vorsorgeprinzip die Möglichkeit, mit diesen Risiken wesentlich angemessener umzugehen: Verbote einer Freisetzung oder Vermarktung sind auch dann durchsetzbar, wenn es noch keinen Beweis für eine konkrete Gefährdung gibt.

33) www.the-scientist.com/?articles.view/articleNo/40081/title/Designer-Livestock/

34) Vgl. http://169.237.28.91/AnimalBiotech/my_laboratory/Presentations/2013/IFT.pdf

Beispiel: Neue Gentechnik-Verfahren

In der EU müssen vor einer Freisetzung oder Vermarktung alle Organismen erst eine Zulassungsprüfung durchlaufen. Nun gibt es aber neue Verfahren, von denen die Industrie behauptet, dass sie keine Gentechnik seien. Zum Einsatz kommen u. a. sogenannte Gen-Scheren, die das Erbgut an einer bestimmten Stelle aufschneiden und dabei auch zusätzliche DNA einfügen können.

Eine zentrale Bedeutung haben in diesem Zusammenhang maßgeschneiderte Nukleasen (DNA-Scheren), die es erlauben sollen, die DNA an einer bestimmten Stelle zu verändern. Auch die Möglichkeit, DNA (und RNA) mit und ohne natürliche Vorlagen synthetisch herzustellen, ist für diese Anwendungen entscheidend. Diese Technologien können eingesetzt werden, um

- ▶ Transgene in das Erbgut einzuführen,
- ▶ Erbgut neu so zu kombinieren, dass es keine natürliche Entsprechung hat,
- ▶ DNA direkt in der Zelle zu verändern (ohne „Genübertragung“)
- ▶ Gene zu entfernen oder stillzulegen,
- ▶ über epigenetische Mechanismen die Genregulierung zu verändern.

Diese Technologien führen nicht immer dazu, dass transgene Organismen entstehen (welche das Erbgut fremder Arten in sich tragen). Sie sind aber immer als gentechnische Verfahren anzusehen: Die Methoden basieren auf einem direkten Eingriff auf der Ebene des Genoms unter Verwendung von Material, das außerhalb der Zellen zubereitet wurde. Daher müssen diese Techniken in der EU auch als Gentechnik reguliert werden. Dies zeigen mehrere rechtliche Gutachten im Detail, auch wenn die Details derzeit in der EU politisch umstritten sind.³⁵⁾

Nach einem Bericht aus Nature Biotechnology (Grushkin, 2016) will beispielsweise der Konzern DuPont erreichen, dass neue Verfahren, bei denen Nukleasen verwendet werden, wie konventionelle Züchtung behandelt werden. In diesem Artikel wird auch darauf hingewiesen, dass in den USA entsprechende Produkte nicht als zulassungspflichtig gelten. Es werden mehrere Fälle angeführt, die unter anderem gentechnisch veränderten Raps, Mais, Reis und Kartoffeln betreffen und ohne spezielle Risikoprüfung freigesetzt werden dürfen.

Sieht man sich die neuen Gentechnikverfahren im Detail an, stellt man fest, dass deren Einsatz bei Pflanzen zu vielen ungewollten Veränderungen geführt hat (siehe z.B. Li et al., 2016). Auch bei Nutztieren werden zahlreiche und auch schwerwiegende Nebenwirkungen beobachtet (Übersicht bei Then, 2016a). Würden diese Pflanzen und Tiere in der EU nicht als Gentechnik klassifiziert, würden sie weder eingehend auf ihre Risiken geprüft noch gekennzeichnet. Das Vorsorgeprinzip würde außer Kraft gesetzt.

³⁵⁾ <http://www.euractiv.de/section/gesundheit-und-verbraucherschutz/news/noch-immer-keine-entscheidung-ueber-neue-pflanzenzuchtmethoden/>

4. Die Bedeutung des Vorsorgeprinzips für die Schutzstandards der EU

Der Vergleich der Schutzstandards für Mensch und Umwelt zeigt, dass die EU im Bereich Gentechnik und Lebensmittelerzeugung ein wesentlich höheres Niveau als Kanada und die USA (s.o.) vorsieht.

Ein Standardargument der Befürworter der Freihandelsabkommen ist, dass die Schutzstandards für Umwelt und Verbraucher nicht abgesenkt werden sollen. Die Unterzeichner hätten nach wie vor ein „right to regulate“ und die Standards der Welthandelsorganisation (WTO) würden ohnehin gelten. Dabei wird insbesondere auf das Übereinkommen über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen (Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS) der WTO verwiesen.

Nachzulesen ist diese Argumentation beispielsweise in der Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage von Abgeordneten vom August 2015.³⁶⁾ Hier wird in Bezug auf CETA unter anderem gefragt,³⁷⁾ ob durch die geplante regulatorische Zusammenarbeit und die schwache Stellung des Vorsorgeprinzips die Schutzstandards in der EU abgesenkt werden könnten. In ihrer Antwort weist die deutsche Bundesregierung diese Auffassung unter Hinweis auf die SPS-Standards zurück. Nachfolgend wird die Bedeutung des Vorsorgeprinzips im Rahmen des SPS-Abkommens der WTO, des Übereinkommens über die biologische Vielfalt, der EU sowie von TTIP und CETA analysiert. Dadurch wird deutlich, dass die Unterschrift des CETA-Abkommens einen Systemwechsel bedeuten würde, durch den die Anwendung des Vorsorgeprinzips in der EU erheblich geschwächt würde.

4.1 Das Vorsorgeprinzip im SPS-Abkommen der WTO

Das Übereinkommen über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen (Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS) legt fest, welche Regelungen zum Schutz der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen im Rahmen der WTO als zulässig angesehen werden. Es geht dabei um Regelungen, die sich unmittelbar oder mittelbar auf den internationalen Handel auswirken können. SPS-Maßnahmen dürfen insbesondere dann ergriffen werden, wenn dies für den Gesundheitsschutz notwendig ist. Der entsprechende Abschnitt zum Vorsorgeprinzip im Artikel 5 des SPS-Abkommens lautet:

„(7) In Fällen, in denen der diesbezügliche wissenschaftliche Beweis unzureichend ist, kann ein Mitglied vorübergehend sanitäre oder phytosanitäre Maßnahmen auf der Grundlage der verfügbaren einschlägigen Informationen treffen, einschließlich jener von einschlägigen internationalen Organisationen, wie auch von sanitären oder phytosanitären Maßnahmen, die von anderen Mitgliedern angewendet wurden. Unter diesen Umständen werden sich die Mitglieder die nötige Zusatzinformation für eine objektivere Bewertung der Risiken beschaffen und die sanitäre oder phytosanitäre Maßnahme dementsprechend in einem angemessenen Zeitraum überprüfen.“³⁸⁾

³⁶⁾ Bundestagsdrucksache 18 /6000 <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/060/1806000.pdf>

³⁷⁾ Siehe die Fragen 15 und 16 der Anfrage (vgl. Fußnote zuvor).

³⁸⁾ Ein deutsche Übersetzung des SPS-Abkommens findet sich unter <http://www.bmwf.gv.at/Aussenwirtschaft/handelspolitik/WTO/Documents/spsbereinkommen.pdf>

Die Göttinger Juristen Peter-Tobias Stoll, Till Patrik Holterhus und Henner Gött, die ein Gutachten zur regulatorischen Kooperation im Rahmen von TTIP und CETA vorgelegt haben, bewerten das Vorsorgekonzept des SPS-Übereinkommens wie folgt (Stoll et al 2015): **„Im Recht der WTO dominiert besonders in dem Abkommen über sanitäre und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen, dem SPS-Übereinkommen, der sog. wissenschaftsbasierte Ansatz, der handelsbeschränkende Regulierungen zur Abwehr von Gefahren in der Regel nur dann zulässt, wenn eine gesicherte wissenschaftliche Grundlage besteht. Im Falle ungenügender wissenschaftlicher Erkenntnisse erlaubt das hier oft einschlägige WTO-SPS-Übereinkommen – ohne den Begriff der Vorsorge anzuführen – nur provisorische Maßnahmen. Diese Maßnahmen sind zudem an eine Pflicht zur schnellen weiteren Aufklärung geknüpft und müssen innerhalb eines vernünftigen Zeitraums im Lichte weiterer Erkenntnisfortschritte überprüft werden.“**

In einer Publikation, die 2010 vom Max Planck Institut für Comparative Public Law and International Law zum Thema Vorsorgeprinzip herausgegeben wurde, wird davor gewarnt, dass das SPS-Übereinkommen insbesondere im Bereich Biotechnologie eine sinnvolle Anwendung des Vorsorgeprinzips gar nicht zulasse (Laowonsiri, 2010):

„Biological development is always unforeseeable. Keeping with the mode of the SPS Agreement would not be able to deal with potential hazards resulting from such development.“

Wie die SPS-Standards in den USA ausgelegt werden, zeigen die zitierten Äußerungen der Protagonisten einer Einführung des Gentechnik-Lachses in den USA: Werden innerhalb einer „reasonable period of time“ keine Beweise für die Risiken von Gentechnik-Organismen vorgelegt, muss in der Regel eine Zulassung erfolgen.

4.2 Das Vorsorgeprinzip und die CBD

Die SPS-Standards und ihre enge Auslegung in den USA sind nur eine Variante des Vorsorgeprinzips, das auch in anderen internationalen Abkommen eine wichtige Rolle spielt. So hat es im Rahmen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity, CBD) eine wichtige Funktion. In der „Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung“ der Konferenz der Vereinten Nationen über Umwelt und Entwicklung (3. bis 14. Juni 1992 in Rio de Janeiro), in deren Rahmen die CBD verabschiedet wurde, definiert die internationale Staatengemeinschaft im Grundsatz 15 das Vorsorgeprinzips wie folgt:

„Zum Schutz der Umwelt wenden die Staaten im Rahmen ihrer Möglichkeiten allgemein den Vorsorgegrundsatz an. Drohen schwerwiegende oder bleibende Schäden, so darf ein Mangel an vollständiger wissenschaftlicher Gewissheit kein Grund dafür sein, kostenwirksame Maßnahmen zur Vermeidung von Umweltverschlechterungen aufzuschieben.“³⁹⁾

³⁹⁾ Siehe <http://www.un.org/depts/german/conf/agenda21/rio.pdf>

Hier gibt es deutliche Unterschiede zum Wortlaut des SPS-Übereinkommens: Die Definition der Rio-Erklärung geht offensichtlich nicht davon aus, dass die Maßnahmen nach einer bestimmten Zeit wieder beendet werden müssen. Die Beweislast liegt nicht einseitig bei der Institution, die die Vorsorgemaßnahmen einleitet.

Auch im internationalen Cartagena Protokoll über Sicherheit in der Biotechnologie (Biosafety oder Cartagena Protokoll)⁴⁰⁾, das im Rahmen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt verabschiedet wurde, ist das Vorsorgeprinzip mit Bezug auf die Rio-Erklärung integriert. Dieses rechtlich verbindliche Protokoll ermöglicht es, vorsorglich Schutzmaßnahmen gegen den grenzüberschreitenden Verkehr von vermehrungsfähigen Gentechnik-Organismen zu erlassen. Kommt es dabei zu einem Streit über deren Einfuhr, so hat der Exporteur die Nachweispflicht dafür, dass der Organismus sicher ist (Artikel 10 des Cartagena Protokolls). Hier muss also nicht die Gefahr nachgewiesen werden, sondern die Sicherheit. Das auf dem Vorsorgeprinzip basierende Schutzniveau, so wie es durch die Rio-Erklärung definiert wird, ist also wesentlich höher als das im Rahmen des SPS-Abkommens. Das Cartagena-Protokoll wurde durch die Verordnung 1946/2003⁴¹⁾ in der EU verbindlich verankert.

Im Rahmen der Freihandelsabkommen CETA und TIPP treffen Staaten aufeinander, die im Kontext der CBD unterschiedliche Positionen vertreten. So haben die USA, anders als die EU und Kanada, das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity, CBD) und das damit verbundene Cartagena Protokoll nicht ratifiziert. Kanada ist zwar der CBD und dem Protokoll beigetreten. Allerdings erkennt Kanada das Vorsorgeprinzip nicht als gültige Regel in Bezug auf den internationalen Handel an (Canada, 2003). In der EU gilt keine derartige Einschränkung (EU Kommission, 2000).

4.3 Das Vorsorgeprinzip in der EU

Die EU-Kommission hat im Jahr 2000 eine Interpretationshilfe vorgelegt, um das Vorsorgeprinzip genauer zu definieren (EU Kommission, 2000). Daraus geht hervor, dass die EU eine andere Auslegungsweise des Vorsorgeprinzips praktiziert als die USA. Charakterisiert wird das Vorsorgeprinzip wie folgt: **„[Es] ist es in konkreten Fällen anwendbar, in denen die wissenschaftlichen Beweise nicht ausreichen, keine eindeutigen Schlüsse zulassen oder unklar sind, in denen jedoch aufgrund einer vorläufigen und objektiven wissenschaftlichen Risikobewertung begründeter Anlaß zu der Besorgnis besteht, daß die möglicherweise gefährlichen Folgen für die Umwelt und die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen mit dem hohen Schutzniveau der Gemeinschaft unvereinbar sein könnten.“**

Begründet werden können Vorsorgemaßnahmen u. a. dadurch, **„daß eine wissenschaftliche Risikobewertung wegen unzureichender nicht eindeutiger oder ungenauer Daten keine hinreichend genaue Bestimmung des betreffenden Risikos zuläßt.“**

Bei der Entscheidung über die Aufrechterhaltung der Maßnahmen können unterschiedliche Gründe berücksichtigt werden:

„Die Wahl der Antwort auf eine gegebene Situation stützt sich auf eine politische Entscheidung, die abhängig ist von dem Risikoniveau, das die Gesellschaft als „akzeptabel“ ansieht.“

Dabei geht die EU davon aus, dass sie die Schutzstandards frei festlegen kann:

„Die Kommission ist der Auffassung, daß die Gemeinschaft ebenso wie andere Mitglieder der WTO das Recht hat, insbesondere auf dem Gebiet der Umwelt und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen ein Schutzniveau festzulegen, das sie für angemessen hält. Die Anwendung des Vorsorgeprinzips stellt ein wesentliches Element ihrer Politik dar. Die Entscheidungen, die sie entsprechend heute trifft, werden auch in Zukunft den Standpunkt bestimmen, den sie auf internationaler Ebene bezüglich der Anwendung dieses Prinzips vertreten wird.“

In diesem Zusammenhang ist es wichtig, hervorzuheben, dass die Umsetzung des Vorsorgeprinzips in der EU nicht durch eine Behörde erfolgt. Risikobewertung (risk assessment) und politische Entscheidung (risk management) sind in der EU strikt getrennt. Während die Behörde strikt auf der Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse prüfen soll, kann die politische Entscheidung über eine Zulassung gentechnisch veränderter Organismen auf der Grundlage des Vorsorgeprinzips auch andere Kriterien wie Ethik und sozio-ökonomische Nachteile einbeziehen. Hier weist das Vorsorgeprinzip, wie es im Rahmen des SPS definiert ist, ein grundsätzliches Defizit auf: Es räumt der politischen Entscheidung keinen ausdrücklichen Spielraum ein (siehe Laowonsiri, 2010).

In der EU ist das Vorsorgeprinzip die Basis und das Leitbild der Gesetzgebung im Bereich Gentechnik (Richtlinie 2001/18) und Lebensmittelsicherheit (Verordnung 178/2002). Das Vorsorgeprinzip wird für den Bereich des Umweltschutzes auch im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)⁴²⁾ im Artikel 191 erwähnt. Hier heißt es:

„Die Umweltpolitik der Union zielt unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Union auf ein hohes Schutzniveau ab. Sie beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip.“

Im Hinblick hierauf umfassen die den Erfordernissen des Umweltschutzes entsprechenden Harmonisierungsmaßnahmen gegebenenfalls eine Schutzklausel, mit der die Mitgliedstaaten ermächtigt werden, aus nicht wirtschaftlich bedingten umweltpolitischen Gründen vorläufige Maßnahmen zu treffen, die einem Kontrollverfahren der Union unterliegen.“

40) Siehe <http://www.bmub.bund.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/cartagena.pdf>

41) Verordnung (EG) Nr. 1946/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Juli 2003 über grenzüberschreitende Verbringungen genetisch veränderter Organismen (Text von Bedeutung für den EWR). ABl. L 287 vom 5.11.2003, S. 1–10.

42) Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union – Vertrag über die Europäische Union (konsolidierte Fassung) – Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (konsolidierte Fassung) – Protokolle – Anhänge – Erklärungen zur Schlussakte der Regierungskonferenz, die den am 13. Dezember 2007 unterzeichneten Vertrag von Lissabon angenommen hat – Übereinstimmungstabellen, Amtsblatt Nr. C 326 vom 26/10/2012 S. 1 – 390.

4.4 Das Vorsorgeprinzip im Kontext von TTIP und CETA

Das Vorsorgeprinzip ist auch in TTIP und CETA vorgesehen, wobei das SPS-Abkommen der WTO in beiden als die wesentliche Grundlage gilt. Zudem sind in den CETA-Kapiteln zu „Trade and Labour“ sowie „Trade and Environment“ auch Textbausteine eingefügt, die in ihrem Wortlaut an die umfassendere Definition des Vorsorgeprinzips der Rio-Erklärung erinnern. So heißt es im Kapitel „Trade and Labour“:

“The Parties acknowledge that where there are existing or potential hazards or conditions that could reasonably be expected to cause injury or illness to a person, the lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective protective measures.”⁴³⁾

Und im Kapitel „Trade and Environment“ wird festgestellt: **“The Parties acknowledge that where there are threats of serious or irreversible damage, the lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.”⁴⁴⁾**

Stoll et al (2015) weisen jedoch darauf hin, dass diesen Formulierungen nur eine eingeschränkte Bedeutung zukommt: „Da allerdings abgesehen von den beiden Ausnahmen das gesamte CETA-Abkommen dem eingeschränkten Ansatz der WTO folgt, erscheint es schwer vorstellbar, dass in diesem Rahmen dem Vorsorgeprinzip mehr Raum geschaffen werden kann.“

All dies lässt die Annahme zu, dass das Vorsorgeprinzip im CETA nicht gestärkt und möglicherweise sogar weiter zugunsten eines wissenschaftsbasierten Ansatzes⁴⁵⁾ zurückgedrängt werden wird. Zusammengefasst lässt sich daher feststellen, dass eine, auf dem Gedanken der Vorsorge beruhende Regulierung im CETA-Entwurf nur in einzelnen, besonders geregelten Ausnahmefällen zulässig ist, während im Übrigen ein wissenschaftsbasierter Ansatz zugrunde gelegt wird. Ferner kann man feststellen, dass dies der bisherigen Regulierungskultur der Europäischen Union zuwiderläuft.“

So wird im Bereich des Gesundheitsschutzes (Public-Health) dem Vorsorgeschutz nur eine untergeordnete Rolle zugestanden: Im CETA-Kapitel zu „sanitary and phytosanitary measures“, das sich gleichermaßen mit dem Schutz der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen befasst, wird als Referenz nur das SPS-Abkommen der WTO genannt:

“The objectives of this Chapter are to:

- (a) protect human, animal and plant life or health while facilitating trade;**
- (b) ensure that the Parties’ sanitary and phytosanitary (“SPS”) measures do not create unjustified barriers to trade; and**
- (c) further the implementation of the SPS Agreement.”⁴⁶⁾**

Das CETA-Abkommen steht damit in deutlichem Widerspruch zur Gesetzeslage in der EU: Hier dient ein umfassendes Vorsorgeprinzip als die entscheidende Grundlage für die Gesetzgebung im gesamten Bereich der Lebensmittelsicherheit.

Dagegen sieht der Rechtsexperte Laowonsiri (2010) gerade in Zusammenhang mit der Gentechnik eine Notwendigkeit für die konsequente Anwendung des Vorsorgeprinzips im Hinblick auf den Schutz der Gesundheit:

“The precautionary principle in relation to the protection of health and life of human beings shall be carefully distinguished from “the protection of health and life of animals and plants”. When the precautionary principle is discussed in the context of general international environmental law, it appears that the controversy has not been settled, even though the precautionary principle is considered supplementary to the environmental legal context and is regularly advocated. Specifically, in the area of public health, the precautionary principle is not just a supplementary, but also a vital and inevitable tool which helps to prevent human beings from possible hazards. Due to the endless advancement of biotechnology, scientific outcomes are continuously generated and thus their risks sometimes are unpredictable. Genetically modified foods are evidence which affirms the anxiety resulting from advancement of biotechnology. When human beings get closer to the possible risk of science because of the food they consume, a sufficient legal framework shall be immediately established to protect human beings.“

Die geplanten Freihandelsabkommen treiben die Entwicklung jedoch in entgegengesetzte Richtung. Das in der EU gültige Vorsorgeprinzip würde durch die Unterzeichnung von CETA erheblich geschwächt. Dabei stellen Wagner et al (2015) zwar richtig fest, dass es keine vollständige Abkehr vom Vorsorgeprinzip geben wird. Was sich aber ändern wird, ist die Rolle und die Bedeutung des Vorsorgeprinzips: Es wird seine herausgehobene Rolle in Zusammenhang mit der Sicherung der Lebensmittelsicherheit und des Umweltschutzes einbüßen.

43) Comprehensive Economic And Trade Agreement (CETA), Chapter Twenty-Three: Trade And Labour, Article 23.3, Multilateral labour standards and agreements, S. 184–185.

44) Comprehensive Economic And Trade Agreement (CETA), Chapter Twenty-Four Trade And Environment, Article 24.8: Scientific and technical information, S. 194–195.

45) Anmerkung des Autors: Gemeint ist hier der Ansatz des SPS Abkommens.

46) Comprehensive Economic And Trade Agreement (CETA), Chapter Five: Sanitary And Phytosanitary Measures, Article 5.2: Objectives, S. 22.

5. Freier Handel für die Gentechnikindustrie

CETA und TTIP schreiben nicht direkt vor, dass bestimmte Schutzstandards abgesenkt oder angepasst werden müssen. Festgelegt werden vielmehr neue Spielregeln, die die künftige Entwicklung festlegen.

Im Falle des CETA Abkommens wird den Mitgliedsländern zugestanden, ihre eigenen Schutzstandards festzulegen. Die rechtliche Grundlage und das gemeinsame Leitbild hierfür ist aber nicht das Vorsorgeprinzip. Neben dem SPS-Abkommen ist hier vor allem das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse⁴⁷⁾ (Technical Barriers to Trade – TBT) -der WTO zu nennen. Dass CETA und TTIP für die Industrie zu einer Art Freifahrt-schein werden könnte, zeigt die Analyse der Situation vor dem Hintergrund der WTO-Streitverfahren um Hormonfleisch und Gentechnik.

Das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Abkommen) der WTO

Neben dem SPS-Übereinkommen der WTO gibt es ein zweites Übereinkommen der Welthandelsorganisation, das eine herausragende Bedeutung für die geplanten Freihandelsabkommen hat: Das Übereinkommen über technische Handelshemmnisse der WTO, besser bekannt unter der englischen Bezeichnung Technical Barriers to Trade (TBT).

Das TBT-Übereinkommen soll vor allem die Errichtung unnötiger technischer Handelsbarrieren verhindern und die gegenseitige Anerkennung und die Harmonisierung von technischen Standards fördern. Laut dem TBT-Übereinkommen dürfen die technischen Vorschriften und entsprechende Bewertungsverfahren nicht handelsbeschränkender als notwendig sein, um ein berechtigtes Ziel zu erreichen. Außerdem müssen sie transparent und nicht diskriminierend sein.⁴⁸⁾

Im Zusammenhang mit der Gentechnik hat dieses Abkommen eine besondere Bedeutung: Wenn gentechnisch veränderte Pflanzen und Tiere nicht als unterschiedlich, sondern als im Wesentlichen gleich angesehen werden, wie das in den USA und in Kanada der Fall ist, dürfen sie im internationalen Handel auch nicht unterschiedlich behandelt werden. Das betrifft mögliche Import-Verbote ebenso wie die Kennzeichnung.

Die in den USA und Kanada zur Anwendung kommende rechtliche Gleichsetzung von Gentechnik und konventioneller Züchtung hat daher nicht nur Auswirkungen auf die Risikobewertung, sondern ist auch im Hinblick auf das SPS- und TBT-Abkommen äußerst relevant. Es scheint einen direkten Zusammenhang zu geben zwischen den Regeln des TBT-Abkommens ('like' products) und den Kriterien, die in den USA und Kanada der Risikobewertung (substantial equivalence) zugrunde gelegt werden. Man könnte schlussfolgern, dass die USA und Kanada ihre Risikobewertung nicht so sehr nach wissenschaftlichen Kriterien als vielmehr nach den Regeln des internationalen Handels ausgerichtet haben. Dagegen ist in der EU das jeweilige technische Verfahren der Ausgangspunkt für die Risikobewertung, was wissenschaftlich wesentlich besser begründbar ist. Die EU könnte sich jetzt im Rahmen der Freihandelsabkommen dazu gezwungen sehen, ihre Standards ebenfalls stärker auf die Interessen des Handels auszurichten.

47) Eine deutsche Fassung ist unter <http://www.bmwf.w.gv.at/Aussenwirtschaft/handelspolitik/WTO/Documents/tbtUebereinkommen.pdf> verfügbar.

48) Siehe: <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Aussenwirtschaft/Handelspolitik/wto,did=615546.html>

5.1 Das WTO-Verfahren als Ausgangspunkt von CETA und TTIP

Bereits im Rahmen der WTO-Streitverfahren über „Hormonfleisch“⁴⁹⁾ und „Gentechnik“⁵⁰⁾, bei denen die EU von den USA und Kanada (und im Gentechnikstreitfall auch von Argentinien) verklagt wurde, war die Anpassung der EU-Maßnahmen zum Schutz der Verbraucher und Umwelt an das Niveau der Standards der SPS- und TBT-Abkommen ein zentrales Thema. Diese Streitfälle sind heute nicht endgültig abgeschlossen. Weder die EU noch die Beschwerdeführer haben ihre Positionen in diesen Streitverfahren bisher offiziell geändert.

In der bereits erwähnten Publikation von Laowonsiri (2010) wird betont, dass insbesondere die Auslegung des Vorsorgeprinzips im WTO-Streit um den Import von Hormon-Fleisch ein entscheidender Streitpunkt gewesen sei:

„The status of the precautionary principle is a controversial issue as evidenced in the EC-Hormones case. The precautionary principle, in the view of the EC [European Community], has become a ‘general customary rule of international law’ or at least a ‘general principle of law’ and thus shall apply not only in risk management, but also in risk assessment. The argument was rebutted by the United States and Canada which share the common perspectives that the precautionary principle is not even a legal principle, but rather the so-called ‘precautionary approach’ (...).“

Timothy Josling, Professor Emeritus am Food Research Institute der Stanford University erläutert die Positionen und die Ergebnisse des WTO-Streitverfahrens zum Thema Gentechnik wie folgt (Josling, 2015):

„The complaint⁵¹⁾ listed several provisions of the SPS Agreement that were seen to be relevant. A WTO panel found that the EU had indeed imposed a de facto moratorium on most of the biotech product applications pending at the time of the complaint. The panel found that the moratorium was not covered under the SPS as an action taken on the basis of a risk assessment and that the approval process itself had not been completed without ‘undue delay’ as required. In addition, the member state safeguards were not justified as a temporary restriction necessitated by the lack of sufficient evidence, and had not been implemented on the basis of a risk assessment as required by Article 5 of the SPS Agreement.“

Josling (2015) zeigt ebenfalls, wie entscheidend in diesem Zusammenhang die Frage ist, ob man GVOs als im Wesentlichen gleichwertig („like products“) ansieht. Nach seiner Ansicht wurde diese Frage auch im Rahmen des WTO-Streitverfahrens nicht abschließend beantwortet:

„Suppose that two soybean exporting countries are competing for the same market, and that one of these sells biotech soybeans. The issue here is whether the importing country can ban those imports but still import from the non-GM supplier. Are the two types of soybeans ‘like products’? (...).“

Im Falle Kanadas sind die Interessen, die mit den WTO-Klagen zum Ausdruck kamen, nach wie vor aktuell. Nachdem man sich im Rahmen der WTO-Verfahren bereits auf eine Kooperation geeinigt hat, will Kanada dieses Ergebnis jetzt über CETA absichern, den Prozess der Kooperation bindend machen, weiter vorantreiben und gleichzeitig die Auswahl der Themen erweitern. Dazu heißt es im Text von CETA⁵²⁾:

“The Parties agree that cooperation and information exchange on issues in connection with biotechnology products are of mutual interest. Such cooperation and exchange of information shall take place in the bilateral dialogue on agricultural biotech market access issues of mutual interest which was established by the Mutually Agreed Solution reached on 15 July 2009 between Canada and the European Union following the WTO dispute European Communities – Measures Affecting the 202 Approval and Marketing of Biotech Products WT/DS292.”

Da die Gentechnik-Klage der USA nie beigelegt wurde,⁵³⁾ kann angenommen werden, dass die Interessen, die hinter der WTO-Beschwerde der USA stehen, auch in den gegenwärtigen Verhandlungen über TTIP fortwirken. Dies wird auch durch den 2013 veröffentlichten Bericht des US-Handelsbeauftragten (United States Trade Representative) zur SPS-Strategie der USA deutlich:⁵⁴⁾

„In 2003, the United States challenged the EU’s de facto moratorium on approvals of U.S. agricultural products derived from modern biotechnology, such as certain corn and soybean varieties, as well as marketing prohibitions that individual EU Member States had imposed on agricultural biotechnology products that the EU had previously approved. In 2006, a WTO panel found that EU and Member State measures were inconsistent with WTO rules. This dispute remains unresolved. (...) The United States continues to press the EU for fundamental improvements in its regulatory system with the goal of normalizing trade in agricultural products derived from modern biotechnology.“

Auch der Streit um das Hormonfleisch und damit zusammenhängende Strafzölle sind nach wie vor aktuell. Nach einem Bericht, der anlässlich der 12. Runde der Verhandlungen über das TTIP Abkommen veröffentlicht wurde, könnte der US-Senat einer Reaktivierung des Streitfalles zustimmen und eine neue

52) Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), Article 25.2: Dialogue on Biotech Market Access Issues, S.201–202

53) DS291, http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm

54) Die EU ist nicht das einzige Problem der USA: Derzeit verstoßen nach Ansicht der USA etwa 50 Länder gegen die SPS-Regeln der WTO: „Argentina, Australia, Bahrain, Bolivia, Bosnia and Herzegovina, Brazil, Chile, China, Colombia, Croatia, the Dominican Republic, Ecuador, Egypt, El Salvador, Ethiopia, the European Union, India, Indonesia, Israel, Jamaica, Japan, Kazakhstan, Kenya, Korea, Kuwait, Kyrgyzstan, Macedonia, Malaysia, Mexico, Morocco, New Zealand, Norway, Peru, Philippines, Russia, Saudi Arabia, Serbia, Singapore, South Africa, the South African Development Community, Sri Lanka, Switzerland, Taiwan, Thailand, Turkey, Ukraine, Uruguay, and Vietnam.“ 2013 REPORT ON SANITARY AND PHYTOSANITARY MEASURES, United States Trade Representative, <http://www.ustr.gov/sites/default/files/2013%20SPS.pdf>

49) DISPUTE DS26 European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), complainant: United States, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds26_e.htm; DISPUTE DS48 European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), complainant Canada.

50) DS291 European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products (Complainant: United States), https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds291_e.htm; DS292 European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products (Complainant: Canada), https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds292_e.htm; DS293 European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products (Complainant: Argentina), https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds293_e.htm

51) Gemeint ist die Beschwerde der USA, Kanadas und Argentinien

Runde bei den Strafzöllen einläuten.⁵⁵⁾ Es ist nicht abwegig anzunehmen, dass hier Drohszenarien für den Fall eines Scheiterns der TTIP-Verhandlungen aufgebaut werden.

Insgesamt müssen TTIP und CETA als eine Fortsetzung der WTO-Streitverfahren mit anderen Mitteln angesehen werden.

5.2 Freihandel nach den Spielregeln der Industrie: WTO+

Angesichts der Unterschiede in der Auslegung des Vorsorgeprinzips in der EU auf der einen Seite und Kanada und den USA auf der anderen Seite, wie sie im Rahmen der WTO-Streitverfahren zum Ausdruck gekommen sind, hätte die EU dafür sorgen müssen, dass das Vorsorgeprinzip als Grundlage und Leitbild der Gesetzgebung im Bereich Gentechnik und Landwirtschaft und Lebensmittelproduktion besonders hervorgehoben wird.

Sie hätte zudem im Detail festlegen müssen, dass ein verfahrensbasierter Ansatz für die Prüfung gentechnisch veränderter Organismen, der die Grundlage für die Kennzeichnung und den Schutz der gentechnikfreien Lebensmittelproduktion ist, im gesamten gemeinsamen Wirtschaftsraum zur Anwendung kommen wird. Es ist tatsächlich nicht vorstellbar, dass die völlig unterschiedlichen Ansätze der EU und Kanada / USA im Rahmen einer Freihandelszone parallel existieren werden. Will man Kennzeichnung und Wahlfreiheit sichern, muss man alle relevanten Produkte erfassen und deswegen den Ansatz der EU für den gesamten Wirtschaftsraum festlegen.

Da dies nicht erfolgt ist, würde die EU mit der Unterzeichnung von CETA ihre bisherige Position weitgehend aufgeben. Nachdem das Vorsorgeprinzip nicht deutlich herausgestellt wird, bleiben hier als wesentliche Rechtsgrundlage für die Festlegung von Schutzstandards nur das SPS- und das TBT-Abkommen.

Die EU würde mit der Unterzeichnung von CETA (und vermutlich auch von TTIP) eine regelrechte Kehrtwende gegenüber ihrer bisherigen Position vollziehen. So wird in CETA für den Bereich Gentechnik ausdrücklich vereinbart, gemeinsame Standards zu entwickeln.⁵⁶⁾ Anstatt ihre Standards zu verteidigen, willigt die EU in einen rechtlich bindenden Prozess ein, indem sie eine extrem schwache Ausgangsposition hat. Die Position Kanadas bzw. der USA werden hingegen deutlich gestärkt.

Im Ergebnis ist als sicher anzusehen, dass die Schutzstandards der EU im Bereich Agro-Gentechnik abgesenkt werden. Dafür sind – neben der rechtlichen Grundlage – zwei weitere Mechanismen entscheidend:

- ▶ Die Freihandelsabkommen sehen eine enge regulatorische Zusammenarbeit vor. Dafür werden eine Reihe von Gremien eingerichtet, die nicht nur über bestehende Standards, sondern auch über die Ausgestaltung zukünftiger Gesetze wachen sollen. Sie können wie eine Art Zensurbehörde wirken.
- ▶ Die Freihandelsabkommen ermöglichen es den Konzernen, die Vertragsstaaten direkt vor Investitions-Schiedsgerichten zu verklagen, wenn ihre Produkte von den jeweiligen Vertragspartnern „ungleich“ behandelt werden.

Die Zusammenarbeit soll auf eine ganze Reihe von gemeinsamen Gremien gestützt werden. Schon die hohe Anzahl der geplanten Gremien (siehe Tabelle 4) – die in ihrer Mehrzahl nicht öffentlich tagen werden – machen es wahrscheinlich, dass deren Arbeit vonseiten der Zivilgesellschaft nicht ohne den Einsatz erheblicher Ressourcen beobachtet und beeinflusst werden kann. Auch für die Mitgliedsländer der EU bedeuten diese neuen Gremien einen erheblichen zusätzlichen Aufwand mit der Gefahr einer latenten Überforderung zumindest kleinerer Staaten.

Durch die vielen neuen Gremien werden Governance-Strukturen gefördert, die insbesondere von wirtschaftlich potenten Akteuren effektiv gesteuert werden können. In diesen Gremien werden sich die Interessen von finanzstarken Marktteilnehmern und Lobbygruppen durchsetzen. Sie erhalten die Gelegenheit, möglichst viele Gremien mit eigenen Experten zu besetzen, die Arbeit der Gremien systematisch zu beobachten und gezielte Impulse zu setzen. Das sich dadurch ergebende Ungleichgewicht zwischen der mächtigen Agrarindustrie und den Interessen der breiteren Öffentlichkeit kann nicht dadurch behoben werden, dass einzelne Gremien explizit für die Zivilgesellschaft geöffnet werden. Eine Partizipation auf Augenhöhe ist damit nicht zu gewährleisten.

Mit diesen Gremien würde eine Art Schatten-Expertenregierung entstehen, die nicht nur die bestehenden, sondern auch zukünftige gesetzliche Standards auf ihre Vereinbarkeit mit dem Freihandelsabkommen prüfen soll. Diese Gremien sind demokratiepolitisch ähnlich problematisch wie die mit CETA und TTIP geplanten Investitions-Schiedsgerichte: Kompetenzen, die ursprünglich von den nationalen Parlamenten auf die EU übertragen wurden, werden von dort in Gremien verlagert, die als eine Art „höhere Gewalt“ fungieren. Diese können kaum von der Öffentlichkeit kontrolliert werden, haben aber erhebliche Auswirkungen auf die Arbeit der demokratisch gewählten Institutionen.

55) <http://www.ttip2016.eu/blog/ding-ding-ttip-round-12-what-you-need-to-know.html>

56) Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), Article 21.3: Objectives of regulatory cooperation, S.174.

Tabelle 4: Geplante Gremien im Rahmen von CETA

CETA-Gremium	Aufgabe
Committee on Trade in Goods mit Untergremium für Landwirtschaft ⁵⁷⁾	Förderung des Warenaustauschs
Joint Management Committee for Sanitary and Phytosanitary Measures ⁵⁸⁾	Überwachung und Implementierung der SPS-Normen der WTO
Management of the Technical Barriers to Trade Chapter ⁵⁹⁾	Überwachung und Implementierung der TBT-Normen der WTO
Civil Society Forum ⁶⁰⁾	Das einzige Gremium mit ausdrücklich vorgesehener Partizipation der Öffentlichkeit zum Thema Nachhaltigkeit und Handel
Panel of Experts ⁶¹⁾	Eine Gruppe von Experten, die zu Fragen des Umweltschutzes einberufen werden kann
Regulatory Cooperation Forum ⁶²⁾	Soll eine enge Zusammenarbeit der Behörden bei allen Fragen des Marktzugangs fördern
CETA Joint Committee ⁶³⁾	Ein Gremium, das mit Repräsentanten der Vertragsstaaten besetzt ist und die höchste Entscheidungskompetenz innerhalb des Vertragswerks hat

Die Zusammenarbeit im Bereich der Biotechnologie wird in CETA besonders betont. Zu den vereinbarten Zielen von CETA gehören eine höhere Effizienz der Zulassungsprozesse, die Prüfung von Alternativen zu bestehenden Regelungen bei Marktzulassungen, die Vermeidung von unnötigen Unterschieden in den Regulierungen und die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit.⁶⁴⁾ Im Kapitel 25 – „Bilateral Dialogues and Cooperation“ – wird hervorgehoben, dass wegen gemeinsamer Interessen die Zusammenarbeit gestärkt werden müsse:

“Building upon their well-established partnership and shared values, the Parties agree to facilitate cooperation on issues of common interest, including through: (a) strengthening bilateral cooperation on biotechnology through the Dialogue on Biotech Market Access Issues; (...).”⁶⁵⁾

Die Zusammenarbeit soll alle Themen im Bereich Biotechnologie zum Gegenstand haben. Ausdrücklich genannt werden u. a.:

- ▶ Zulassungsverfahren
- ▶ Regelungen bezüglich Kontaminationen
- ▶ Abbau von Handelshemmnissen, insbesondere aufseiten der Mitgliedsstaaten der EU
- ▶ Kooperation bei Gesetzesinitiativen

Elemente wie das Vorsorgeprinzip, Maßnahmen zum Schutz der gentechnikfreien Landwirtschaft oder verbindliche Kennzeichnung von Lebensmitteln, um die Wahlfreiheit der Verbraucher zu schützen, werden dagegen nicht erwähnt und sind damit weder ein Ziel noch Teil der gemeinsamen Grundlage für weitere Verhandlungen.

Auf der Grundlage der Rahmenbedingungen der TBT- und SPS-Übereinkommen können die von CETA vorgesehenen Mechanismen der regulatorischen Zusammenarbeit und der Investitionsschiedsgerichte eine drastische Wirkung entfalten. Es ist absehbar, dass die Gentechnik-Industrie versuchen wird, diese Instrumente zu nutzen, um die Ziele, die schon Gegenstand der WTO-Streitverfahren waren, jetzt durchzusetzen. Zusammengefasst hätte die Unterzeichnung von CETA (und vermutlich auch von TTIP) Folgen, die weit über die der WTO-Streitverfahren hinausgehen:

- ▶ Anders als im Rahmen der WTO werden hier im Bereich der Gentechnik konkrete Maßnahmen und Zielsetzungen wie beschleunigte Zulassungsverfahren verbindlich als konkrete Ziele vereinbart.
- ▶ Entsprechende Gesetzesvorlagen müssten erst den spezifischen CETA-Gremien zur Beratung vorgelegt werden, bevor sie von den gewählten Parlamenten und Regierungen beschlossen und umgesetzt werden können.
Diese Gremien prüfen die geplanten Gesetze im Hinblick auf die ausdrücklich in CETA formulierten Ziele, die vor allem wirtschaftliche Interessen widerspiegeln.
- ▶ Während an WTO-Streitschlichtungsverfahren nur Staaten beteiligt sind, können unter CETA und TTIP auch Konzerne oder auch einzelne Investoren/ Anleger auf Entschädigungen klagen.

57) Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), Article 2.13: Committee on Trade in Goods, S. 14.

58) Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), Article 5.14: Joint Management Committee for Sanitary and Phytosanitary Measures, S. 27–28.

59) Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), Article 4.7: Management of the Chapter S. 20–21.

60) Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), Article 22.5: Civil Society Forum, S. 182–183.

61) Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), Article 23.10: Panel of Experts, S. 188–189.

62) Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), Article 21.6: The Regulatory cooperation forum, S. 177.

63) Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), Article 26.1: CETA Joint Committee, S. 205–206.

64) Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), Article 21.3: Objectives of Regulatory Cooperation, S. 174.

65) Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), Chapter Twenty-Five: Bilateral Dialogues and Cooperation, Article 25.1: Objectives and principles, S. 201..

5.3 Beispiel „Klonfleisch“

Die deutsche Bundesregierung hat im aktuellen Koalitionsvertrag⁶⁶⁾ eine Kennzeichnung von Produkten beschlossen, die von geklonten Tieren stammen oder von Tieren, die mit Gentechnik-Pflanzen gefüttert werden:

„Wir treten auf europäischer Ebene für ein Verbot des Klonens von Tieren und des Imports von geklonten Tieren und deren Fleisch ein. Wir streben eine Kennzeichnungspflicht für Nachkommen von geklonten Tieren und deren Fleisch an.“

„Wir treten für eine EU-Kennzeichnungspflicht für Produkte von Tieren, die mit genveränderten Pflanzen gefüttert wurden, ein.“

Im Mai 2015 nahm der Deutsche Bundestag einstimmig einen gemeinsamen Antrag der Fraktionen von CDU/CSU, SPD und Bündnis 90/Die Grünen⁶⁷⁾ an, in dem ein dauerhaftes Verbot des Klonens von Tieren in der Europäischen Union gefordert wird.⁶⁸⁾

Auch das EU-Parlament hat sich auf entsprechende Forderungen geeinigt. In einer Abstimmung im September 2015 forderte eine überwältigende Mehrheit der Abgeordneten, dass nicht nur das Klonen von Tieren, sondern auch die Vermarktung derer Nachkommen und entsprechende Produkte wie Fleisch und Milch verboten werden solle. Ausschlagend dafür waren hauptsächlich ethische Gründe, insbesondere der Tierschutz.⁶⁹⁾

Die geplante Kennzeichnung dient in erster Linie der Transparenz und der Selbstbestimmung der Verbraucherinnen und Verbraucher, die entsprechende Produkte beispielsweise aus ethischen Gründen ablehnen. Auch wenn mit den derzeit verfügbaren wissenschaftlichen Methoden keine Unterschiede in der Zusammensetzung von Fleisch und Milch nachweisbar wären, könnte die EU derzeit – aufgrund des Verfahrens zu ihrer Herstellung – trotzdem eine Kennzeichnung und/oder Importverbote festlegen. Diese wären im Rahmen der WTO möglicherweise strittig, könnten aber gegenüber anderen Staaten verteidigt werden, auch wenn unter Umständen Strafzölle drohen würden, die die WTO in einem Streitfall als Strafmaßnahme verhängen könnte.

Trotz entsprechender Beschlüsse des Deutschen und des Europäischen Parlaments sind in der EU entsprechende Regelungen bisher nicht auf den Weg gebracht worden. Es ist anzunehmen, dass die demokratisch gewählten Institutionen schon jetzt nicht mehr aktiv werden können. Die Vorlage entsprechender Gesetze auf EU-Ebene würde den verbindlich erklärten Absichten der EU bzw. der Bundesregierung entgegenstehen, CETA zu unterzeichnen und TTIP erfolgreich zu Ende zu verhandeln. Dies geht auch aus einem Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestags hervor, das sich mit Fragen der Kennzeichnung von Lebensmitteln befasst.⁷⁰⁾ Hier wird in Hinsicht auf die Absichtserklärungen der Bundesregierung festgestellt, dass die Einführung einer entsprechenden Kennzeichnungspflicht möglicherweise

„als ein den Zielen des vorliegenden CETA bzw. der TTIP-Verhandlungen widersprechendes Handelshemmnis zu qualifizieren sei.“⁶⁹⁾

Nach Ansicht des Wissenschaftlichen Dienstes führt schon der Beginn der Verhandlungen zu den Freihandelsverträgen dazu, dass entsprechende Gesetzesvorhaben nicht mehr gestartet werden können, die im Widerspruch zu den Verhandlungszielen von CETA und TTIP stehen:

„Im Sinne einer Stillhalteklauseel dürfen die Mitgliedstaaten nichts unternehmen, was die internationale Verhandlungsposition der Union schwächen oder die Union durch die Schaffung vollendeter Tatsachen vorab binden könnte.“⁶⁹⁾

Zudem wäre nach Abschluss der Freihandelsabkommen mit Klagen zu rechnen:

„Angesichts des Ziels eines weitgehenden Abbaus von nicht-tarifären Handelshemmnissen durch das geplante TTIP-Abkommen sowie das CETA wäre eine Ausweitung der Kennzeichnungspflicht für Produkte von mit GVO gefütterten Tieren nach Abschluss der Abkommen entsprechend den Maßstäben des TBT-Abkommens sowie des SPS-Abkommens mit dem Risiko entsprechender Klagen der USA bzw. Kanadas behaftet.“⁶⁹⁾

Die EU ist also bereits durch die Aufnahme von Verhandlungen in einen rechtlich verbindlichen Prozess eingebunden. Das hat zur Folge, dass bereits von der Mandatserteilung ein sogenannter „regulatory chill“ ausgeht, der einen Stillstand in relevanten Regulierungsfragen zur Folge haben kann. Schon die laufenden TTIP-Verhandlungen machen eine Ausweitung der Kennzeichnungspflicht in diesem Bereich mehr oder weniger unmöglich.

Dies wird auch deutlich in einer Warnung des ehemaligen EU-Handelskommissars Karel De Gucht, der schon 2010 ein sogenanntes Non-Paper in Umlauf brachte, in dem vor erheblichen Folgen für den Handel mit den USA gewarnt wurde.⁷¹⁾ Darin wird eindringlich vor Maßnahmen gewarnt, den Import entsprechender Produkte zu beschränken oder zu verbieten. Die Einfuhr der Produkte wird mehr oder weniger als alternativlos dargestellt, ansonsten seien gravierende Folgen für den Handel insbesondere mit den USA zu befürchten (siehe Then, 2015).

Solange die TTIP-Verhandlungen andauern und auch nach einer Unterzeichnung von CETA und TTIP wird sich also das Vorhaben der Bundesregierung und der eindeutige Beschluss des Bundestages nicht umsetzen lassen. Damit wird es in Zukunft für Verbraucherinnen und Verbraucher hier keine Wahlfreiheit geben.

5.4. Beispiel: Nationale Anbauverbote

Es gibt in der EU seit 2015 Gesetze, die nationale oder regionale Anbauverbote von Gentechnik-Pflanzen erlauben, die sogenannte „Opt-Out“-Regulierung (EU Richtlinie 2015/412)⁷²⁾. Hier könnte die Industrie im Rahmen der neuen Freihandelsabkommen gezielt

66) <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>

67) <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/048/1804808.pdf>

68) <http://www.euractiv.de/section/gesundheit-und-verbraucherschutz/news/bundestag-fordert-eu-weites-klonfleisch-verbot>

69) <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20150903IPR91517/EP-wants-animal-cloning-ban-extended-to-offspring-and-imports>

70) Nicht öffentliches Gutachten des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestags, EU-Kennzeichnungspflicht für Lebensmittel aus mit GVO gefütterten Tieren, PE 6 – 3000 – 141/14, 15. August 2014, geleakt von PowerShift – Verein für eine ökologisch-solidarische Energie- & Weltwirtschaft e.V., 19.11.2014.

71) http://www.testbiotech.org/sites/default/files/Non_Paper_EU_Commission_Cloning_online.pdf

72) Richtlinie (EU) 2015/412 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2015 zur Änderung der Richtlinie 2001/18/EG zu der den Mitgliedstaaten eingeräumten Möglichkeit, den Anbau von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) in ihrem Hoheitsgebiet zu beschränken oder zu untersagen. ABl. L 68 vom 13.3.2015, S. 1–8, <http://data.europa.eu/eli/dir/2015/412/oj>. Zum Stand der Umsetzung siehe: http://ec.europa.eu/food/plant/gmo/authorisation/cultivation/geographical_scope_en.htm

gegen die jeweiligen Regierungen vorgehen. Die „Opt-Out“-Regulierung der EU sieht schon jetzt vor, dass die Staaten direkt mit der Industrie verhandeln, bevor sie ihre Maßnahmen in Kraft setzen.

Auf der Grundlage des SPS-Abkommens dürfte es sehr schwierig werden, diese nationalen Anbauverbote zu verteidigen: Die von der EU erlassenen Opt-Out Regeln erschweren es den einzelnen Staaten, Gründe ins Feld zu führen, die die Sicherheit von Mensch und Umwelt betreffen. Damit hat man im Text der EU-Gesetze eine Klausel, die es praktisch unmöglich machen könnte, sich auf der Grundlage des SPS-Abkommens vor den Schiedsgerichten zu verteidigen. Unter diesen Bedingungen und angesichts knapper Kassen könnten viele der betroffenen Regierungen vor dem Risiko einer Klage zurückschrecken.

Im Rahmen der von der EU vorgesehenen Opt-Out Regelungen könnte es (in Abhängigkeit von ihrer Umsetzung in Deutschland) sogar dazu kommen, dass beispielsweise Bayern oder auch wesentlich kleinere Bundesländer ein Verbot des Anbaus von Gentechnik-Mais direkt gegenüber Konzernen wie Monsanto verteidigen müssen.

Die Investitions-Schiedsgerichte

Die in CETA Und TTIP vorgesehenen Schiedsgerichte können zu einer Flut von Klagen führen, die sich nicht nur gegen gesetzliche Regelungen und regulatorische Standards, sondern auch gegen Verwaltungsakte⁷³⁾ wie zum Beispiel Genehmigungen für Freisetzungsversuche oder die Erteilung von Zulassungen richten können. CETA definiert den Begriff der Investitionen sehr breit. So gelten Aktien und Anteile an Firmen, Genehmigungen für die Ausbeutung natürlicher Ressourcen und auch Urheberrechte als relevante Investments⁷⁴⁾. Es wird also von Fall zu Fall darauf ankommen, wie die Klagen begründet werden. Klagen, die beispielsweise zum Schutz der Investitionen von Firmenbeteiligungen eingereicht werden, könnten sich auch auf geltende Standards des Umwelt- und Verbraucherschutzes auswirken.

Im Rahmen von CETA sollen die Schiedsgerichte jetzt im Rahmen eines Investment Court Systems (ICS) umgestaltet werden. Die genaue Ausgestaltung dieser Gerichte für TTIP ist noch offen, da fraglich ist, ob die USA das ICS-Prinzip der EU akzeptieren werden. Doch unabhängig davon, wie die Schiedsgerichte letztlich arbeiten werden, sind sie der entscheidende Hebel für die Industrie, die bestehenden und zukünftigen EU-Gesetze anzugreifen und erheblichen Druck auf den Gesetzgeber auszuüben: Anders als im Falle der WTO klagen hier nicht Staaten gegeneinander, die ganz generell auf die Wahrung ihrer wechselseitigen Interessen zu achten haben. Vielmehr kann die Industrie ihre Ziele ohne Rücksichtnahme auf übergeordnete Interessen und mit einer ganzen Serie von Klagen verfolgen und auf völlig undemokratische Art und Weise auch Gesetzesänderungen durchsetzen oder neue Gesetze verhindern.

73) Prof. Dr. Markus Krajewski, Anmerkungen zum Gutachten von Dr. Stephan Schill zu den Auswirkungen der Bestimmungen zum Investitionsschutz und zu den Investor-Staat-Schiedsverfahren im Entwurf des CETA auf den Handlungsspielraum des Gesetzgebers vom 22.9.2014, http://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruenebundestag_de/themen_az/EU-USA_Freihandelsabkommen/Thesenpapier_Klageprivilegien_in_CETA.PDF

74) Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), Article 8.1: Definitions: Investment, S. 39–40.

Die regulatorische Zusammenarbeit

Die Handelspartner wollen ein enges Geflecht von Kooperationen auf den verschiedensten Ebenen schaffen.⁷⁵⁾ So sollen unter anderem geplante Maßnahmen im Rahmen von multilateralen Verträgen im Bereich des Umweltschutzes abgesprochen werden.⁷⁶⁾ In Zukunft könnten beispielsweise in Zusammenhang mit der Konvention zur Biologischen Vielfalt im Vorfeld von Konferenzen gemeinsame Positionen der EU mit Kanada ausgehandelt werden. Handelsbarrieren, die sich aus den verschiedenen regulatorischen Ansätzen ergeben, sollen möglichst beseitigt werden:

“(...) the Parties are committed to further develop regulatory cooperation in light of their mutual interest in order to:
(a) prevent and eliminate unnecessary barriers to trade and investment;
(b) enhance the climate for competitiveness and innovation, including by pursuing regulatory compatibility, recognition of equivalence, and convergence; and
(c) promote transparent, efficient and effective regulatory processes that support public policy objectives and fulfill the mandates of regulatory bodies, including through the promotion of information exchange and enhanced use of best practices (...).“⁷⁷⁾

Zwar haben die Vertragsstaaten nach wie vor das Recht, eigene Regeln im Bereich Umwelt- und Gesundheitsschutz einzuführen. Diese Standards müssen sich aber innerhalb des von CETA gesetzten Rahmens bewegen, was den tatsächlichen Spielraum erheblich einschränkt. Elemente wie das Vorsorgeprinzip, Maßnahmen zum Schutz der gentechnikfreien Landwirtschaft oder verbindliche Kennzeichnung von Lebensmitteln, um die Wahlfreiheit der Verbraucher zu schützen, werden nicht erwähnt und sind damit weder ein Ziel noch Teil der gemeinsamen Grundlage für weitere Verhandlungen. Zu den vereinbarten Zielen der Zusammenarbeit gehören dagegen u. a. eine höhere Effizienz der Zulassungsprozesse, die Prüfung von Alternativen zu bestehenden Regelungen bei Marktzulassungen, die Vermeidung von unnötigen Unterschieden in den Regulierungen und die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit.⁷⁸⁾

Um diese Ziele zu erreichen, sollen regelmäßig Gespräche und Konsultationen durchgeführt werden. Ziel dieser Gespräche ist u. a. die Einigung auf gemeinsame Normen für Zulassungsprozesse.⁷⁹⁾ Zudem soll ein gemeinsames Gremium geschaffen werden, das Regulatory Cooperation Forum (RCF), das in direkter Zusammenarbeit mit den Behörden der Handelspartner auf eine Vereinheitlichung der jeweiligen Verfahren hinwirken soll. Auch geplante Gesetzesinitiativen sollen diesem Gremium vorab zur Beratung vorgelegt werden.⁸⁰⁾

75) Siehe dazu auch Then, 2015

76) Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), Article 24.4: Multilateral Environmental Agreements, S. 193.

77) Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), Chapter Twenty-One, Regulatory Cooperation, Article 21.2: Principles, S. 173–174.

78) Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), Article 21.3: Objectives of Regulatory Cooperation, S. 174.

79) Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), Article 21.4: Regulatory Cooperation Activities, S. 175–176.

80) Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA), Article 21.6: The Regulatory Cooperation Forum, S. 177.

Schlussfolgerungen

Bisher gilt in der EU das Vorsorgeprinzip als Grundlage und Leitbild der Gesetzgebung im Bereich Lebensmittelsicherheit und des Umweltschutzes. Dabei vertritt die EU die Auffassung, dass sie bei der Umsetzung des Vorsorgeprinzips ihre Standards frei wählen kann. Tatsächlich sind die Schutzstandards für Mensch und Umwelt in der EU wesentlich höher als in den USA und Kanada. Diese Standards hat die EU bisher im Rahmen der WTO-Streitverfahren zu Hormonfleisch und Gentechnik verteidigt.

Jetzt werden diese Standards weitgehend aufgegeben. Mit CETA und TTIP lässt sich die EU in Handelsabkommen einbinden, in denen insbesondere im Bereich Gentechnik vereinbart wird, in Zukunft gemeinsame Standards durchzusetzen. Zudem wird der Industrie auch noch das Recht eingeräumt, einheitliche Standards über internationale Schiedsgerichte einzuklagen, was bisher im Rahmen der WTO nicht möglich war, da hier nur Staaten gegen Staaten klagen können.

Durch die Unterzeichnung von CETA würde der Schutz für Mensch und Umwelt in der EU ganz erheblich geschwächt. Die bisherigen Schutzstandards bei der Risikoprüfung, der Anwendung des Vorsorgeprinzips, der Kennzeichnung gentechnisch veränderter Lebensmittel und der Schutz der gentechnikfreien Lebensmittelproduktion könnte nicht aufrecht erhalten, beziehungsweise nicht konsequent weiterentwickelt werden. Dies wäre äußerst problematisch, da es im Bereich der Gentechnik ständig neue technische Entwicklungen und politische Herausforderungen gibt. Auch seit Jahren auf dem Markt befindliche Produkte wie gentechnisch veränderte Futtermittel oder auch geklonte Zuchttiere werfen immer noch ungeklärte Fragen bezüglich Kennzeichnung und Verkehrsfähigkeit auf. Die gesetzlichen Standards im Bereich der Biotechnologie müssen deswegen immer wieder angepasst werden. Dabei müssten die Standards in vielen Fällen angehoben werden. Für die weitere Entwicklung ist entscheidend, dass das Vorsorgeprinzip dabei als Leitbild dient.

Mit CETA und TTIP besteht die Gefahr, dass die in jahrelangen politischen Bemühungen festgelegten Standards der EU durch eine Änderung der „Spielregeln“ außer Kraft gesetzt werden. Im Hinblick auf die Zukunft verliert die Gesellschaft einen wesentlichen Teil ihrer politischen Gestaltungsfreiheit. Politik wird unter diesen Rahmenbedingungen in vielen Bereichen „alternativlos“ auf die Maßgaben des Freihandels ausgerichtet. CETA und TTIP verstärken einen Prozess, der aus demokratietheoretischer und juristischer Sicht äußerst bedenklich ist. Die legislative Funktion von EU und nationalen Parlamenten wird ebenso ausgehöhlt wie die Judikative durch die Etablierung von Investitions-Schiedsgerichten außerhalb des existierenden Rechtssystems. So drohen die geplanten Freihandelsabkommen zu einer demokratiefreien Zone zu werden, in der nur noch die Spielregeln der Gentechnik-Industrie gelten.

Vor diesem Hintergrund dürfen der Europäische Rat und das Europäische Parlament das CETA-Abkommen nicht unterzeichnen, wenn die EU ihr derzeitiges Niveau eines vorsorgenden Schutzes für Mensch und Umwelt beibehalten und weiterentwickeln will.

Bei den TTIP-Verhandlungen könnten die Fehler, die bei CETA gemacht wurden, theoretisch noch vermieden werden. Dazu müsste das Vorsorgeprinzip als Grundlage und Leitbild der Gesetzgebung im Bereich Gesundheits- und Umweltschutz ausdrücklich hervorgehoben und die Wahlfreiheit der Verbraucher als Basis aller relevanten Kapitel verankert werden. Es müsste auch festgelegt werden, dass der verfahrensbasierter Ansatz für die Prüfung gentechnisch veränderter Organismen, der die Grundlage für die Kennzeichnung und die Grundlage für den Schutz der gentechnikfreien Lebensmittelproduktion ist, auch in Zukunft zur Anwendung kommt. Der derzeitige Stand der TTIP-Verhandlungen lässt jedoch nicht erkennen, dass derartige Absichten verfolgt werden. Im Gegenteil, TTIP wird das im Ausmaß und in der Eingriffstiefe wohl bedeutendere Abkommen werden.

Zusammengefasst darf aus der Sicht des vorsorgenden Schutzes für Mensch und Umwelt das CETA Abkommen nicht unterzeichnet und – nachzeitigem Stand des Wissens – das TTIP-Abkommen nicht weiter verhandelt werden.

Literatur

Bauer-Panskus, A., Breckling, B., Hamberger,

S., Then, C. (2013a):

Cultivation-independent establishment of genetically engineered plants in natural populations: current evidence and implications for EU regulation, *Environmental Sciences Europe* 2013, 25:34.

Camacho, A., Van Deynze, A., Chi-Ham, C., Bennett, A.B.:

(2014) Genetically engineered crops that fly under the US regulatory radar. *Nature Biotechnology*, 32(11): 1087–1091.

Canada (2003):

A framework for the application of precaution in science-based decision making about risk, veröffentlicht von der kanadischen Regierung, ISBN 0-662-67486-3; www.pco-bcp.gc.ca/docs/information/publications/precaution/Precaution-eng.pdf.

EU Kommission (2000):

Mitteilung der Kommission über die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips (KOM/2000/0001 endg.); <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:52000DC0001>.

Grushkin, D. (2016):

DuPont in CRISPR-Cas patent land grab, *Nature Biotechnology*, Vol 34, 1: 13.

James, C. (2016):

20th Anniversary of the Global Commercialization of Biotech Crops (1996 to 2015) and Biotech Crop Highlights in 2015. Executive Summary, Brief 51; <http://www.isaaa.org/resources/publications/briefs/51/executivesummary/pdf/B51-ExecSum-English.pdf>.

Josling, T. (2015):

A review of WTO rules and GMO trade; www.ictsd.org/bridges-news/biores/news/a-review-of-wto-rules-and-gmo-trade.

Laowonsiri, A. (2010):

Application of the Precautionary Principle in the SPS Agreement, University of Heidelberg, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law and the University of Chile, in: von Bogdandy and R. Wolfrum, (eds.), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Volume 14, 2010, p. 565–623; www.mpil.de/files/pdf3/mpunyb_13_laowonsiri_14.pdf.

Ledford, H. (2013):

US regulation misses some GM crops, Gaps in oversight of transgenic technologies allow scientists to test the waters for speciality varieties, *Nature*, 389, Vol 500, pp 389-390.

Li, Z., Liu, Z.-B., Xing, A., Moon, B. P., Koellhoffer, J. P., Huang,

L., Ward, R. T., Clifton, E., Falco, S. C., Cigan, A. M. (2016):

Cas9-Guide RNA Directed Genome Editing in Soybean, *Plant Physiology*, 169: 960–970.

Smyth, S., & McHughen, A. (2008):

Regulating innovative crop technologies in Canada: the case of regulating genetically modified crops, *Plant Biotechnology Journal* 6, pp. 213–225.

Stoll, P.-T., Holterhus, T.P., Gött, H. (2015):

Die geplante Regulierungszusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und Kanada sowie den USA nach den Entwürfen von CETA und TTIP; http://www.akeuropa.eu/_includes/mods/akeu/docs/main_report_de_372.pdf.

Then, C. (2015):

Freihandel - Einfallstor für die Agro-Gentechnik, Auswirkungen von CETA und TTIP auf die EU-Regelungen im Bereich der Landwirtschaft – eine kritische Begutachtung; www.testbiotech.de/node/1271.

Then, C. (2016a):

Gentechnik-Tiere: Risiko für Mensch und Umwelt. Eine kritische Bewertung; www.testbiotech.de/node/1543.

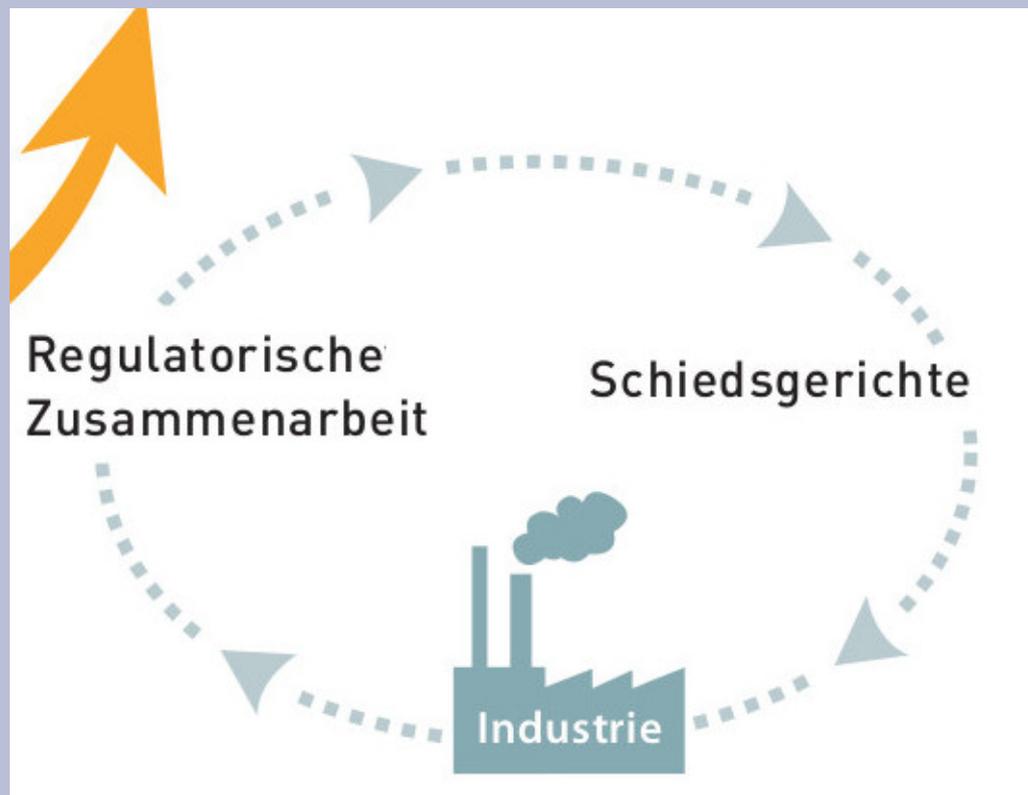
Then C. (2016b):

Synthetic gene technologies applied in plants and animals used for food production Overview on patent applications on new techniques for genetic engineering and risks associated with these methods; www.testbiotech.org/node/1568.

Wagner E., Wiederseder, T (2015):

Abschätzung der Auswirkungen des Transatlantischen Freihandelsabkommens (TTIP) auf den den Bereich Gentechnik und Lebensmittelsicherheit, Institut für Umweltrecht Universität Linz; [http://www.iur.jku.at/index.php?id=79&tx_ttnews\[tt_news\]=120&tx_ttnews\[backPid\]=77&cHash=54e48594462b43d20fb0fae4d13fdc53](http://www.iur.jku.at/index.php?id=79&tx_ttnews[tt_news]=120&tx_ttnews[backPid]=77&cHash=54e48594462b43d20fb0fae4d13fdc53).

CETA, TTIP und das Vorsorgeprinzip

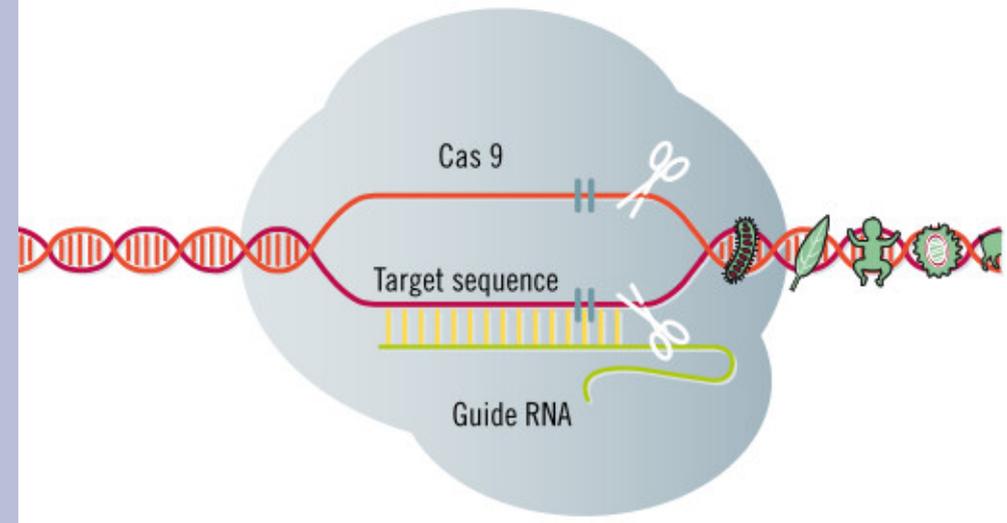


Juli 2016

Dr. Christoph Then,
Testbiotech e.V.
München
www.testbiotech.org
info@testbiotech.org

Was kommt auf uns zu?

- Turbo-Lachs
- Gentechnik-Olivenfliegen
- Gentechnisch veränderte Kuhmilch
- Gentechnik-Bäume
- Pseudo-frische Äpfel
- Mehrfach gentechnisch veränderte Pflanzen und Tiere
-



USA: Zulassung auch ohne Risikoprüfung

CROPPING OUT REGULATION

Since 2010, the US Department of Agriculture has told at least 10 groups that their genetically modified (GM) crops would not be regulated because a plant pest was not used to do the engineering.

SOURCE: APHIS

Crop	Trait	Developer	Technique
Switchgrass	Easier conversion to biofuels	Ceres	Gene gun
Grapes	Red colour	University of Florida	Gene gun
Turfgrasses	Herbicide tolerant	Scotts Miracle-Gro	Gene gun
Maize (corn)	Improved nutrition	Dow AgroSciences	Zinc-finger nuclea
Plums	Faster breeding	Appalachian Fruit Research Station	Non-transgenic off of GM parents
Tobacco	Faster breeding	North Carolina State University	Non-transgenic off of GM parents
Sorghum grass	Higheryields	University of Nebraska-Lincoln	Epigenetics
Not disclosed	Faster breeding	New Zealand Institute for Plant and Food Research	Non-transgenic off of GM parents
Ornamental plants	Not disclosed	BioGlow	Not disclosed
Not disclosed	Not disclosed	Collectis	Meganuclease-tar gene deletions

CRISPR-edited crops free to enter market, skip regulation

Emily Waltz

Nature Biotechnology 34, 582 (2016) | doi:10.1038/nbt0616-582
Published online 09 June 2016

[Citation](#) [Reprints](#) [Rights & permissions](#) [Article metrics](#)



© Dinodia Photos / Alamy Stock Photo

DuPont Pioneer's high amylopectin corn is the first CRISPR-edited plant likely to bypass USDA oversight.

Table 4: Crops derived from genetic engineering and Synthetic Genome Technologies that did not undergo control in the US (source: Ledford, 2013)

Zulassungspflicht / Risikoprüfung

Vorsorgeprinzip

Kennzeichnung / Transparenz

Schutz gentechnikfreier Landwirtschaft

Räumliche & zeitliche Kontrolle

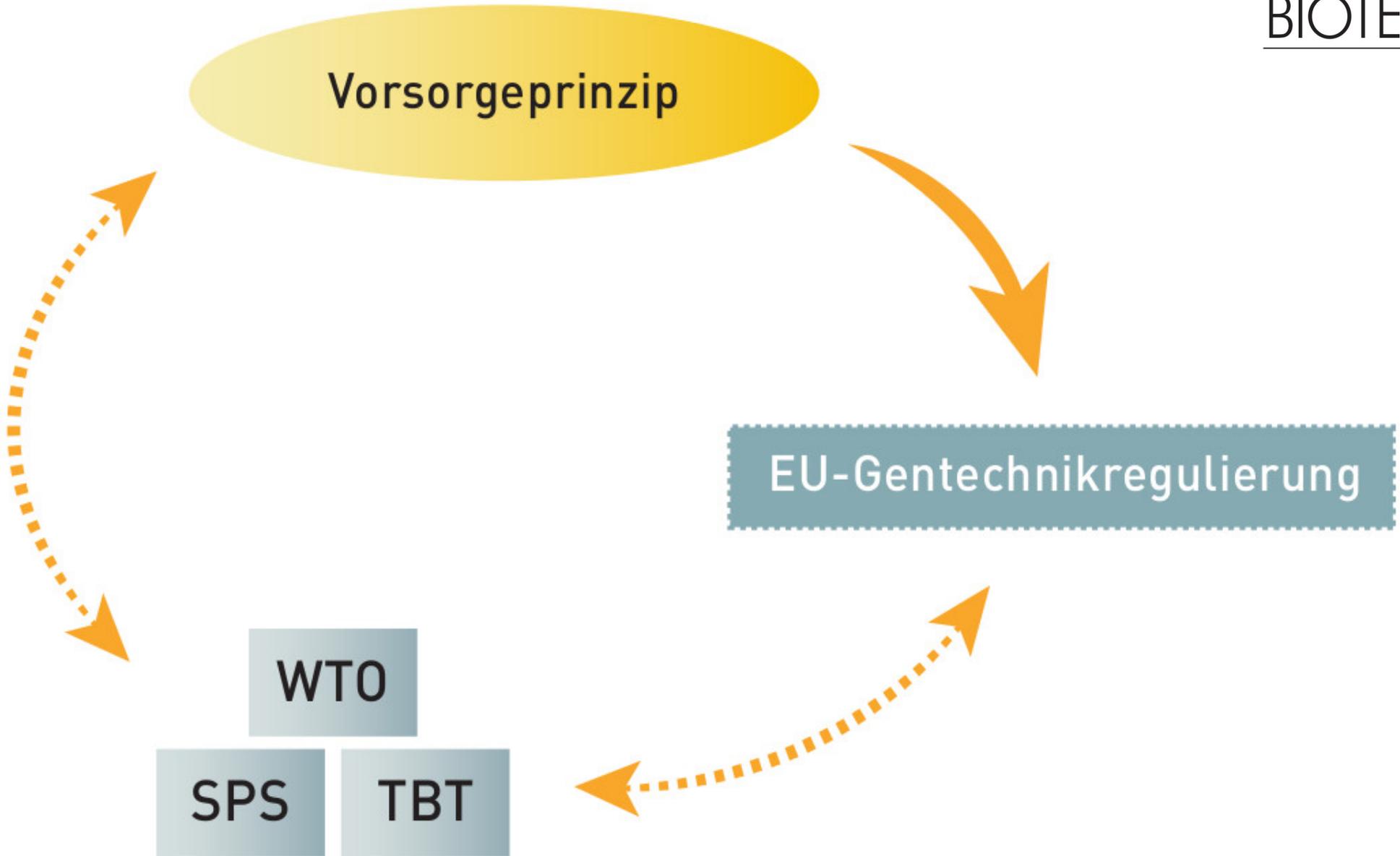
Vorsorgeprinzip

EU-Gentechnikregulierung

WTO

SPS

TBT



Vorsorgeprinzip

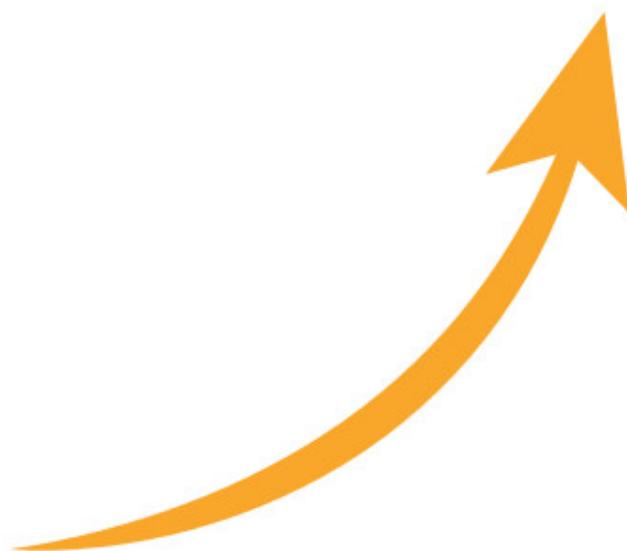
EU-Gentechnikregulierung

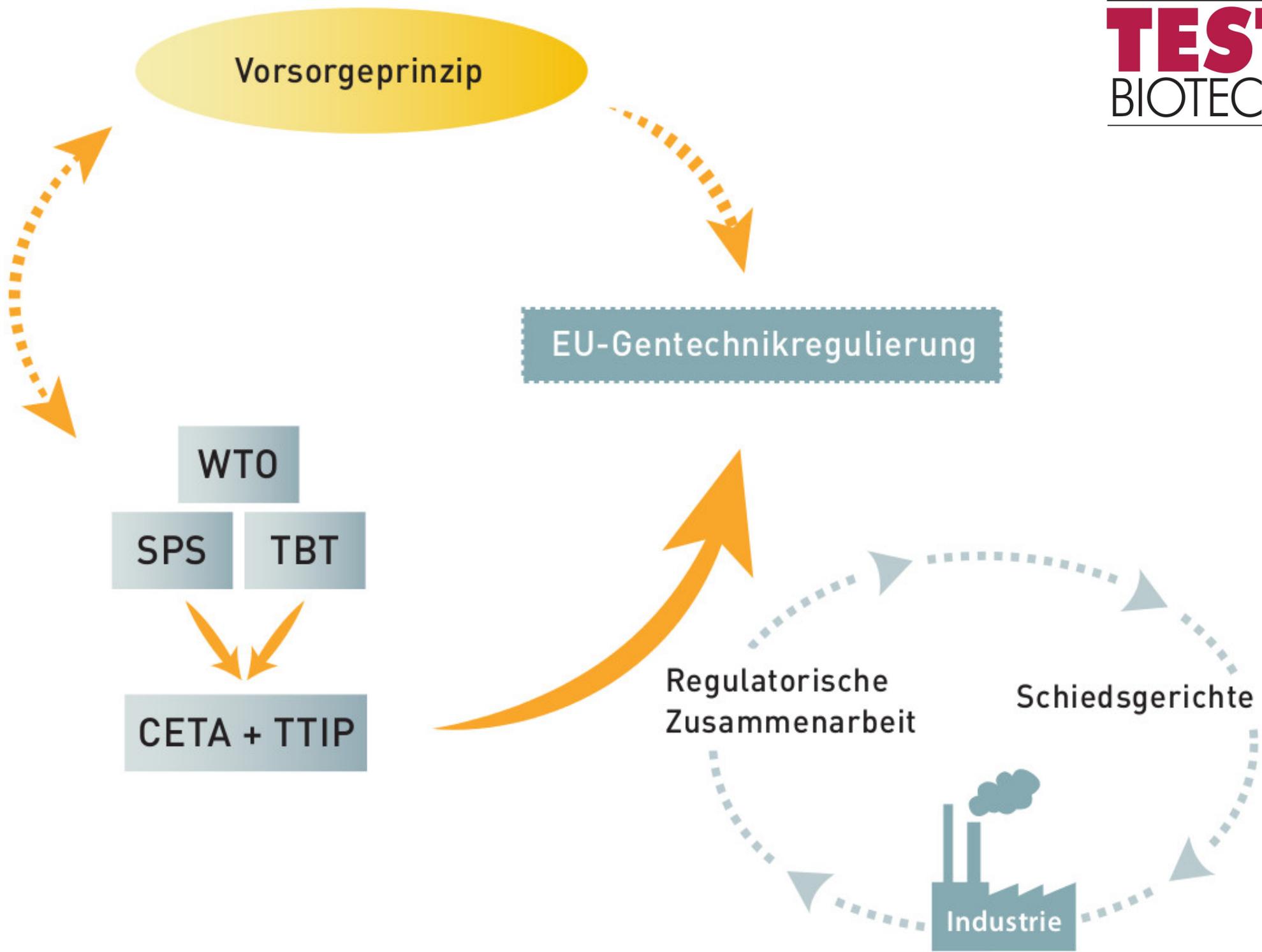
WTO

SPS

TBT

CETA + TTIP





Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Schlussfolgerung: Die EU bzw. ihre Mitgliedsstaaten dürfen das CETA-Abkommen nicht unterzeichnen, wenn sie das derzeitige Niveau eines vorsorgenden Schutzes für Mensch und Umwelt beibehalten und weiterentwickeln wollen.



www.testbiotech.de/node/1629

www.testbiotech.de/node/1271