



GREENPEACE

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 Rechtsförmlichkeitsprüfung, 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⁾

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

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

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?tid=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 Lebens- 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 Freifahrtsschein 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).