

Die Umsetzung des Vorsorgeprinzips in der Politik der Europäischen Union zum Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen vor dem Hintergrund des Gentechnikstreitfalls in der WTO

Stefanie Hundsdorfer

Hamburg, Juli 2005

Ein Diskussionsbeitrag der
AG Handel im Forum Umwelt & Entwicklung

© Stefanie Hundsdorfer

Kommentare bitte an:
st_hundsdorfer@gmx.de

Inhaltsverzeichnis

I Zusammenfassung

II Das Vorsorgeprinzip im Umweltvölkerrecht

- 1 Geschichte und Definitionen
- 2 Die Debatte um die Implementierung des Vorsorgeprinzips:
Drei idealtypische Positionen

III. Die Welthandelsorganisation (WTO): „Chill“ der Umwelt- und Verbraucherpolitik

- 1 Der Konflikt zwischen Welthandel und Umweltschutz und die Macht der WTO
- 2 Vorsorgeprinzip im Welthandelsrecht? – Nach der WTO-Rechtsprechung bisher Fehlanzeige
 - 2.1 Unklarheit über die Rolle des Vorsorgeprinzips im Welthandelsrecht
 - 2.2 Die bisherige Interpretation vorsorgerelevanter WTO-Bestimmungen durch Panel und Appellate Body
 - 2.3 Gentechnikstreitfall: Einordnung und Relevanz der bisherigen WTO-Rechtsprechung
- 3 Unklarheit über den Einfluss des Cartagena-Protokolls im Gentechnikstreitfall

IV Die Haltung der EU zur Implementierung des Vorsorgeprinzips auf dem Prüfstand

- 1 Die offizielle Position der EU-Kommission zur Implementierung des Vorsorgeprinzips
 - 1.1 Die Mitteilung der Kommission zur Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips
 - 1.2 Einordnung der Mitteilung und Problematisierung ihrer Schwachpunkte
- 2 Das Vorsorgeprinzip im europäischen Sekundärrecht zum Umgang mit GVO
 - 2.1 Die alten EU-Regelungen: Vorsorgende Politik nur durch Moratorium möglich
 - 2.2 Neuere Entwicklungen im europäischen Sekundärrecht
- 3 Die Umsetzung des Sekundärrechts – wie sieht die Implementierung des Vorsorgeprinzips de facto aus?

V Schlussbetrachtung

Abkürzungsverzeichnis

Literatur

Anhang: Chronologie des Gentechnikstreitfalls

I Zusammenfassung

*"Absence of evidence of harm is not evidence of absence of harm"*¹

Ausgehend von dieser Überlegung ist das umwelt- und verbraucherpolitische Prinzip der Vorsorge (Vorsorgeprinzip, VSP; englisch: „precautionary principle“) entwickelt worden. Nach dem VSP sollen Maßnahmen zur Verhinderung von Schäden bereits dann ergriffen werden können, wenn (noch) wissenschaftliche Unsicherheit über das mit einem neuen Produkt oder einer neuen Technologie verbundene Risiko für die Umwelt und den Menschen besteht.

Unter Hinweis auf das VSP erklärten auf einem Umweltministerrat der Europäischen Union (EU) im Juni 1999 fünf EU-Mitgliedsstaaten (MS) – Dänemark, Frankreich, Griechenland, Italien und Luxemburg –, dass sie die weitere Zulassung von gentechnisch veränderten Organismen (GVO)² so lange blockieren würden, bis die EU-Kommission Regelungen zur Kennzeichnung und zur Rückverfolgbarkeit von GMO und aus GMO hergestellten Produkten vorlege. Zudem unterstrichen die Staaten die Notwendigkeit, ein strengeres und transparenteres EU-Regelwerk für die Bewertung von Risiken im Zulassungsverfahren für GMO in Kraft zu setzen.³ Österreich trat der Koalition der Zulassungsgegner später bei. Deutschland (Oktober 2001) und Belgien (Dezember 2001) veröffentlichten ähnliche Erklärungen. Damit konnte in der EU keine qualifizierte Mehrheit der MS für GMO-Zulassungen erreicht werden. Ein Mehrheitsverhältnis, über das sich die EU-Kommission jahrelang nicht hinwegsetzte. Obwohl sie dies rein rechtlich hätte tun können und sie sich stets für eine Aufhebung des Moratoriums aussprach.⁴ Zwischen Oktober 1998 und Mai 2004 bestand in der EU daher ein *de facto* Moratorium für GMO-Zulassungen.

Obwohl bis heute unter den EU-Staaten keine qualifizierte Mehrheit für GMO-Zulassungen besteht, hob die Kommission das Moratorium am 19. Mai 2004 auf. Gleichzeitig strebt die Kommission ein Ende von in fünf EU-Staaten (Österreich, Deutschland, Luxemburg, Frankreich, Griechenland) bestehenden nationalen Vermarktungs- und Importverbote für EU-weit bereits zugelassene GMO an. Auch diese nationalen Maßnahmen wurden unter Berücksichtigung des VSP zwischen 1997 und 2000 aus Sorge um die mit GMO verbundenen, wissenschaftlich nicht geklärten Risiken für die Umwelt und die menschliche Gesundheit erlassen.

Diese von der EU-Kommission forcierte Zulassungspraxis steht in Gegensatz zum VSP. Das Prinzip wird jedoch im EU-Vertrag, im EU-Sekundärrecht und in einer Mitteilung der EU-Kommission zum VSP aus dem Jahr 2000 als umweltpolitisches Kernprinzip anerkannt. Auch hat sich die EU auf internationaler Ebene immer wieder für eine Verankerung des VSP in Abkommen stark gemacht.⁵

¹ „Das Nichtbestehen von Beweisen für Risiken beweist nicht, dass keine Risiken bestehen“. Dieser Satz ist bereits so oft zitiert worden, dass es schwierig ist, seine Originalquelle zu identifizieren; hier wurde er zitiert nach *Christoforou* (2004:637).

² Gentechnisch verändert ist ein Organismus, dessen genetisches Material in einer Weise verändert worden ist, wie es unter natürlichen Bedingungen durch Kreuzen oder natürliche Rekombination nicht vorkommt.

³ Rat der Europäischen Union, Veröffentlichung vom 26. Oktober 1999: Draft Minutes of the 2194th Council meeting held in Luxembourg on 24 and 25 June 1999, Annex III. Eine ähnliche Erklärung gaben Österreich, Belgien, Finnland, Deutschland, die Niederlande, Spanien und Schweden ab – sie zogen aus der Notwendigkeit neuer und strengerer Regelungen jedoch nicht den Schluss eines Zulassungsstopps; allerdings unterstrichen sie, dass „having regard to the precautionary principle set out in Article 174(2) of the Treaty [...] not to authorize the placing of the market of any GMOs until it is demonstrated that there is no adverse effect on the environment and human health“. Zudem erklärten die Staaten, dass sie „take note of the possibility for Member States to introduce national measures in conformity with the new provisions laid down in paragraphs 5, 6, and 7 of Article 95 of the Treaty“.

⁴ So brachte die Kommission z. B. wiederholt den Vorschlag ein, das Moratorium durch freiwillige Vereinbarungen mit der Biotechnologie-Industrie zu ersetzen, vgl. <http://www.foeeurope.org/GMOs/Index.htm>; vgl. auch *George* (2003: 18f).

⁵ So beispielsweise für eine Verankerung des VSP in die Standards der Codex Alimentarius Kommission (CAK), vgl. BRIDGES Trade Biores, Volume 2, Number 4, 7. März 2002, unter: <http://www.ictsd.org/biores/02-03-07/story2.htm>; die Positionspapiere der EU zu den Verhandlungen in der CAK sind erhältlich unter: http://europa.eu.int/comm/food/fs/ifsi/eupositions/eupositions_en.html. Allerdings war die Haltung der Kommission auf internationaler Ebene im Bezug auf das VSP nicht immer eindeutig; so zeigte sie beispielsweise auf der WTO-Ministerkonferenz 1999 in Seattle durchaus Kompromissbereitschaft in der Frage einer WTO-AG zu Bio-

Ausgehend von diesem scheinbaren Widerspruch im Verhalten der EU soll in dieser Studie danach gefragt werden, in welchem Maße die EU-Kommission offiziell wirklich ein "starkes" VSP vertritt. Oder ob sie, betrachtet man ihre Mitteilung aus dem Jahr 2000, ein eher "schwaches" VSP formuliert; und ob nicht bereits in dieser schwachen Ausformung des VSP und dem dadurch geprägten EU-Sekundärrecht zum Umgang mit GVO die von der Kommission schon immer angestrebte und seit dem Ende des de facto Moratoriums durchgesetzte Zulassungspraxis für GVO angelegt war. Insbesondere soll dabei beachtet werden, inwiefern sich die Kommission mit ihrer Haltung zum VSP an den Regeln und der Rechtsprechung im Rahmen der Welthandelsorganisation („World Trade Organization“; WTO) orientiert.

Dabei wird die Annahme zugrunde gelegt, dass die EU-Politik zum Umgang mit GVO vor dem Hintergrund einer von den USA seit mehreren Jahren angedrohten und im August 2003 schließlich von den USA, Kanada und Argentinien vor dem Streitschlichtungsgremium der WTO angestregten Klage gegen die EU zu betrachten ist.⁶ Die Kläger fordern eine Aufhebung des (inzwischen aufgehobenen)⁷ generellen de facto Moratoriums und der nationalen Vermarktungs- und Importverbote für GVO in der EU; ihrer Ansicht nach handelt es sich dabei um ungerechtfertigte protektionistische Maßnahmen zur Abschottung der EU-Märkte, die mit dem VSP auf ein rechtlich irrelevantes, unwissenschaftliches Prinzip gestützt sind. Sollten die Kläger Recht bekommen, drohten der EU bei Aufrechterhalten der Maßnahmen schwere Handelssanktionen. In den bisherigen WTO-Streitfällen, in denen das VSP eine Rolle spielte, verlor stets die Streitpartei, die Maßnahmen mit dem VSP begründete.

Das Verhalten von Staaten, angesichts drohender wirtschaftlicher Nachteile wie Handelssanktionen progressive, vorsorgende Umwelt- und Verbraucherpolitik einzufrieren (to "chill"), steht exemplarisch für das in der Literatur als „Chill“-Effekt⁸ bezeichnete Phänomen: Staaten verzichten aus Angst vor Wettbewerbsnachteilen, gerade auch vor dem Hintergrund mächtiger Drohkulissen wie der WTO-Streitschlichtung, auf den Ausbau ihrer Umweltbestimmungen.⁹ Im Falle der EU-Kommission muss dahingestellt bleiben, in welchem Maße diese vor möglichen Handelssanktionen oder vor einem Reputationsverlust als „Verliererin“ im oben beschriebenen WTO-Gentechnikstreitfall wirklich zurückschreckt.¹⁰ Oder inwiefern sie die Klage vor der WTO vielmehr für ihre eigenen Zwecke nutzt, um in der EU, ohne eine qualifizierte Mehrheit der MS hinter sich zu haben, eine das VSP missachtende, am Freihandelparadigma ausgerichtete Politik durchzusetzen.

Zunächst wird ein Überblick über die Geschichte des VSP im Umweltvölkerrecht und mögliche Definitionen des Prinzips gegeben. Als Analyserahmen der nachfolgenden Betrachtungen werden drei idealtypische Positionen zur Implementierung des VSP dargestellt.

technologie. Nur nach massiven Protesten einiger EU-Mitgliedstaaten „ruderte sie zurück“, vgl. *Fuchs/Pfahl u.a.* (2000: 82f). Im Bewusstsein dessen, dass die EU als kollektiver Akteur nicht nur die Kommission, sondern auch andere Akteure wie die Mitgliedstaaten und das EU-Parlament umfasst (vgl. *Schubert* 2000: 18), soll in diesem Beitrag das Augenmerk vor allem auf der EU-Kommission liegen. Dieser kommt in der Politik zum Umgang mit GVO im Vergleich zu den Mitgliedstaaten überproportional viel Macht zu. Am EU-Sekundärrecht, das in diesem Beitrag untersucht wird, haben auch der Ministerrat und das Europäische Parlament mitgewirkt - die Regelungen orientieren sich jedoch an der Kommissionsposition.

⁶ Zur Chronologie des Gentechnikstreitfalls siehe Anhang, S. 37. Die Kläger sind Hauptproduzenten von gentechnisch veränderten Pflanzen, zusammen produzieren sie über 95 Prozent der weltweit hergestellten GV-Lebensmittel, vgl. *Pew Initiative on Food and Biotechnology* (2003: 4f); *Engelhardt/Steigenberger* (2003: 53).

⁷ Die Klage wird trotzdem aufrecht erhalten.

⁸ Es findet sich auch die Bezeichnung „political drag“ oder „regulatory chill“ in der Literatur, vgl. *Fuchs/Pfahl u.a.* (2000: 22).

⁹ Beispiel für den „Chill-Effekt“ ist der Fall Sri Lankas: Nachdem die USA mit der WTO und Sanktionen in Höhe von 190 Mio. US Dollar gedroht hatten, „for“ die Regierung Sri Lankas einen Gesetzesentwurf zum Verbot gentechnisch manipulierter Lebensmittel im September 2001 ein; vgl. *Kampagne GENug WTO* (2003: 7). Weiter kündigte Thailands Regierung im August 2004 an, ein dort seit 2001 geltendes Verbot für Freilandversuche von GVO aufzuheben, um keine wettbewerbspolitischen Nachteile zu erleiden, vgl. http://www.greenpeace.org/international_en/reports/more-reports?campaign_id=3942. Bolivien musste ein GVO-Moratorium, das seit Januar 2001 in Kraft war, auf Druck Argentinien im Dezember 2001 wieder aufheben. Die kroatische Regierung wurde von den USA mit der Drohung einer WTO-Klage massiv unter Druck gesetzt, als sie im Jahr 2001 ein Moratorium für GVO plante; vgl. „U.S. And Biotech Corporations Impose Genetically Modified Organisms Worldwide Under WTO Threats“, Pressemitteilung von Friends of the Earth International, 17. Dezember 2001, erhältlich unter: <http://www.gene.ch/genet/2001/Dec/msg00055.html>.

¹⁰ Im WTO-Hormonstreitfall, aus dem die EU als Verliererin hervorging, führten die dann gegen die Gemeinschaft erhobenen Handelssanktionen nicht zu einem Anpassen der EU an die Forderungen der Kläger.

Darauf aufbauend wird die unklare Stellung des VSP und des Cartagena-Protokolls über biologische Sicherheit, das Ausdruck des VSP ist, im WTO-Recht und in dessen Interpretation durch die WTO-Rechtsprechung dargestellt. Die Position der WTO zum VSP wird dabei anhand der idealtypischen Positionen aus Kapitel II eingeordnet. Dabei wird die Relevanz der bisherigen WTO-Rechtsprechungspraxis hinsichtlich der Eingaben der Streitparteien im Gentechnikstreitfall erläutert.

In Kenntnis der WTO-Position zum VSP wird in Kapitel IV zunächst die offizielle Position der EU-Kommission zum VSP bewertet; insbesondere werden deren Schwachpunkte problematisiert und beleuchtet, inwiefern diese Schwächen darauf zurückzuführen sind, dass sich die Kommission an der WTO-Position orientiert. Anschließend wird anhand des EU-Sekundärrechts und der Zulassungspraxis für GVO in der EU seit Mai 2004 nachgezeichnet, wie die bereits in der offiziellen Kommissionsposition angelegten Schwächen zu einer weitgehenden Aushöhlung des Vorsorgeprinzips in der EU-Politik zu GVO führen.

II Das Vorsorgeprinzip im Umweltvölkerrecht

1 Geschichte und Definitionen

Das Vorsorgeprinzip¹¹ wurde erstmals im ersten Umweltprogramm der Bundesregierung von 1971 formuliert. Seitdem hat sich das Prinzip in der internationalen Umweltpolitik etabliert: Hier wurde das VSP zum ersten Mal in der von der UN-Generalversammlung beschlossenen Weltnaturcharta von 1982 genannt. Zudem wurde es unter anderem in der Ministererklärung der Zweiten Nordseekonferenz (1987), in der Rio-Deklaration zu Umwelt und Entwicklung (1992) sowie in den in Rio verabschiedeten Konventionen zum Schutz des Klimas und zum Schutz der biologischen Vielfalt verankert.¹² Im März 1999 betonten die Umweltminister der führenden Industriestaaten und Russlands (G-8) in ihrer Schweriner Erklärung die Wichtigkeit des VSP. Diese Erklärung wurde vom G-8-Gipfel in Köln im Juni 1999 übernommen, womit das VSP – zumindest in der Theorie – als umweltpolitisches Leitmotiv der Industriestaaten betrachtet werden kann.¹³ Besonders wichtig ist zudem das im Januar 2000 verabschiedete und am 11.9.2003 in Kraft getretene Cartagena-Protokoll über biologische Sicherheit,¹⁴ das als erstes multilaterales Abkommen das VSP in seinem Durchführungsteil aufführt: Nach Art. 10 Abs. 6 und Art. 11 Abs. 8 des Protokolls kann ein Unterzeichnerstaat auch bei mangelnder wissenschaftlicher Aussagefähigkeit über ein mögliches mit einem lebenden gentechnisch veränderten Organismus verbundenes Risiko importbeschränkende bzw. –verhindernde Maßnahmen treffen, um mögliche nachteilige Auswirkungen zu verhindern oder zu minimieren. Zudem räumt das Protokoll dem Importstaat das Recht ein, die wissenschaftliche Risikoabschätzung vom Exporteur durchführen zu lassen (Art. 15.2). Weiter werden sozioökonomische Erwägungen als legitime Faktoren angesehen, die – neben wissenschaftlichen Informationen – die Entscheidung über eine Einfuhr von GVO mitbestimmen können (Art. 26). Mit dem Inkrafttreten des Cartagena-Protokolls dürfte der Status des VSP als Teil des Umweltvölkerrechts gesichert sein.

Das VSP wird jedoch sowohl in den Verträgen und Deklarationen als auch in der Literatur jeweils unterschiedlich definiert.¹⁵ Kern aller Definitionen ist der Gedanke, dass Entscheidungsträger schadensverhindernde Maßnahmen bereits ergreifen, bevor wissenschaftliche Sicherheit über das von einem neuen Produkt oder einer neuen Technologie ausgehende Risiko für die Umwelt und den Menschen besteht. Dem zugrunde liegt das Bewusstsein, dass wissenschaftlicher Konsens über Risiken oft nicht oder jedenfalls nur sehr langfristig zu erreichen ist; so lange kann jedoch nicht immer abgewartet werden, um schweren, oft irreversiblen drohenden Schäden zu begegnen.¹⁶ Dies gilt insbesondere für Risiken im Rahmen hochkomplexer Sachverhalte, wie sie beispielsweise mit der Vermarktung und der Freisetzung von GVO verbunden sind.

In starker Ausformung verlangt eine Anwendung des VSP, dass die Sicherheit einer neuen Technologie vor deren Einführung vollständig bewiesen ist, d.h. möglichst breiter wissenschaftlicher Konsens über diese Sicherheit besteht. So wird in der UN-Weltnaturcharta gefordert, dass „*where potential adverse effects are not fully understood, the activities should*

¹¹In internationalen Abkommen wird oft zwischen dem „precautionary principle“ und einem „precautionary approach“ unterschieden. Oft wird bei dieser Begriffsunterscheidung davon ausgegangen, dass sich der Begriff „principle“ auf ein grundlegendes Leitprinzip internationaler Umweltpolitik beziehe, während „approach“ lediglich einen (möglichen) Ansatz der Problembetrachtung und -handhabung bezeichne (vgl. *Lehmann* 2002: 7).

¹²Vgl. *Jordan/O’Riordan* (1999: 19ff); *Santillo/Johnston/Stringer* (1999: 41ff).

¹³Im Zusammenhang mit dem VSP ist hier bemerkenswert, dass die USA zu den G-8 zählen.

¹⁴Unter: www.biodiv.org/biosafety/protocol.asp. Das Biosafety-Protokoll konkretisiert Verpflichtungen der in Rio 1992 verabschiedeten Konvention über biologische Vielfalt (KBV); die Vertragsparteien sind nicht identisch: zwar müssen alle Staaten, die einem Protokoll zur KBV beitreten, auch Unterzeichnerstaaten der KBV sein, doch müssen nicht alle Vertragsparteien der KBV zwangsläufig auch das Protokoll unterzeichnen. Das Protokoll hat für seine Unterzeichner jedoch bindenden Charakter. Das Protokoll regelt den grenzüberschreitenden Verkehr durch Biotechnologie hervorgebrachter lebender gentechnisch veränderter Organismen (LMOs). Als lebend werden GVO angesehen, wenn sie die Fähigkeit besitzen, ihre Erbinformationen zu vervielfältigen oder zu übertragen. Der durch das Protokoll errichtete Regelungsrahmen ist Ausdruck des in Grundsatz 15 der Rio-Deklaration niedergelegten VSP (Art. 1 Cartagena Protokoll); vgl. *Buck* (2000).

¹⁵Vgl. *UNEP* (2000).

¹⁶Vgl. *Fuchs/Pfahl u.a.* (2000: 12).

not proceed.¹⁷ Ein starkes VSP enthält damit die Umkehr der Beweislast: Wer eine Aktivität plant bzw. eine neue Technologie einführen möchte, muss beweisen, dass diese ungefährlich ist, um eine Regulierung zu vermeiden. Gleichzeitig sollen Risiken durch die Förderung weniger schädigender Alternativen verhindert, nicht nur eingedämmt werden. Eine schwächere Formulierung des VSP findet sich im Prinzip 15 der Rio-Erklärung zu Umwelt und Entwicklung:

„In order to protect the environment, the precautionary approach shall be widely applied by States according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing **cost-effective** measures to prevent environmental degradation.“¹⁸

Die Entscheidung über vorsorgende Maßnahmen wird hier einem Kosten-Nutzen-Kalkül unterworfen. Dass die Formulierung des VSP auch in dieser Deklaration bezüglich seiner Implementierung sehr vage bleibt, ist darauf zurückzuführen, dass darüber, wie das VSP in konkrete Politik umgesetzt werden soll, bisher keine Einigkeit besteht.¹⁹

2 **Die Debatte um die Implementierung des Vorsorgeprinzips: Drei idealtypische Positionen**

In welchem Maße Entscheidungsträger vorsorgend handeln oder nicht, zeigt sich jedoch gerade in der Implementierung des VSP: Wie wird bewertet, ob von einem Produkt oder einer Technologie ein Risiko ausgeht oder nicht? Ist das VSP ein Teil dieser Risikobewertung („Risk Assessment“) oder ist es lediglich ein Management-Instrument bei der Entscheidung, ob und welche Vorsorgemaßnahmen aufgrund der Ergebnisse des Assessments ergriffen werden (Risikomanagement)? Oder wird dem VSP aufgrund seiner vermeintlichen Unwissenschaftlichkeit jegliche Bedeutung im Umgang mit Risiken abgesprochen? In der internationalen Debatte um die Implementierung des VSP lassen sich grob drei Positionen unterscheiden:²⁰

- 1) **Ablehnung des VSP:** Naturwissenschaftliche, auf quantitativen Methoden beruhende Risk Assessments gelten als objektiv und wertneutral. Politische Maßnahmen im Umgang mit Risiken müssen stets in enger Beziehung zu den Ergebnissen wissenschaftlicher Risk Assessments stehen, der Spielraum für politische Entscheidungen, die von anderen legitimen Faktoren („other legitimate factors“ / „OLFs“) als von „sound science“²¹ geleitet werden, ist gering. Das VSP wird aufgrund seines begrenzten wissenschaftlichen Wertes abgelehnt; es gilt als abstraktes Konzept, das der Behinderung des technologischen Fortschritts und der Legitimierung protektionistischer Handelspolitik dient.
- 2) **Eher schwaches VSP:** Wissenschaftliche Risk Assessments können sowohl auf qualitativen als auch auf quantitativen Methoden beruhen. Das VSP hat seinen Platz jedoch *nicht* im Risk Assessment, das alleinige Aufgabe der (Natur-)Wissenschaft ist. Das VSP und die mit ihm verbundene Berücksichtigung nicht-naturwissenschaftlicher

¹⁷ United Nations (1982): World Charta of Nature, U.N. GA Resolution 37/7.

¹⁸ United Nations (1992): Rio Declaration on Environment and Development (eigene Hervorh.), erhältlich unter: <http://www.prometheusonline.de/heureka/politik/klassiker/rio/>.

¹⁹ Vgl. Lehmann (2002:9ff); Jordan/O’Riordan (1999: 22); Santillo/Johnston/Stringer (1999:43f, 48).

²⁰ Vgl. Lehmann (2002: 9).

²¹ Übersetzt: „solide“ oder „vernünftige Wissenschaft“. Zum Begriff „sound science“ und seinem Aufkommen in der öffentlichen Debatte in den USA vgl. Lehmann (2002: 14).

OLFs²² kommen erst im auf das Assessment folgenden politischen Risikomanagement zum Zuge. Die dann möglichen Vorsorgemaßnahmen sollten bezüglich ihres Kostens und Nutzens verhältnismäßig und nicht-diskriminierend sein und nur solange aufrechterhalten werden, wie die wissenschaftliche Unsicherheit fortbesteht.

- 3) **Starkes VSP:** Wissenschaftliche Unsicherheit muss zugegeben werden. Maßnahmen im Umgang mit Risiken können nicht immer auf abgeschlossenen Risk Assessments beruhen, da so Vorsorgemaßnahmen gerade bei wissenschaftlicher Unsicherheit zu lange hinausgezögert werden. Zudem werden Risk Assessments nicht als wertneutral betrachtet; herkömmliche Risikobewertungen basieren oft auf manipulierten Annahmen, die so ausgestaltet sind, dass Vorsorgemaßnahmen eher verhindert werden. Dabei wird das Spektrum möglicher Schäden oft unzureichend verkürzt, auch da die wissenschaftliche Unsicherheit über hochkomplexe Zusammenhänge zu groß ist. Stattdessen sollte bereits im Rahmen des Risk Assessments, das vom Risk Management nicht zu trennen ist, *vorsorgebasierte* Wissenschaft praktiziert werden; diese Wissenschaft sollte auch OLFs und damit ein weites Spektrum möglicher, auch sozioökonomischer Schäden berücksichtigen. Da Fragen wie „was ist ein Risiko?“, „was ist ein angemessener Zeitraum für eine Risikoanalyse?“ und „wie viel Risiko ist zumutbar?“ kulturell gerahmt sind, müssen betroffene gesellschaftliche Gruppen in die jeweils lokal zu treffenden, politische Entscheidungen über den Umgang mit Risiken eingebunden werden. Auch wenn wissenschaftlicher Input nötig ist, um Vorsorgemaßnahmen zu treffen, so ist er nicht hinreichend. Manche wissenschaftliche Unsicherheiten beruhen auf zu komplexen Sachverhalten, um geklärt zu werden. Vorsorgende Maßnahmen sind in diesen Fällen langfristig zu ergreifen.

In der Debatte, ob und wie das VSP in konkrete politische Maßnahmen umgesetzt werden soll, sind die USA und die Biotechnologie-Industrie der ersten hier dargestellten idealtypischen Position zuzurechnen.²³ Umweltschutzverbände und ein Teil der Wissenschaft vertreten dagegen ein starkes VSP,²⁴ so beispielsweise fünf anerkannte Wissenschaftler in ihrer *Amicus Curiae* Brief Eingabe²⁵ im Gentechnikstreitfall.²⁶ Welcher Position die EU zuzuordnen ist, wird in Kapitel IV behandelt. Im folgenden Kapitel ist die in der WTO-Rechtsprechung eingenommene Position zum VSP, von der angenommen wird, dass sie vorsorgende EU-Politik einfriert, d.h. "chillt", Thema.

²² Erwägungsgrund 29 der EU- Verordnung 178/2002 des Europäischen Parlamentes und des Rats vom 28. Januar 2002 schließt im Rahmen des Umgangs mit Risiken als andere legitime Faktoren („Other legitimate factors“, OLFs), die nicht direkt mit den potentiell schädigenden Eigenschaften des zu bewertenden Produkts zusammenhängen, gesellschaftliche, ökonomische, traditionelle, ethische und den Umweltschutz betreffende Faktoren und die Machbarkeit von Kontrollen ein. Zu OLFs im Rahmen von Vorsorgemaßnahmen vgl. auch *Jordan/O’Riordan* (1999: 19).

²³ In den USA existieren bislang keine spezifischen Rechtsvorschriften für die Zulassung oder Kennzeichnung von GVO-Lebensmitteln, vgl. *Wolf* (2002: 9f); solange die Schädlichkeit eines GVO nicht bewiesen ist, gilt seine Freisetzung und Vermarktung als risikolos (*Lehmann* 2002: 15). Allerdings liegt das VSP, auch wenn es nicht explizit in Gesetzestexten erwähnt wird, vielen anderen US-Umweltgesetzen implizit zugrunde. In der internationalen Arena präsentieren sich die USA jedoch als einer der Hauptgegner des VSP (*Lehmann* 2002: 14).

²⁴ Vgl. *Santillo/Johnston* (1999); *Tickner* (1999); *Santillo/Stringer u.a.* (1998); *Greenpeace International European Unit* (2000); *Christoforou* (2003: 246f, 250f).

²⁵ Im WTO-Streitschlichtungsverfahren können gemäß Art. 13 DSU auch solche Informationen bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden, die von Privatpersonen oder -organisationen („*amici curiae*“) unaufgefordert an das Panel übermittelt wurden. Die Entscheidung hierüber liegt beim WTO-Streitschlichtungspanel; vgl. *Ohlhoff*, in: *WTO-Handbuch*, C.I.2., Rdn. 55ff.

²⁶ *Busch, Lawrence/ Grove-White, Robin/Jasanoff, Sheila/ Winickoff, David/Wynne, Brian* 2004: *Amicus Curiae* Brief, submitted to the Dispute Settlement Panel of the World Trade Organization in the Case EC: Measures Affecting the Approval of Biotech Products, 30. April 2004.

III Die Welthandelsorganisation (WTO): „Chill“ der Umwelt- und Verbraucherpolitik

1 *Der Konflikt zwischen Welthandel und Umweltschutz und die Macht der WTO*

In zahlreichen internationalen Abkommen ist die These zu finden, dass Umweltschutz und internationaler Handel prinzipiell miteinander vereinbar wären. So betonen die Präambel der WTO, der Rio-Deklaration oder Multilateraler Umweltabkommen („Multilateral Environmental agreements“; MEAs) in scheinbar wechselseitiger Versicherung, dass sie gemeinsam und sich gegenseitig ergänzend nachhaltige Entwicklung fördern. Diese Versicherungen verdecken allerdings, dass Handels- und Umweltpolitik oft miteinander in Konflikt geraten, da sie häufig auf widerstreitenden Werten und Logiken beruhen. Während beispielsweise die WTO gerade darauf abzielt, Handelshemmnisse abzubauen, wirken Umweltabkommen häufig auf die Beschränkung des Handels mit bestimmten schädlichen oder im Sinne des VSP potentiell schädlichen Gütern wie GVO hin.²⁷

Nun stellt sich die Frage, wieso im Zusammenhang mit dem genannten Chill-Effekt davon ausgegangen wird, dass die WTO die Umweltpolitik „chillt“, und nicht umgekehrt. Grund hierfür ist, dass die seit dem 1. Januar 1995 bestehende WTO²⁸ mit Sitz in Genf – im Gegensatz zu den „zahnlosen“ Umweltabkommen - über den Dispute Settlement Body (DSB) und damit das strengste und effektivste Streitschlichtungsverfahren verfügt, das je in einem völkerrechtlichen Regime eingesetzt worden ist. Laut Art. 23 des Dispute Settlement Understanding (DSU) ist jedes WTO-Mitglied dazu verpflichtet, Konflikte unilateraler Maßnahmen mit WTO-Recht vor dem DSB auszutragen. Da eine Vielzahl umwelt- und innenpolitischer Maßnahmen handelsrelevant ist, ist die Reichweite des DSB erheblich. Hinzu kommt, dass die Durchsetzung der Rechtsentscheide des DSB äußerst wirkungsmächtig ist: Wird von beiden Instanzen im Rahmen des Streitschlichtungsverfahrens, dem für jeden Streitfall eigens eingesetzten Experten-Panel und der ständig bestehenden Berufungsinstanz (Appellate Body), eine Abkommensverletzung festgestellt, muss das unterlegene Land entweder harte Strafmaßnahmen wie Strafzölle auf sich nehmen oder sein Handeln entsprechend anpassen.²⁹ Über den Weg der WTO können damit handelsstarke Nationen³⁰ in die Umwelt- und Verbraucherpolitik anderer WTO-Mitglieder eingreifen.

2 *Vorsorgeprinzip im Welthandelsrecht? – nach der WTO-Rechtsprechung bisher Fehlanzeige*

2.1 *Unklarheit über die Rolle des Vorsorgeprinzips im Welthandelsrecht*

Das Drohpotential der aktuellen Klage vor der WTO gegen die GVO-Zulassungsstopps der EU und ihrer Mitgliedsstaaten, bei der die Geltung des VSP eine entscheidende Rolle spielt, rührt mit von der noch unklaren Stellung des VSP im internationalen Handelsrecht. Während sich das VSP in der internationalen Umweltpolitik in vielen Verträgen explizit wiederfindet, wird in der Literatur noch diskutiert, ob sich das VSP auch über das Umweltrecht hinaus zum Bestandteil des internationalen Völkergewohnheitsrechts entwickelt oder bereits entwickelt hat und damit unabhängig von der expliziten Verankerung in Vertragstexten die internationalen Beziehungen, beispielsweise auch im Rahmen der WTO, mitbestimmt.³¹ Während die EU

²⁷ Ausführlicher zu den unterschiedlichen Logiken von Umwelt- und Handelsabkommen, vgl. *Santarius/Dalkmann u.a.* (2003: 27ff); *Engelhardt/Steigenberger* (2003: 40f).

²⁸ Die WTO ging aus dem multilateralen Abkommen General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) aus dem Jahre 1947 hervor, dessen letzte Handelsrunde, die Uruguay-Runde in den Gründungsvertrag der WTO (Vertrag von Marrakech) mündete; vgl. *Krenzler*, in: *WTO-Handbuch*, A.I., Rdn. 13ff; *George* (2002); *Reichold* (2000: 236ff).

²⁹ Vgl. *Santarius/Dalkmann u.a.* (2003: 38).

³⁰ Zur Privilegierung der reichen und mächtigen Staaten im Rahmen der WTO-Streitschlichtung vgl. *Kampagne GENug WTO* (2003: 5).

³¹ Völkergewohnheitsrecht wird erzeugt durch das Handeln von Staaten, das von einer gewissen Dauer ist und gleichzeitig die Überzeugung widerspiegelt, das Handeln oder Unterlassen entspreche einem Recht oder einer rechtlichen Pflicht (*Herdegen* 2002: 12). Völkergewohnheitsrecht muss nach den üblichen Regeln der Vertragsauslegung bei der Interpretation und Anwendung völkerrechtlicher Verträge berücksichtigt werden; vgl. *Wiener*

in ihrer Verteidigung im Gentechnikstreitfall ausgeführt hat, dass das Vorsorgeprinzip ein allgemeines Prinzip des Völkerrechts ist,³² bestreiten die USA einen solchen Status des VSP.³³ Für die Beachtlichkeit des VSP bei der Auslegung des WTO-Rechts spricht, dass in der Präambel des Übereinkommens zur Errichtung der WTO das Ziel genannt wird, „die optimale Nutzung der Hilfsquellen der Welt im Einklang mit dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung [...], dem Schutz und die Erhaltung der Umwelt [...] zu erreichen“. Da das VSP ein Teil des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung ist, könnte daraus die Anerkennung des VSP im Rahmen der WTO geschlossen werden.³⁴

Die Rechtsprechung zum VSP im Rahmen der WTO-Streitbeilegung lässt dessen Stellung im Handelsrecht jedoch im unklaren. Der Appellate Body (AB) hat es bisher abgelehnt, abschließend zu der Frage Stellung zu nehmen, ob das VSP zum Völkergewohnheitsrecht geworden ist.³⁵ Dabei hat er einerseits festgestellt, dass sich das VSP in bestimmten bestehenden WTO-Bestimmungen niederschlägt. Andererseits hat er formuliert, dass das VSP spezifische WTO-Bestimmungen nicht außer Kraft setze („does not override“).³⁶ Nach diesen Ausführungen bleibt unklar, inwieweit das VSP letztlich zur Interpretation von WTO-Bestimmungen herangezogen werden kann. Im folgenden wird dargestellt, in welchem Maße Panel und Appellate Body in den bisherigen Streitfällen, in denen das VSP eine Rolle spielte, WTO-Bestimmungen im Lichte des VSP ausgelegt haben.

2.2 Die bisherige Interpretation vorsorgerelevanter WTO-Bestimmungen durch Panel und Appellate Body

Die bisherigen WTO-Streitfälle, in denen Uneinigkeit bestand über das notwendige Maß an wissenschaftlicher Rechtfertigung gesundheitspolitischer Maßnahmen und den Spielraum für Vorsorge, kristallisierten sich um die Interpretation des Abkommens über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen („Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures“; SPS-Abkommen).³⁷ Auch für den Ausgang des Gentechnikstreitfalls wird die Auslegung des SPS-Abkommens wohl entscheidend sein.³⁸

Vertragsrechtskonvention Art. 31 (3) c) vom 23. Mai 1969, unter: <http://members.yline.com/~waltergehr/ver/wvk-deutsch.html>; vgl. Art. 3.2 DSU, der eine Interpretation des WTO-Rechts „im Einklang mit den herkömmlichen Regeln der Auslegung des Völkerrechts“ verlangt; vgl. auch UNEP (2000: 32); Althammer/Biermann u.a. (2001: 66).

³² Oral Statement by the European Communities at the First Meeting of the Panel with the Parties, *EC – Biotech*, 2. Juni 2004, Rdn. 59.

³³ Rebuttal Submission of the United States, *EC – Biotech*, Rdn. 21ff.

³⁴ *Fuchs/Pfahl u.a.* (2000: 13); UNEP (2000: 33).

³⁵ Appellate Body, *EC-Hormones*, Rdn. 123 („The precautionary principle is regarded by some as having crystallized into a general principle of customary international environmental law. Whether it has been widely accepted by Members as a principle of general or customary international law appears less than clear. We consider, however, that it is unnecessary, and probably imprudent, for the Appellate Body in this appeal to take a position on this important, but abstract, question.“).

³⁶ Appellate Body, *Japan-Varietals*, Rdn. 81; Appellate Body, *EC - Hormones*, Rdn. 125.

³⁷ - *European Communities - Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)* („*EC-Hormones*“): Bericht des Appellate Body sowohl zum von den USA als auch zum von Kanada angestrebten Verfahren: WTO-Dok. WT/DS26/AB/R und WT/DS48/AB/R, 16.01.1998.

- *Japan - Measures Affecting Agricultural Products* („*Japan-Varietals*“): Bericht des Appellate Body, WTO-Dok. WT/DS76/AB/R, 22.02.1999.

- *Australia - Measures affecting Importation of Salmon* („*Australia-Salmon*“): Bericht des Appellate Body, WTO-Dok. WT/DS18/AB/R, 20.10.1998.

- *Japan – Measures Affecting the Importation of Apples* („*Japan-Apples*“): Bericht des Appellate Body, WTO-Dok. WT/DS245/AB/R, 26.11.2003.

Alle Dokumente erhältlich unter: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm.

³⁸ Vgl. *Busch/ Grove-White u.a.* (2004). Zwar kommt für Importbeschränkungen auch ein Verstoß gegen das in Art. XI GATT 1994 niedergelegte allgemeine Verbot mengenmäßiger Beschränkungen in Betracht oder eine Rechtfertigung der Importbeschränkungen durch Art. XX (b) oder (g) GATT. Im Hinblick auf die Präambel und Art. 2.4 SPS ist es jedoch rechtssystematisch sinnvoll, primär einen möglichen Verstoß gegen das SPS-Abkommen zu prüfen; vgl. *Buck* (2000: 327). Gemäß Art. 1.5 TBT-Abkommen geht das SPS-Abkommen gegenüber dem TBT-Abkommen als *lex specialis* vor, vgl. *Kamman*, in *WTO-Handbuch B.I.3.*, Rdn. 28. Die EU argumentiert in ihrer ersten schriftlichen Eingabe an das Panel, dass die angegriffenen Maßnahmen nicht vollständig unter das SPS-Abkommens fielen, vgl. hierzu genauer: First Written Submission of the European Communities, *EC-Biotech*, Rd. 388ff.; anderer Ansicht: *Stöckl* (2003: 137).

2.2.1 Das Wissenschaftlichkeitserfordernis aus Art. 2.2 und Art. 5.1 SPS-Abkommen

Das SPS-Abkommen wurde während der Uruguay-Runde im Hinblick auf den jahrelang zwischen der EG und den USA, Kanada und einigen anderen Staaten schwelenden Streit um den Import von hormonbehandeltem Rindfleisch konzipiert. Das Abkommen soll formal der Prüfung dienen, ob eine SPS-Maßnahme tatsächlich dem Gesundheits- und Pflanzenschutz dient, oder ob ihr eine protektionistische Absicht zugrunde liegt. Für die Errichtung des SPS-Abkommens sprach, dass nationale Standards zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen unter dem damaligen GATT nicht angegriffen werden konnten, wenn sie in nicht-diskriminierender Weise angewandt wurden – eine wissenschaftliche Rechtfertigung für solche Maßnahmen wurde nicht verlangt.³⁹

Eine solche wissenschaftliche Rechtfertigung von SPS-Maßnahmen ist jedoch das Kernprinzip des SPS-Abkommens. Damit ist es dem VSP, das in bestimmten Situationen zu Maßnahmen ohne eine gesicherte wissenschaftliche Begründung verpflichtet, diametral entgegengesetzt.⁴⁰ Entscheidend für die Konformität einer SPS-Maßnahme mit dem WTO-Recht ist nach Art. 2.2 SPS, dass sie „zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen notwendig ist“ und „auf wissenschaftlichen Grundsätzen beruht“. Dieses Wissenschaftlichkeitserfordernis wird in Art. 5.1 konkretisiert, wonach SPS-Maßnahmen stets auf einer wissenschaftlichen Risikobewertung beruhen müssen. Ein hinreichender wissenschaftlicher Nachweis für die Notwendigkeit einer Maßnahme gilt dann als erbracht, wenn zwischen der Maßnahme und dem vorliegenden wissenschaftlichen Beweismaterial eine „vernünftige oder objektive Beziehung“ („rational or objective relationship“) in dem Sinne besteht, dass die Maßnahme durch das wissenschaftliche Material „gestützt und gefordert“ wird.⁴¹ Im Rahmen des Risikomanagements dürfen SPS-Maßnahmen nicht diskriminierend sein.⁴²

2.2.2 Harmonisierung von SPS-Maßnahmen anhand internationaler Standards: Artikel 3 SPS-Abkommen

Weiter sind die WTO-Mitglieder gemäß Art. 3.1 verpflichtet, ihre SPS-Maßnahmen auf internationale SPS-Standards zu stützen. Dabei verweist Anhang A Abs. 3 auf internationale Standards, die im Rahmen von anderen, spezialisierten internationalen Organisationen ausgearbeitet werden: Für die Nahrungsmittelsicherheit sind die SPS-Standards der Codex Alimentarius Kommission (CAK)⁴³ maßgeblich; im Bereich der Pflanzengesundheit sind die Standards, die unter der Leitung der Internationalen Pflanzenschutzkonvention („International Plant Protection Convention“; IPPC)⁴⁴ erarbeitet werden, zu beachten. SPS-Maßnahmen, die internationalen Standards entsprechen, „gelten“ im Rahmen der Streitbeilegung nach Art. 3.2 zunächst als im Einklang mit dem WTO-Recht; das klagende Mitglied muss dann beweisen, dass eine SPS-Maßnahme entgegen dem prima-facie Anschein gegen WTO-Recht

³⁹ Auch heute ist das SPS-Abkommen das einzige WTO-Abkommen, das verlangt, dass Maßnahmen auf wissenschaftlichen Beweisen beruhen, vgl. *Oliva* (2004: 1).

⁴⁰ *Sampson* (2000: 69).

⁴¹ Appellate Body, *Japan-Varietals*, Rdn. 84.

⁴² Art. 2.3 u. 5.5 SPS; genauer hierzu: *Kamann*, in: WTO-Handbuch, B.I.3., Rdn. 118ff.

⁴³ Die CAK ist eine seit 1962 bestehende gemeinsame Unterorganisation der „Food and Agriculture Organization“ (FAO) und der „World Health Organization“ (WHO). Laut Art. 1a der Satzung der CAK sind ihre Hauptziele der Gesundheitsschutz der Verbraucher und die Sicherung fairer Praktiken im Welthandel, vgl. Satzung der Codex Alimentarius Kommission, in: Procedural Manual of the Codex Alimentarius Commission, S. 3, unter: http://www.codexalimentarius.net/web/procedural_manual.jsp. Bereits Ende der 90er Jahre präsentierten die Mitgliedstaaten der CAK 97% der Weltbevölkerung. Unterstützt wird die CAK bei der Erfüllung ihrer Aufgaben durch vielfältige Komitees und Task Forces; vgl. *Stökl* (2003: 150ff); *Sander* (2000); *Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft* (2004: 12)

⁴⁴ Die IPPC wurde von der Konferenz der FAO beschlossen und trat 1952 in Kraft; die ursprüngliche Version der IPPC ist 1979 und 1997 revidiert worden vgl. *Stökl* (2003: 153f); *Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft* (2004: 11); <https://www.ippc.int/IPP/En/default.jsp>.

verstößt.⁴⁵ Problematisch ist hierbei, dass die Standards, die in den im SPS-Abkommen genannten Organisationen wie der CAK ausgearbeitet wurden, ursprünglich als grundsätzlich unverbindliche internationale Mindeststandards konzipiert wurden – jetzt erhalten sie aber über das SPS-Abkommen den Status von Höchststandards mit faktischer Bindungswirkung.⁴⁶

So wird beispielsweise in den CAK-Dokumenten, die für Risikoanalysen im Rahmen von GVO-Zulassungen relevant sind - den "Codex Principles for the Risk Analysis of Foods derived from Biotechnology" und den "Codex Guidelines for the Conduct of Food Safety Assessment of Foods derived from Recombinant-DNA Plants"⁴⁷ - der Begriff "precautionary approach" oder "precautionary principle" mit keinem Wort erwähnt. Dass trotzdem zumindest implizit eine schwache Vorstellung von Vorsorge in den Dokumenten verankert ist, beispielsweise im Erfordernis vor der Zulassung von GVO überhaupt Risikobewertungen durchzuführen, ist angesichts des vehementen Widerstands der USA gegen solche Regelungen zwar als Teilerfolg zu werten.⁴⁸ Trotzdem können diese Bestimmungen nur Mindeststandards darstellen, die vor allem den Ländern zur Orientierung dienen, die umweltpolitische Kernprinzipien wie das VSP bisher gar nicht beachten. Wie wenig das VSP im Rahmen des „sound science“-basierten,⁴⁹ am Freihandelsparadigma orientierten⁵⁰ Codex akzeptiert wird, zeigen die „Working Principles for Risk Analysis for Application in the Framework of the Codex“⁵¹: „Precaution“ („Vorsorge“) wird lediglich als inhärentes Element der

⁴⁵ Kamann, in: WTO-Handbuch, B.I.3. Rdn. 50.

⁴⁶ Gehring (2002: 133); Sampson (2000: 69). Dies wird insbesondere von EU-Staaten kritisiert, vgl. Stökl (2003: 151); Fuchs/Pfahl u.a.(2000: 17); zudem wird die oft schwache demokratische Legitimationsbasis solcher Standards problematisch gesehen, vgl. Gehring (2002:132f).

⁴⁷ Gemeinsam mit einem dritten Dokument, dem „Codex Guideline for the Conduct of Food Safety Assessment of Foods produced using Recombinant-DNA Microorganisms“ wurden sie von der zwischen 1999 und 2004 tagenden „Codex Ad Hoc Intergovernmental Task Force on Foods Derived from Biotechnology“ ausgearbeitet; vgl. Report of the First Session of the Codex AdHoc Intergovernmental Task Force on Foods derived from Biotechnology, ALINORM 01/34; Report of the Second Session of the Codex AdHoc Intergovernmental Task Force on Foods derived from Biotechnology, ALINORM 01/34A; Report of the Third Session of the Codex AdHoc Intergovernmental Task Force on Foods derived from Biotechnology, ALINORM 03/34; Report of the Fourth Session of the Codex AdHoc Intergovernmental Task Force on Foods derived from Biotechnology, ALINORM 03/34A; alle Berichte unter: http://www.fao.org/es/ESN/food/risk_biotech_taskforce_en.stm.

⁴⁸ Dasselbe ist für das Konzept der "substantial equivalence" der Fall; zwar konnte von der EU nicht verhindert werden, dass das dem VSP widersprechende Konzept in die Dokumente aufgenommen wurde. Allerdings wird gegen den Willen der USA das Konzept nicht als Ersatz für Risk Assessments bezeichnet, sondern lediglich als Startpunkt von Risk Assessments. Ausführlicher zum Konzept der "substantial equivalence" siehe S. 25.

⁴⁹ Zur Trennung von Risk Assessment und Risk Management (in dessen Rahmen OLFs berücksichtigt werden können), vgl. Working Principles for Risk Analysis for Application in the Framework of the Codex Alimentarius, in: Procedural Manual of the Codex Alimentarius Commission, 101ff, Rdn. 9 (zwar schreiben die „Principles“ eine gewisse Interaktion zwischen „Risk Assessors“ and „Risk Managers“ vor, da die „Risk Managers“ für die „Risk Assessment Policy“ zuständig sein sollen, vgl. Rdn. 13-16; allerdings auch eine „functional separation of risk assessment and risk management, in order to ensure the scientific integrity of the risk assessment“, vgl. Rdn. 9); vgl. auch Statements Of Principle Concerning The Role Of Science In The Codex Decision-Making Process And The Extent To Which Other Legitimate Factors Are Taken Into Account, in: Procedural Manual of the Codex Alimentarius Commission, Appendix: General Decisions Of The Commission, S. 188ff (In den Erläuterungen zu Kriterium 4: „consideration of other factors should not affect the scientific basis of risk analysis; in this process, the separation between risk assessment and risk management should be respected...“); Statements Of Principle Relating to the Role Of Food Safety Assessment, in: Procedural Manual of the Codex Alimentarius Commission, Appendix: General Decisions Of The Commission, S. 190; Procedural Manual erhältlich unter: http://www.codexalimentarius.net/web/procedural_manual.jsp.

⁵⁰ Zur Orientierung des Codex Alimentarius am Freihandelsparadigma vgl. Codex and the international food trade, in: Understanding the Codex Alimentarius, erhältlich unter: www.fao.org/docrep/w9114e/W9114e06.htm; Art. 1 der Satzung der CAK, in: Procedural Manual of the Codex Alimentarius Commission.

⁵¹ Diese „Principles“ sind nur im Rahmen des Codex Alimentarius zu beachten und dienen als allgemeine Anleitung der CAK und ihrer Unterorgane. Ursprünglich sollten die „Principles“ auch für Regierungen gelten; da die Verhandlungen wegen Meinungsverschiedenheiten zwischen den Verhandlungspartnern jedoch blockiert waren (dabei ging es v. a. um das VSP, das insbesondere die USA nicht in den Prinzipien verankern wollten), entschied man sich zur Ausarbeitung von zwei unterschiedlichen Standards; vgl. BRIDGES Trade BioRes, Volume 2, Number 8 vom 2. Mai 2002, erhältlich unter: www.ictsd.org/biores/02-05-02/story2.htm; die Verhandlungen über die „Principles“ für Regierungen, die „Working Principles for Risk Analysis for Food Safety“ sind momentan jedoch aufgrund von Unstimmigkeiten über die Rolle des VSP blockiert; vgl. Report of the Twentieth Session of the Codex Committee on General Principles, ALINORM 04/27/33A, Rdn. 37-43. Ebenso sind die Verhandlungen über den „Code of Ethics for International Trade in Food“ blockiert, da bisher keine Einigung darüber erreicht werden konnte, ob sich der Code auf Handelsabkommen wie das SPS-Abkommen beziehen soll oder nicht, vgl. Report of the Twentieth Session of the Codex Committee on General Principles, ALINORM 04/27/33A., Rdn. 44-78; alle Berichte unter: <http://www.codexalimentarius.net/web/archives.jsp?lang=en>. Zur Haltung der EU in diesem Aushandlungsprozess vgl. European Union Comments on Agenda Item 5, Proposed Draft Revised Code of Ethics

Risikoanalyse bezeichnet, nicht als eigenständiges Prinzip („precautionary principle“).⁵² Das EU-Moratorium und die nationalen Importverbote, die im Gentechnikstreitfall angegriffen werden, gehen als Ausdruck des VSP damit über die CAK-Standards hinaus.

Allerdings: Besteht ein internationaler Standard und will ein WTO-Mitglied trotzdem ein höheres nationales Schutzniveau in dem fraglichen Bereich festlegen, so kann er dies nach Art. 3.3 SPS tun; der AB bezeichnete dies als autonomes Recht der WTO-Mitglieder.⁵³ Daher wird Art. 3.3 SPS auch als Ausdruck des VSP gesehen.⁵⁴

Jedoch ist die Zulässigkeit eines höheren Schutzniveaus ebenfalls an den übrigen SPS-Bestimmungen wie den in Art. 2.2 und Art. 5.1 niedergelegten Rechtfertigungsanforderungen zu messen, und damit auch an dem Erfordernis der naturwissenschaftlichen Begründung einer Maßnahme – womit das VSP, auf das ja gerade bei wissenschaftlicher Unsicherheit zur Verhinderung schwerer Schäden zurückgegriffen werden soll, ad absurdum geführt wird. So unterlag die EU im WTO-Hormonstreitfall gegen die USA und Kanada unter anderem deswegen, da ihr Einfuhrverbot für hormonbehandeltes Rindfleisch, mit dem sie ein höheres Schutzniveau anstrebte als dies mittels der Hormonrückstandswerte der CAK möglich gewesen wäre, nach Meinung des Appellate Body auf keinem bzw. einem zu unspezifischen Risk Assessment beruhte.⁵⁵

2.2.3 Art. 5.7 SPS-Abkommen – tatsächliche Ausnahme vom Wissenschaftlichkeitserfordernis aus Art. 2.2?

Allerdings enthält Art. 5.7 SPS, zumindest nach seinem Wortlaut, eine Ausnahme vom Kernprinzip der wissenschaftlichen Begründung von Maßnahmen:

„In Fällen, in denen das einschlägige wissenschaftliche Beweismaterial nicht ausreicht (1), kann ein Mitglied gesundheitspolizeiliche oder pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen **vorübergehend** auf Grundlage der verfügbaren einschlägigen Angaben (2) [...] einführen. In solchen Fällen bemühen sich die Mitglieder, die notwendigen zusätzlichen Informationen für eine objektivere Risikobewertung einzuholen (3), und nehmen innerhalb einer vertretbaren Frist eine entsprechende Überprüfung der gesundheitspolizeilichen oder pflanzenschutzrechtlichen Maßnahme vor (4).“ (eigene Hervorh. und Nummerierung)

Doch auch wenn der Appellate Body befunden hat, dass Art. 5.7 - wie auch im 6. Absatz der Präambel und Art. 3.3 SPS – mit seiner Möglichkeit wenigstens vorübergehender Maßnahmen, die nicht auf einem abgeschlossenen Risk Assessment beruhen, Ausdruck des VSP sei,⁵⁶ so läuft das VSP auch hier Gefahr, ad absurdum geführt zu werden. Denn, so der AB in *Japan – Apples*, die erste der (oben hervorgehobenen) vier, kumulativ zu erfüllenden⁵⁷ Voraussetzungen zur Anwendung von Art. 5.7 („unzureichendes einschlägiges wissenschaftliches Beweismaterial“) führe dazu, dass die Bestimmung nicht, wie das VSP in der Regel, bei „wissenschaftlicher Unsicherheit“ Anwendung finde, sondern in Fällen, in denen das wissenschaftliche Beweismaterial nicht ausreicht.⁵⁸ Diese Interpretation könnte dazu führen,

for International Trade in Foods (CX/CG 04/20/5), erhältlich unter: http://europa.eu.int/comm/food/fs/ifsi/eupositions/eupositions_en.html.

⁵² Working Principles for Risk Analysis for Application in the Framework of the Codex Alimentarius, in: Procedural Manual of the Codex Alimentarius Commission, 101ff, hier: Rdn. 11.

⁵³ Appellate Body, *EC-Hormones*, Rdn. 104.

⁵⁴ So auch: Appellate Body, *EC-Hormones*, Rdn. 124.

⁵⁵ Vgl. auch *Sampson* (2000: 70f); *Gehring* (2002:132f).

⁵⁶ Appellate Body, *EC – Hormones*, Rdn. 124.

⁵⁷ Vgl. Appellate Body, *Japan- Varietals*, Rdn. 89.

⁵⁸ Appellate Body, *Japan – Apples*, Rdn. 184; zwar stellt der Appellate Body im darauffolgenden Absatz fest, dass auch Fälle unter Art. 5.7 fielen, in denen das einschlägige wissenschaftliche Beweismaterial für eine SPS-Maßnahme mehr als gering („more than little“) sei, dieses jedoch nicht zu einer Lösung der Frage über Risiken geführt habe. Allerdings könnte die vom AB unter Rdn. 184 gemachte Unterscheidung dennoch in zukünftigen Streitfällen relevant sein, vgl. *Oliva* (2004: 3).

dass sich die EU im Gentechnikstreitfall aufgrund des beträchtlichen Ausmaßes an bestehenden wissenschaftlichen Arbeiten zu GVO, so wenig beweiskräftig diese auch sein mögen und daher Ausdruck wissenschaftlicher Unsicherheit sind, nicht auf Art. 5.7 berufen kann, sondern ihre Maßnahmen an Art. 5.1 messen lassen muss.⁵⁹ Nach Meinung der Kläger im Gentechnikstreitfall sollte dies geschehen: Denn die nationalen Importverbote würden nicht - wie von der EU vorgebracht - unter Art. 5.7 fallen. Dem stehe unter anderem entgegen, dass das einschlägige wissenschaftliche Beweismaterial ausreichend sei: Die EU habe selbst schon Risk Assessments mit positivem Ergebnis für alle betroffenen GVO⁶⁰ durchgeführt; das wissenschaftliche Material habe dies erlaubt. Die positive Meinung der wissenschaftlichen EU-Gremien zur Zulassung der GVO sei dann aber unbeachtet geblieben.⁶¹

Dass Panel und AB den Klägern in diesem Punkt zustimmen könnten, unterstreicht die Aussage des AB, dass das Vorsorgeprinzip im Rahmen von Art. 5.7 nicht von den übrigen Bestimmungen des SPS-Abkommens entbinde, insbesondere nicht von der wissenschaftlichen Begründung von SPS-Maßnahmen.⁶² Auch die USA machen im Rahmen des Gentechnikstreitfalls eine Verletzung von Art. 5.1 durch die Maßnahmen der EU geltend.⁶³ Insgesamt war einer der Hauptgründe, warum alle vier WTO-Streitfälle zum Vorsorgeprinzip von den angeklagten Parteien verloren wurden, das als nicht erfüllt angesehene Erfordernis des wissenschaftlichen Risk Assessments aus Art. 5 SPS.⁶⁴

2.2.3. Risk Assessment: Anforderungen und Zugeständnisse des Appellate Body

Laut AB muss das im Risk Assessment (Art. 5.1 SPS) bewertete Risiko ein bestimmbares Risiko („ascertainable risk“) sein. Es ist nicht ausreichend, dass ein WTO-Mitglied den Erlass einer SPS-Maßnahme damit rechtfertigt, dass über die betroffenen Gesundheitsgefahren wissenschaftliche Unsicherheit herrscht; denn, so der AB, wissenschaftliche Erkenntnis könne niemals eine völlige Sicherheit bringen, dass eine bestimmte Gesundheitsgefahr sich nicht realisiere.⁶⁵

Trotz dieser grundsätzlich dem VSP widersprechenden Auffassung von Risikobewertung hat der Appellate Body, insbesondere in seiner Rechtsprechung zum Hormonfall, auch einige Zugeständnisse in Richtung eines vorsorgebasierten Risk Assessments gemacht: So könne im Falle divergierender wissenschaftlicher Meinungen, die eine wissenschaftliche Unsicherheit begründeten, auch die Mindermeinung qualifizierter und respektierter Wissenschaftler als Grundlage für eine SPS-Maßnahme dienen. Dies gelte insbesondere im Umgang mit lebensbedrohlichen Risiken, die eine besonders schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Gesundheit und Sicherheit darstellten.⁶⁶ Art. 5.1 beinhalte auch kein Erfordernis einer Mindestrisikoschwelle.⁶⁷ Zudem entschied der AB, dass Risiken nicht zwingend quantifizierbar sein müssten, sondern auch qualitativ ausgedrückt werden könnten.⁶⁸ In die Risikobewertung könnten auch Faktoren einfließen, die *nicht* durch biochemische, pharmakologische oder andere quantitative Analysen nachweisbar seien. Einbezogen werden könnten sämtli-

⁵⁹ *Oliva* (2004: 3); dazu auch: Amicus Curiae Brief, *EC- Biotech*, vom 1. Juni 2004 (unterzeichnet von CIEL, FOE-US, Defenders of Wildlife, IATP und OCA-USA), S. 16.

⁶⁰ Zu der Unzulänglichkeit dieser Risk Assessments vgl. Amicus Curiae Brief of the Public Interest Amicus Coalition to the WTO, *EC-Biotech*, Information submitted to the Panel by Non-Parties, Genf, 27. Mai 2004, S. 19.

⁶¹ Rebuttal Submission of the United States, *EC- Biotech*, vom 19. Juli 2004.

⁶² Appellate Body, *EC – Hormones*, Rdn. 125.

⁶³ First Submission of the United States, *EC-Biotech*, 21. April 2004.

⁶⁴ Die Definition des Risk Assessments findet sich in Anhang A Punkt 4 SPS: „Die Bewertung von Wahrscheinlichkeiten der Einschleppung, des Auftretens oder der Verbreitung von Schädlingen oder Krankheiten im Gebiet eines Einfuhrmitglieds unter Berücksichtigung der gesundheitspolizeilichen oder pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen, die angewendet werden könnten, und der potentiellen biologischen oder wirtschaftlichen Folgen oder die Bewertung der möglichen schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Menschen oder Tieren, die durch das Vorkommen von Zusätzen, Verunreinigungen, Toxinen oder krankheitsverursachenden Organismen in Nahrungsmitteln, Getränken oder Futtermitteln entstehen.“

⁶⁵ Appellate Body, *EC- Hormones*, Rdn. 186; Appellate Body, *Australia-Salmon*, Rdn. 125.

⁶⁶ Appellate Body, *EC-Hormones*, Rdn. 194.

⁶⁷ Appellate Body, *EC-Hormones*, Rdn. 186; Appellate Body, *Australia-Salmon*, Rdn. 124.

⁶⁸ Appellate Body, *Australia-Salmon*, Rdn. 124.

che „Risiken, in menschlichen Gesellschaften, wie sie tatsächlich bestehen, mit anderen Worten die tatsächlichen schädlichen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit in der realen Welt, wo Menschen leben, arbeiten und sterben“. ⁶⁹ Der konkrete Ursprung der betroffenen Risiken sei unerheblich. ⁷⁰ Mögliche Faktoren der Risikobewertung seien danach zum Beispiel das Risiko des Missbrauchs bestimmter Produkte entgegen der „guten veterinärischen oder landwirtschaftlichen Praxis“ und ob der ordnungsgemäße Gebrauch von Produkten durch wirksame Kontrollen im Ausfuhrland sichergestellt werde. ⁷¹ Der Appellate Body hat nicht dazu Stellung genommen, ob zu den nicht-naturwissenschaftlichen, anderen legitimen Faktoren (OLFs) auch Verbraucherängste und entsprechender öffentlicher Druck zählen. Dies würde jedoch im Widerspruch zum Wissenschaftlichkeitserfordernis als Kernprinzip des Abkommens stehen und ist daher nicht anzunehmen. ⁷² Der AB stellte außerdem fest, dass bei der Frage nach der Rechtfertigung dauerhafter Handelsbeschränkungen zu berücksichtigen sei, dass bei Gefahren für das menschliche Leben und sonstigen nicht rückgängig zu machenden Gefahren für die menschliche Gesundheit verantwortungsvolle Regierungen gemeinhin aus einer vorsorglichen Haltung heraus handelten. ⁷³

2.3 Gentechnikstreitfall: Einordnung und Relevanz der bisherigen WTO-Rechtsprechung

Es bleibt abzuwarten, wie diese Interpretationen des AB in die zukünftige Streitschlichtung, beispielsweise im Gentechnikstreitfall, mit einfließen.

Nach Ansicht der Kläger im Gentechnikstreitfall verletzen der Zulassungsstopp und die nationalen Verbote für GVO in der EU das Wissenschaftlichkeitserfordernis aus Art. 2.2 i.V.m. Art 5.1 SPS-Abkommen, da sie nicht auf einer wissenschaftlichen Risikobewertung beruhen. ⁷⁴ Zudem verstoße das Moratorium gegen Art. 8 i.V.m. Annex C SPS-Abkommen, da es nicht vertretbare Verzögerungen („undue delay“) im EU-Zulassungsverfahren mit sich bringe, sowie gegen Art. 7 i.V.m. Annex B SPS, da die EU es nicht ordentlich angekündigt habe. Auch verletze das Moratorium Art. 5.5, da die EU bei der Festlegung ihres Schutzniveaus ungerechtfertigte Unterscheidungen vornehme, indem sie verschiedene Schutzniveaus festlege: erstens für GV-Produkte einerseits und neuartige, nicht-GV-Produkte andererseits; zweitens für Biotech-Produkte und Produkte, die mit Hilfe von Biotechnologie hergestellt wurden. Zudem bestreiten die Kläger, dass das VSP zum Völkergewohnheitsrecht geworden und damit im WTO-Recht beachtlich sei. ⁷⁵

Folgt man dagegen der EU-Position im Streitfall, so stellen GVO ein erhebliches Risiko für Menschen, Pflanzen und Ökosysteme dar; sie sind *nicht* im Wesentlichen gleichwertig mit konventionellen Produkten. Eine diskriminierende Behandlung von GVO ist damit gerechtfertigt. Ein Moratorium hat es nie gegeben, sondern lediglich Verzögerungen im Zulassungsprozess. Diese sind wissenschaftlich und technisch gerechtfertigt, da sie auf ein unzureichendes Sekundärrecht und wissenschaftliche Unsicherheit über Risiken der jeweiligen GVO zurückzuführen sind. Zudem sind die Zulassungsanträge der Firmen bezüglich möglicher mit den GVO verbundenen Risiken oft unvollständig gewesen. „Undue delays“ hat es daher keine gegeben.

Das Panel darf nach EU-Position *nicht* der Ansicht der Kläger folgen, die Verzögerungen als ein generelles, unterschiedslos auf viele Fälle angewandtes Moratorium zu betrachten. Statt-

⁶⁹ Appellate Body, *EC-Hormones*, Rdn. 187.

⁷⁰ Appellate Body, *EC-Hormones*, Rdn. 206.

⁷¹ Appellate Body, *EC-Hormones*, Rdn. 203-208.

⁷² Vgl. *Kamann*, in: *WTO-Handbuch*, B.I.3., Rdn. 98; *Stökl* (2003: 168).

⁷³ Appellate Body, *EC – Hormones*, Rdn. 124.

⁷⁴ Die USA nennen 3 unterschiedliche Klagepunkte, da sie hinsichtlich des Moratoriums unterscheiden zwischen der allgemeinen Aussetzung der Prüfung von Anträgen auf Zulassung bzw. der Zulassung von GVOs in der EU einerseits und andererseits dem Versäumnis der EU, in 27 Fällen spezifische Zulassungsanträge nicht bearbeitet zu haben; vgl. First Submission of the United States, *EC – Biotech*, 21. April 2004.

⁷⁵ Rebuttal Submission of the United States, *EC – Biotech*, Rdn. 21ff; Die Darstellung der Klagepunkte kann hier nicht vollständig sein und orientiert sich an der Eingabe der USA.; insgesamt machen die Kläger auch Verletzungen des TBT-Abkommens und des GATT geltend, siehe: First Submission of the United States, 21. April 2004, *EC – Biotech*; First Written Submission of Canada, *EC – Biotech*, 21. April 2004.

dessen solle das Panel jeden einzelnen Fall von Verzögerung getrennt betrachten, wobei insbesondere die mit GVO verbundene wissenschaftliche Unsicherheit und die Komplexität der mit GVO verbundenen Fragen zu beachten seien. Dabei sollte das Panel wissenschaftliche Experten zu Rate ziehen.

Insbesondere die nationalen Einfuhr- und Vermarktungsverbote verteidigt die EU mit dem Argument, diese fielen – insoweit sie überhaupt Maßnahmen i.S.d. SPS-Abkommens seien – als *vorübergehende* Maßnahmen unter Art. 5.7 SPS. Damit seien sie *nicht* an Art. 5.1 zu messen.⁷⁶ Da die Definition der „vertretbaren Frist“, innerhalb der gemäß Art. 5.7 Staaten ihre vorläufigen Maßnahmen überprüfen müssen, von den jeweiligen Umständen abhängen, und diese im Umgang mit GVO sehr komplex seien, sei vorliegend eine lange Frist zu dieser Überprüfung vertretbar. Art. 5.7 werde von den EU-Maßnahmen nicht verletzt.⁷⁷

Das VSP ist nach Meinung der EU, auch durch dessen Verankerung im Biosafety-Protokoll, ein allgemeines Prinzip des Völkerrechts und damit vom WTO-Panel zu beachten.⁷⁸ Zudem könnten herkömmliche Risk Assessments in Fällen wissenschaftlicher Unsicherheit nicht alle Risiken erfassen. Daher müssten andere legitime, nicht-naturwissenschaftliche Faktoren in das Management der mit GVO verbundenen Risiken mit einfließen.⁷⁹ Die EU vertritt im Streitfall – indem sie Vorsorge nur als Teil des Risikomanagements ansieht und die Vorläufigkeit von Vorsorgemaßnahmen betont – ein schwaches Vorsorgeprinzip.

Letztlich wird im Streitfall wohl Art. 5.7 angesichts des vorübergehenden Charakters der betroffenen EU-Maßnahmen eine wichtige Rolle spielen.⁸⁰ Zentral wird sein, inwieweit Panel und AB an den Erfordernissen aus Art. 5.1 festhalten, in welchem Maße Art. 5.7 weit ausgelegt wird und inwieweit die Zugeständnisse, die der AB im Rahmen von Art. 5.1 gemacht hat, zum Tragen kommen.

Da die WTO kein „case law“ vorschreibt, ist es jederzeit möglich, dass das Streitschlichtungsorgan eine Bestimmung entgegen vorangegangener Entscheidungen auslegt.⁸¹ In der in Kapitel II nachgezeichneten Debatte um die Implementierung des VSP nimmt die bisherige WTO-Streitschlichtungspraxis eine zunächst uneindeutige Position ein: Nach dem Wortlaut des AB, insbesondere im Hormonstreitfall, scheint dieser zunächst die Implementierung eines schwach ausgeprägten VSP zu unterstützen: Die Phasen „Risk Assessment“ und „Risikomanagement“ sind voneinander zu trennen;⁸² wissenschaftliche Risk Assessments können sowohl auf quantitativen als auch auf qualitativen Methoden beruhen; nicht-naturwissenschaftliche OLFs können in begrenztem Maße sogar bereits in das Risk Assessment einfließen; SPS-Maßnahmen können auch auf wissenschaftlichen Mindermeinungen beruhen; das Festlegen eines individuellen, im Vergleich zu internationalen Standards höheren Schutzniveaus im Rahmen eines politischen Risikomanagements steht jedem WTO-Mitglied als autonomes Recht zu; Art. 5.7 erlaubt vorläufige Maßnahmen auf Grundlage des Vorsorgeprinzips, wenn sie notwendig und nicht-diskriminierend sind. Würden Panel und AB im Gentechnikstreitfall nach diesen Feststellungen entscheiden, könnte die EU den Fall gewinnen.⁸³ Allerdings sind die dargestellten Zugeständnisse stets nur in einzelnen, oft unzusammenhängenden Passagen der Berichte des AB festzumachen. Eine lineare Positionierung des AB ist nicht ersichtlich. Die letztendliche Anwendbarkeit des VSP hat das Gremium bis jetzt bewusst im unklaren gelassen. Im Ergebnis hat die WTO-Rechtsprechung aufgrund des stets aufrechterhaltenen Wissenschaftlichkeitserfordernisses von SPS-Maß-

⁷⁶ First Written Submission by the European Communities, *EC – Biotech*, 17. Mai 2004, Rdn. 603.

⁷⁷ Ebenda, Rdn. 606.

⁷⁸ Oral Statement by the European Union at the First Meeting of the Panel, *EC-Biotech*, 2. Juni 2004, Rdn. 58ff.

⁷⁹ Ebenda, Rdn. 14ff, 28.

⁸⁰ *Oliva* (2004: 2, 3).

⁸¹ *Santarius/Dalkmann u.a.* (2003:23); so enthält die Rechtsprechung in den beiden neueren WTO-Streitfällen zum VSP (*Australia-Salmon*, *Japan-Apples*) Elemente, die als Tendenz des Appellate Body, den Spielraum für vorsorgebasierte Wissenschaft innerhalb des Risk Assessments wieder zu begrenzen, gedeutet werden können; vgl. hierzu *Oliva* (2004: 2).

⁸² Auch wenn das SPS-Abkommen den Begriff des Risikomanagements nicht explizit nennt, so spiegelt es dennoch die Trennung zwischen Risikobewertung und Risikomanagement („Festlegung eines angemessenen Schutzniveaus“) wieder, vgl. *Kamann*, in: *WTO-Handbuch*, B.I.3., Rdn. 70ff.

⁸³ Vgl. *Amicus Curiae Brief of the Public Interest Amicus Coalition to the WTO, EC-Biotech*, Information submitted to the Panel by Non-Parties, Genf, 27. Mai 2004, S. 26ff.

nahmen und der Orientierung an internationalen Mindeststandards das VSP jedoch stets abgelehnt.⁸⁴

3 Unklarheit über den Einfluss des Cartagena-Protokolls im Gentechnikstreitfall

Die aus dem ungewissen Status des VSP im Handelsrecht folgende Unklarheit über den Ausgang des Gentechnikstreitfalls wird verstärkt durch die Tatsache, dass auch das Verhältnis zwischen WTO-Recht und Cartagena-Protokoll („Biosafety-Protokoll“, BP), welches seine Vertragsstaaten zur Anwendung des VSP für den Bereich des Handels mit GVO autorisiert, nicht geklärt ist.⁸⁵ Die bisherige Rechtsauslegungspraxis in der WTO könnte sich bezüglich von SPS-Maßnahmen für den Umgang mit GVO durch eine Berücksichtigung des BP, das während der bisherigen Streitfälle zum VSP noch nicht in Kraft war, als internationaler Standard i.S.v. Art. 3 SPS-Abkommen ändern.⁸⁶ Für eine solche Berücksichtigung spricht, dass das BP die Wirkungsweise des VSP genauer als das SPS-Abkommen definiert. Unter anderem wird genauer festgelegt, was in einer Risikobewertung enthalten sein muss, was beim Risikomanagement beachtet werden muss und inwiefern sozioökonomische Überlegungen in Entscheidungen für SPS-Maßnahmen hineinspielen können.⁸⁷ Würde das BP berücksichtigt, könnte insbesondere Art. 5.7 SPS in neuem Licht ausgelegt werden. Zudem könnte bereits die bloße Existenz eines Protokolls, dass die mit GVO verbundenen Risiken zu regeln sucht, als Beweis für die Möglichkeit solcher Risiken und damit die Notwendigkeit der EU-Maßnahmen dienen.⁸⁸

In welchem Maße das BP die Entscheidungsfindung der WTO-Streitschlichtungsgremien tatsächlich beeinflussen wird, ist jedoch fraglich.⁸⁹ Zum einen wird im BP selbst dessen Verhältnis zu den WTO-Abkommen – in den letzten drei Absätzen der Präambel des Protokolls behandelt - nicht geklärt; insbesondere der zweite und der dritte Absatz stehen in offensichtlichem Widerspruch zueinander.:

„In Anerkennung, dass Freihandels- und Umweltschutzabkommen sich wechselseitig in ihrer Geltungskraft stärken sollen, um eine nachhaltige Entwicklung zu erreichen,

Betonend, dass dieses Protokoll nicht im Sinne einer Veränderung der Rechte und Pflichten einer Vertragspartei nach anderen internationalen Übereinkommen interpretiert werden darf,

Im Verständnis, dass die vorstehende Aussage nicht beabsichtigt, dieses Protokoll anderen internationalen Übereinkommen unterzuordnen,...“

Zum anderen ist auch innerhalb der WTO das Verhältnis zwischen MEAs und den WTO-Abkommen weitgehend ungeklärt. Bisher hat es noch kein Streitschlichtungsverfahren gege-

⁸⁴ Vgl. *O'Connor and Company* (2000: 39f, 83f).

⁸⁵ Die Problematik, dass das Biosafety-Protokoll maßgeblich „im Schatten“ des SPS-Abkommens ausgehandelt wurde und daher auch im Protokoll die Verankerung eines starken VSP verhindert wurde, kann hier nicht gesondert behandelt werden; vgl. *Werksman* (2001: 8ff); *Buck* (2000: 320f); *Stökl* (2003: 239ff); *Steinmann/Strack* (2000); *Chaytor/Palmer u.a.*(2003). Trotz des auch am Beispiel des Biosafety-Protokolls deutlichen Chill-Effekts, muss das Protokoll als Erfolg für das VSP betrachtet werden.

⁸⁶ Eine Berücksichtigung des Biosafety-Protokolls wäre dann i.V.m. Anhang A. 3 (d) SPS-Abkommen möglich.

⁸⁷ Art 15 BP i.V.m. Annex III BP; Art. 26 BP; vgl. *Fuchs/Pfahl u.a.* (2000: 14); *Buck* (2000:328); *Kamann*, in: *WTO-Handbuch*, B.I.3., Rdn. 50.

⁸⁸ *Oliva* (2004: 3); Amicus Curiae Brief of the Public Interest Amicus Coalition to the WTO, *EC-Hormones*, Information submitted to the Panel by Non-Parties, Genf, 27. Mai 2004, S. 27, 28.

⁸⁹ Dass MEAs im WTO-Streitschlichtungsverfahren überhaupt zu berücksichtigen sind, ist mittlerweile weitgehend unbestritten; vgl. *United-States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, Bericht des Appellate Body, WT/DS2/AB/R, 29.04.1996; *United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, Bericht des Appellate Body, WT/DS58/AB/R, 12.10.1998; erhältlich unter: www.wto.org.

ben, das sich hauptsächlich mit dieser Problematik beschäftigt hat.⁹⁰ Generell stehen völkerrechtliche Verträge auf der gleichen Ebene; die Diskussion um das Verhältnis zwischen WTO-Recht und MEAs, die sich in der WTO seit Beginn der aktuellen Doha-Verhandlungsrunde vor allem im „Committee on Trade and Environment“ (CTE) abspielt,⁹¹ lässt allerdings befürchten, das zumindest einige MEAs dem WTO-Recht untergeordnet werden.⁹² Dies gilt insbesondere für Konflikte um Maßnahmen, die auf Grundlage eines MEAs ohne quasi-universellen Status, dem nur eine der Konfliktparteien angehört, ergriffen wurden.⁹³ Solche Fälle wurden nämlich aus dem Verhandlungsmandat des CTE ausgeschlossen.⁹⁴ Gerade diese Fälle bedürften jedoch der Klärung, da sie sonst auf einer case-by-case Basis vom DSB entschieden werden; dies dürfte im Gentechnikstreitfall für das Verhältnis von BP und SPS-Abkommen geschehen.⁹⁵ Angesichts der Zielsetzung der WTO und der darauf ausgerichteten WTO-Rechtsprechung ist dies jedoch höchst problematisch. Die in Art. 8 und 17 DSU-Abkommen formulierten Anforderungen an die Mitglieder des Panels und des Appellate Body begrenzen sich auf deren handelsrechtliche Kompetenzen. Zudem ist das DSB demokratisch nicht legitimiert, über widerstreitende öffentliche Werte zu entscheiden. Nach Lösungen im Konflikt zwischen MEAs und WTO-Recht sollte daher nicht alleine in der WTO, sondern *zumindest* in einem kooperativen Prozess zwischen dem jeweils betroffenen MEA und der WTO gesucht werden.⁹⁶ Von einem solchen kooperativen Prozess ist die WTO jedoch weit entfernt; dies macht die folgende, das Kapitel „Handel und Umwelt“ der Doha-Erklärung der 4. WTO-Ministerkonferenz abschließende Formulierung klar:

„Work on these issues [...] shall not diminish the rights and obligations of members under existing WTO agreements, in Particular the Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, nor alter the balance of these rights and obligations...“

Wird das Wissenschaftlichkeitserfordernis des SPS-Abkommens jedoch nicht neu interpretiert, kann auch die *raison d'être* des BP, das VSP, im Handelsrecht nicht zum Tragen kommen. In der Doha-Erklärung wird es mit keinem Wort erwähnt. Wie sich Panel und AB im Gentechnikstreitfall zum Verhältnis zwischen dem Cartagena-Protokoll und WTO-Recht und damit zur Rolle des VSP im WTO-Recht, insbesondere im Zusammenhang mit Art. 5.7 SPS, äußern, bleibt abzuwarten – das Urteil wird zukunftsweisend sein.

⁹⁰ Auch darüber hinaus hat noch kein internationales Schlichtungsgremium hauptsächlich einen Rechtskonflikt zwischen einem internationalen Umweltabkommen und Handelsrecht behandelt, vgl. *Santarius/Dalkmann u.a.* (2003: 31).

⁹¹ Zum CTE-Arbeitsprogramm, vgl. *Pfahl* (2000: 158ff).

⁹² So: *Santarius/ Dalkmann* (2003: 34ff); *Buck* (2000: 329); vgl. auch *Pfahl* (2000: 146ff): die Autorin vertritt die zwar Ansicht, dass unter anderem die Offenheit diverser Streitschlichtungs-Panels hinsichtlich multilateraler Umweltabkommen für eine angemessene Berücksichtigung der MEAs spreche; zudem sei die Neuheit sehr junger Umweltabkommen wie die des Cartagena-Protokolls für deren völkerrechtlichen Vorrang vor den WTO-Abkommen von 1995 ins Feld zu führen; allerdings räumt auch sie ein, dass diesbezüglich eine DSB-Rechtsprechung abgewartet werden müsse, um Gewissheit über den tatsächlichen Vorrang des MEA zu haben; *Oliva* (2004: 3) betont ebenfalls die Offenheit des AB für sonstiges Völkerrecht beispielsweise im Shrimp-Turtle-Fall (*United-States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, WTO-Dok. WT/DS58/AB/R ,12. Oktober 1998).

⁹³ Für eine genaue Darstellung der verschiedenen möglichen Kategorien des Verhältnisses zwischen WTO-Recht und MEAs vgl. *Santarius/Dalkmann* (2003: 33ff).

⁹⁴ § 31 (i) Doha-Erklärung, erhältlich unter:

http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm#tradeenvironment

⁹⁵ Zur Frage, ob das Cartagena-Protokoll quasi-universellen Status besitzt, siehe den aktuellen Stand der Ratifikationen des Protokolls unter: www.biodiv.org/biosafety/signinglist.aspx?sts=rtf&ord=dt; weder die USA, noch Kanada und Argentinien haben das Protokoll ratifiziert.

⁹⁶ Angesichts der Verslossenheit der WTO für umwelt- und verbraucherpolitische Belange wird von Nichtregierungsorganisationen zunehmend die Auffassung vertreten, dass das Verhältnis zwischen MEAs und WTO-Recht *außerhalb* der WTO geklärt werden muss. Zur Unangemessenheit der WTO als Ort der Entscheidung über das Verhältnis zwischen WTO-Recht und MEAs vgl. auch *Buck* (2000: 330); *Santarius/Dalkmann u.a.* (2003: 41ff).

IV Die Haltung der EU zur Implementierung des Vorsorgeprinzips auf dem Prüfstand

Im EG-Vertrag ist das Vorsorgeprinzip in Art. 174 Abs. 2 als Kernprinzip europäischer Umweltpolitik verankert. Eine Konkretisierung des Prinzips oder Vorgaben für dessen Implementierung finden sich im Primärrecht der EU - wie dies auch für die Formulierungen des Prinzips auf internationaler Ebene dargestellt wurde - jedoch nicht. Fraglich ist damit, in welchem Maße das Vorsorgeprinzip im Sekundärrecht der Gemeinschaft bezüglich des Umgangs mit GVO und darüber hinaus in der tatsächlichen Implementierung des Gemeinschaftsrechts konkretisiert wird.

1 Die offizielle Position der EU-Kommission zur Implementierung des Vorsorgeprinzips

1.1 Die Mitteilung der Kommission zur Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips

Die Europäische Kommission hat in einer Mitteilung vom 2.2.2000 ihre Vorstellungen zur Anwendung des Vorsorgeprinzips veröffentlicht.⁹⁷ Ziel ist dabei auch gewesen, klarzustellen, welche Position sie in der in Kapitel II dargestellten internationalen Debatte über die Implementierung des VSP einnimmt.⁹⁸ Insbesondere betont sie, dass sie sich mit der Anwendung des VSP den Verpflichtungen aus den WTO-Abkommen nicht entziehen wolle. Vielmehr solle die Mitteilung verhindern helfen, dass das VSP für Handelsprotektionismus missbraucht werde.⁹⁹ Die Orientierung der Kommission am WTO-Recht ist offensichtlich. In ihrer Mitteilung stellt die Kommission zunächst fest, dass das VSP – obwohl im EU-Vertrag nur im Kapitel „Umwelt“ ausdrücklich erwähnt – in allen konkreten Fällen anwendbar sei, in denen

„die wissenschaftlichen Beweise nicht ausreichen, keine eindeutigen Schlüsse zu lassen 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 oder Pflanzen mit dem hohen Schutzniveau der Gemeinschaft unvereinbar sein könnten“.¹⁰⁰

In diesen Fällen solle eine abgestufte Risikoanalyse erfolgen, die drei Stufen umfasse: Risikobewertung (Risk Assessment), Risikomanagement und Information über die Risiken.

Auf der ersten Stufe der Risikobewertung sollten möglichst umfassend und auf objektive Weise alle verfügbaren wissenschaftlichen Informationen bezüglich möglicher Risiken ausgewertet werden. Dabei könnten sowohl quantitative als auch qualitative Methoden angewandt werden. Andere legitime Faktoren als naturwissenschaftliche (OLFs) werden von der Kommission nicht als relevant genannt.¹⁰¹

Das VSP, und die damit verbundene Berücksichtigung nicht-naturwissenschaftlicher Belange, solle erst im Rahmen des Risikomanagements zum Zuge kommen, wenn wegen wissenschaftlicher Unsicherheit keine umfassende Risikobewertung möglich sei, die Entscheidungsträger aber der Meinung seien, dass das festgelegte Schutzniveau für die Umwelt und die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen bedroht sein könnte; d. h. das VSP soll nach Meinung der Kommission lediglich in die politischen Entscheidung darüber einfließen, ob und welche Maßnahmen aufgrund der Ergebnisse der vorläufigen Risikobewertung ergriffen werden. Alle Betroffenen sollten so umfassend wie möglich in die

⁹⁷ Europäische Kommission (2000); vgl. Althammer/Biermann u.a. (2001: 74ff).

⁹⁸ Europäische Kommission (2000: 10).

⁹⁹ Europäische Kommission (2000:10).

¹⁰⁰ Europäische Kommission (2000: 12).

¹⁰¹ Europäische Kommission (2000: 14, 16ff).

Untersuchung der verschiedenen Risiko-Management-Optionen einbezogen werden. Im Falle eines Tätigwerdens müssten die Maßnahmen unter anderem mit folgenden allgemeinen Grundsätzen des Risikomanagements vereinbar sein:¹⁰²

- *verhältnismäßig* sein, d.h. nicht außer Verhältnis zum angestrebten Schutzniveau stehen oder auf ein Nullrisiko abzielen; dabei ist zu prüfen, ob weniger handelsbeschränkende Maßnahmen verfügbar sind
- *diskriminierungsfrei anwendbar* sein, d.h. gleiche Sachverhalte nicht unterschiedlich und unterschiedliche Sachverhalte nicht gleich behandeln, es sei denn, eine solche Behandlung wäre objektiv gerechtfertigt
- *darauf geprüft* worden sein, welche *Kosten* und welcher *Nutzen* mit einer Risikomanagementmaßnahme verbunden ist. Dabei ist nach Meinung der Kommission „den Erfordernissen des Schutzes der öffentlichen Gesundheit unzweifelhaft größeres Gewicht beizumessen [...] als wirtschaftlichen Erwägungen“,
- *überprüft werden*, sobald neue wissenschaftliche Daten vorliegen und gegebenenfalls geändert werden

Zudem könnten auf das Vorsorgeprinzip gestützte Maßnahmen die Regelung enthalten, dass die Beweislast beim Hersteller oder Importeur liege.¹⁰³

1.2 Einordnung der Mitteilung und Problematisierung ihrer Schwachpunkte

Betrachtet man die im zweiten Kapitel dargestellten drei idealtypischen Positionen um die Implementierung des VSP, so kann man die offizielle Positionierung der Kommission in der Mitteilung dem Typ „eher schwaches VSP“ zuordnen: Wissenschaftliche Risk Assessments können sowohl auf qualitativen als auf quantitativen Methoden beruhen. Das VSP hat seinen Platz jedoch *nicht* im Risk Assessment, das alleinige Aufgabe der (Natur-)Wissenschaft ist. Das VSP und die mit ihm verbundene Berücksichtigung nicht-naturwissenschaftlicher OLFs kommen erst im auf das Assessment nachfolgenden politischen Risikomanagement zum Zuge. Die dann möglichen Vorsorgemaßnahmen sollten sowohl bezüglich ihres Kostens und Nutzens verhältnismäßig als auch nicht-diskriminierend sein und nur solange aufrechterhalten werden, wie die wissenschaftliche Unsicherheit fortbesteht. Der von der Kommission vorgesehene Einbezug von Betroffenen in das Risikomanagement und die mögliche Umkehr der Beweislast stellen sogar Elemente der Position „starkes Vorsorgeprinzip“ dar. Zudem kann das Vorsorgeprinzip ausgelöst werden durch „wissenschaftliche Unsicherheit“ und damit auch Uneinigkeit über die Deutung verfügbarer wissenschaftlicher Informationen oder das Fehlen einiger wichtiger Daten, auch wenn bereits wissenschaftliche Arbeiten zu einem Risiko bestehen.¹⁰⁴

Damit lehnt die Kommission – zumindest formal – das Vorsorgeprinzip *nicht* ab, wie dies im Ergebnis in der bisherigen WTO-Rechtsprechung der Fall gewesen ist. Vielmehr scheint sie sich an jenen Teilen der Appellate-Body-Rechtsprechung zum SPS-Abkommen zu orientieren, in denen dieser Zugeständnisse an einen, wenn auch schwach ausgeprägten, vorsorgebasierten Umgang mit Risiken gemacht hat. Die Kommissionsposition stellt damit einen Kompromiss zwischen Handelsinteressen einerseits und Umweltschutz- und Verbraucherschutzinteressen andererseits dar.

Allerdings verweisen Vertreter eines starken VSP¹⁰⁵ darauf, dass einige besonders „schwache“ Stellen der Kommissionsposition in realer Politik zur Wirkungslosigkeit des Prinzips führen könnten: So basiert das Konzept der Kommission auf der Vorstellung von objektiven Risk Assessments. Vorsorge wird lediglich als, oft nur vorübergehend einzusetzendes Instrument zur Eindämmung von Risiken beschrieben. Die Verhinderung von Risiken durch die

¹⁰² Europäische Kommission (2000: 18ff).

¹⁰³ Europäische Kommission (2000: 25).

¹⁰⁴ Europäische Kommission (2000: 17); im Gegensatz dazu der Appellate Body in *Japan-Apples* zur Auslegung von Art. 5.7 SPS, siehe FN .

¹⁰⁵ Siehe S. 7f.

Förderung weniger schädigender Alternativen wird vernachlässigt. Zudem wird ausgeblendet, dass die Bewertung von Risiken nie wertneutral ist und herkömmliche Risikobewertungen oft auf manipulierten Annahmen basieren, die darauf abzielen, keine Risiken festzustellen und wissenschaftliche Unsicherheit auszublenden. Zudem sind Risiken in komplexen Systemen von der Wissenschaft oft auch langfristig nicht zuverlässig bewertbar. Vertraut man dennoch wie die Kommission in objektive Wissenschaft, so besteht die Gefahr, dass unzulängliche Risk Assessments, die Vorsorgemaßnahmen unzulässig hinauszögern, fälschlicherweise zu dem Ergebnis kommen, dass keine Risiken bestehen; Vorsorge als Risikomanagement käme dann nicht mehr zum Zuge. Weiter ist zu befürchten, dass die Kosten-Nutzen-Analyse bei der Entscheidung, *welche* Maßnahme ergriffen wird, auch in die Entscheidung einfließt, *ob überhaupt* eine Vorsorgemaßnahme getroffen wird. Eine Kosten-Nutzen-Kalkulation die sich auf die Entscheidung über die Art der Maßnahme beschränkt, ist zwar theoretisch mit dem Vorsorgeprinzip vereinbar, wenn sie, wie von der Kommission vorgeschlagen, den Gesundheitsschutz über ökonomische Belange stellt. Allerdings lassen sich Umwelt- und Gesundheitswerte, Nutzen für zukünftige Generationen und ethische Dimensionen wohl kaum quantifizieren und in eine solche Kalkulation einbringen.¹⁰⁶

Zu untersuchen bleibt, ob die EU das in der Kommissionsmitteilung formulierte „schwache Vorsorgeprinzip“ - das im internationalen Vergleich wohlgernekt dennoch als ambitioniert gelten muss -¹⁰⁷ in ihrer Politik zum Umgang mit GVO wirklich umsetzt. Dabei ist insbesondere zu prüfen, ob die hier benannten Schwachstellen der Kommissionsposition als Einfallstor für eine noch weitergehende Orientierung der EU-Umwelt- und Verbraucherpolitik am Freihandelsparadigma dienen. Darauf deutet die aktuelle Zulassungspraxis der Kommission für GVO hin: Vorsorgebasierte Umwelt- und Verbraucherpolitik in der EU scheint vollständig „gechillt“, d.h. eingefroren.

2 Das Vorsorgeprinzip im europäischen Sekundärrecht zum Umgang mit GVO

In diesem Kapitel sollen die sekundärrechtlichen EU-Vorschriften zur Zulassung von GVO auf ihre Vereinbarkeit mit dem VSP überprüft werden. Zunächst soll die unzulängliche Verankerung des VSP in den alten EU-Regelungen zum Umgang mit GVO dargestellt werden. Darauf aufbauend sollen die diese ersetzenden neueren EU-Regelungen darauf überprüft werden, inwiefern sie das Vorsorgeprinzip in größerem Maße berücksichtigen, und ob dadurch - jedenfalls de jure - das in der Kommissionsmitteilung formulierte schwache VSP implementiert wird.

2.1 Die alten EU-Regelungen: Vorsorgende Politik nur durch Moratorium möglich

2.1.1 Die Freisetzungsrichtlinie (FreisRL) 90/220/EWG

Zwischen 1992 und 1998, vor Beginn des de facto Moratoriums für GVO-Zulassungen in der EU, wurden in der EU achtzehn GVO-Produkte auf Grundlage der Richtlinie 90/220/EWG des Rates über die absichtliche Freisetzung von GVO genehmigt.¹⁰⁸ Diese im Jahr 1990 erlassene Richtlinie war die erste EU-Maßnahme zur Regulierung der absichtlichen Freisetzung von GVO.¹⁰⁹ Als horizontale Regulierung regelte sie gentechnische Tätigkeiten unabhängig davon, um welche GVO es sich handelte. Auch wenn die FreisRL das VSP nicht explizit erwähnte, galt zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens vor allem die Einführung des, im folgenden vereinfacht dargestellten, Zulassungsverfahrens als fortschrittlich:¹¹⁰

¹⁰⁶ Greenpeace International European Unit (2000); vgl. auch Busch/Grove-White u.a. (2004); Santillo/Johnston (1999); Tickner (1999); Santillo/Stringer u.a. (1998); Christoforou (2003: 246f, 250f).

¹⁰⁷ Buck (2000: 329).

¹⁰⁸ Vgl. Europäische Kommission (2004: 18f).

¹⁰⁹ Die Richtlinie wurde modifiziert durch die Richtlinie 94/15/EG vom 15.04.1994 und durch die Richtlinie 97/35/EG vom 18.06.1997: dabei wurden die vom Inverkehrbringer im Zulassungsverfahren vorzulegenden Informationen besser auf die Art des jeweiligen Produktes zugeschnitten und erweitert; zudem wurde die Kennzeichnungspflicht für GVO präzisiert; vgl. Stöckl (2003: 31).

¹¹⁰ Art. 11-13, 21 RL 90/220/EWG.

- 1) Unternehmen, die ein GVO auf den Markt bringen wollen, müssen in dem Mitgliedsstaat, in dem das Produkt zuerst auf den Markt soll, hierfür einen Antrag bei der dort zuständigen Behörde stellen; der Antrag muss eine Abschätzung der von dem Produkt ausgehenden Risiken beinhalten, die im Rahmen eines Risk Assessments ermittelt worden sind.
- 2) Hält die zuständige nationale Behörde nach Bewertung der durchgeführten Risk Assessments eine Zulassung für konform mit der Richtlinie, leitet sie die Akte mit ihrer befürwortenden Stellungnahme an die Kommission weiter.¹¹¹
- 3) Die Kommission leitet die Akte an die Behörden aller übrigen Mitgliedsstaaten weiter.
- 4) a) Liegen innerhalb von 60 Tagen keine Einwände von Seiten der Mitgliedsstaaten vor, so erteilt die zuständige Behörde dem Anmelder die Zustimmung für die Zulassung seines Produkts; diese Zulassung gilt EU-weit.
b) Erhebt die zuständige Behörde eines anderen Mitgliedsstaates einen begründeten Einwand, so wird auf EU-Ebene über die Zulassung entschieden.
- 5) Die Kommission überbringt dem sogenannten Regelungsausschuss,¹¹² der sich aus Vertretern der Mitgliedsstaaten zusammensetzt, einen Entscheidungsentwurf über die Zulassung; gibt der Regelungsausschuss seine Zustimmung zu diesem Entwurf, entscheidet die Kommission über die Zulassung.
- 6) Äußert sich der Regelungsausschuss nicht oder nicht zustimmend, leitet die Kommission den Entscheidungsentwurf an den Rat weiter, der diesen mit qualifizierter Mehrheit annehmen kann. Abgelehnt werden kann der Entwurf nur einstimmig.¹¹³
- 7) Ist der Rat nach Ablauf einer Frist von drei Monaten zu keiner Annahme mit qualifizierter Mehrheit oder Ablehnung mit Einstimmigkeit gelangt, so setzt die Kommission ihren Entscheidungsentwurf aus eigener Kraft um. Beschließt sie die Zulassung des Produktes, so erteilt die Behörde, die die ursprüngliche Anmeldung erhalten hat, dem Anmelder ihre Zustimmung mit. Das Produkt kann damit EU-weit in Verkehr gebracht werden.

Allerdings enthielt die Richtlinie keine inhaltlichen Kriterien für das Risk Assessment, insbesondere sah sie keine Umweltverträglichkeitsprüfung vor.¹¹⁴ Damit berücksichtigte sie nicht einmal ein „schwaches Vorsorgeprinzip“, wie es die Kommission zehn Jahre später vorgeschlagen hat. Dies führte zum EU-weiten Zulassungsstopp für GVO zwischen 1998 und 2004¹¹⁵ und in 9 Fällen zu nationalen Einfuhrverboten für auf EU-Ebene bereits genehmigte GVO-Erzeugnisse.¹¹⁶

¹¹¹ Ist die zuständige Behörde der Auffassung, dass die geplante Freisetzung die Anforderungen der Richtlinie nicht erfüllt, teilt sie dies und die Ablehnung der Zulassung dem Anmelder mit.

¹¹² Die relevanten Regelungsausschüsse waren bis 2002 der *Ständige Lebensmittelausschuss*, der *Ständige Futtermittelausschuss* und der *Ständige Veterinärausschuss*; diese wurden durch den *Ständigen Ausschuss für die Lebensmittelkette und Tiergesundheit* ersetzt, der durch die EG-Verordnung Nr. 178/2002 vom 28.1.2002 eingerichtet wurde und auch im Rahmen der jüngsten EU-Regelungen bei der Zulassung von GVO mitwirkt, insbesondere die Unterabteilung des Ausschusses, die zuständig für GV-Lebensmittel und Futtermittel und Umwelt-risiken ist; vgl. http://europa.eu.int/comm/food/committees/regulatory/index_en.htm.

¹¹³ Eine Ablehnung mit Einstimmigkeit ist unwahrscheinlich, da eine Zustimmung des Landes, das den Antrag akzeptiert und an die Kommission weitergeleitet hat, als sicher gelten kann.

¹¹⁴ Vgl. den Inhalt der Richtlinie unter:

www.europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=DE&numdoc=390L0220&mod=guichett; vgl. auch von Hohmeyer (2002: 2); First Written Submission by the European Union in *EC – Biotech*, Rdn. 156.

¹¹⁵ Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Freisetzungsrictlinie, die die RL 90/220/EWG ersetzte, „steckten“ dreizehn zur Zulassung angemeldete GVO im Verfahren „fest“; sieben dieser noch zur Entscheidung ausstehenden Anmeldungen wurden unter der neuen Freisetzungsrictlinie wieder zur Zulassung angemeldet, sechs Anmeldungen wurden zurückgezogen. Vierzehn neue Anmeldungen wurden unter der RL 2001/18/EG bei der Kommission notifiziert; das Zulassungsverfahren dieser 21 Anmeldungen wurde wieder aufgenommen; vgl. *Christoforou* (2004: 691f).

¹¹⁶ Dabei haben sie EU-Staaten die sogenannte Schutzklausel geltend gemacht, die sowohl in der neuen als auch in der alten Freisetzungsrictlinie enthalten ist. Danach kann ein Mitgliedsstaat den Einsatz und/oder den Verkauf

2.1.2 Die Novel Food-Verordnung (NFVO)

Zum Zulassungsstopp und einem weiteren nationalen Einfuhrverbot¹¹⁷ trug auch die Unzulänglichkeit der zweiten wichtigen EU-Regelung zu GVO bei, die am 27. Januar 1997 als Verordnung (EG) Nr.258/97 des Europäischen Parlaments und des Rats über neuartige Lebensmittel und neuartige Lebensmittelzutaten (Novel Food-Verordnung, „NFVO“) verabschiedet wurde. Die Verordnung regelte bis zum 18. April 2004, dem Anwendungsbeginn der neuen Verordnung über GV-Lebensmittel und GV-Futtermittel, die Zulassung dieser Produkte.¹¹⁸ Das Zulassungsverfahren nach der NFVO entsprach in großen Teilen dem in der FreisRL 90/220/EWG festgelegten. Auch nach der NFVO musste die Entscheidung für die EU-weite Zulassung eines GVO-Produkts auf Gemeinschaftsebene erfolgen, wenn ein Mitgliedsstaat einen begründeten Einwand gegen die Zulassung erhob oder eine weitere Überprüfung möglicher Risiken notwendig erschien. Die Kommission musste zu allen unter die Verordnung fallenden Fragen mit möglichen Auswirkungen auf die öffentliche Gesundheit einen „Wissenschaftlichen Lebensmittelausschuss“ befragen.¹¹⁹ Auch hier konnte die Kommission die Entscheidung über die Zulassung gegen den Willen der Mehrheit der EU-Staaten treffen.

Auch wenn mit der NFVO nach Art. 3 Abs. 1 eine Null-Risiko-Schwelle als Schutzniveau angestrebt wurde, so konnte dieses Ziel mit der NFVO nicht erreicht werden. Dies lag unter anderem daran, dass bestimmte GVO-Produkte¹²⁰ das normale Zulassungsverfahren *nicht* durchlaufen mussten; nämlich dann, wenn sie hinsichtlich Zusammensetzung, Nährwert, Stoffwechsel, Verwendungszweck und Gehalt an unerwünschten Stoffen im Vergleich zu ihren konventionellen, nicht gentechnisch veränderten Gegenständen als „im wesentlichen gleichwertig“ („substantial equivalent“) angesehen wurden. Dann genügte es, die Kommission über das Inverkehrbringen dieser Produkte zu unterrichten. Eine Risikobewertung musste nicht durchgeführt werden.¹²¹ Nicht zuletzt da nicht hinreichend konkretisiert wurde, wann ein Produkt seinem konventionellen Gegenstück im wesentlichen gleichwertig ist,¹²² diente die Bestimmung als Einfallstor für das Umgehen von Risikobewertungen – alle unter der NFVO zugelassenen neuartigen Produkte wurden als „im wesentlichen gleichwertig“ der Kommission lediglich angezeigt.¹²³ Nach Meinung von Greenpeace und Wissenschaftlern werden im Rahmen des Konzepts der „wesentlichen Gleichwertigkeit“ Risiken von GVO unzulässig aus-

eines Produkts, das EU-weit zugelassen ist, in seinem Gebiet vorübergehend einschränken oder verbieten, wenn er einen berechtigten Grund zu der Annahme hat, dass dieses Produkt eine Gefahr für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt darstellt (Art. 16 Richtlinie 90/220/EWG ersetzt durch Art. 23 Richtlinie 2001/18/EG); vgl. *Europäische Kommission* (2004: 8, 24f); bereits von den 18 unter der RL 90/200/EWG zugelassenen GVO wurden lediglich drei ohne Einwände von EU-Staaten zugelassen; vgl. *Christoforou* (2004: 689).

¹¹⁷ Italien verbot 2000 die Einfuhr von vier GV-Maislinien unter Berufung auf die Schutzklausel aus Art. 12 der Verordnung 258/97. Der Entscheidung über die Rechtmäßigkeit dieser italienischen Maßnahme wurde dem EuGH im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens von einem italienischen Gericht vorgelegt; der Staat hält seit August 2000 trotz eines negativen Votums des wissenschaftlichen Lebensmittelausschusses der EU und einer schriftlichen Aufforderung der Kommission, das Verbot aufzuheben, ein Verbot für den Handel und die Verwendung von Erzeugnissen aus vier GV-Maissorten (MON 810 von Monsanto, T25 von Bayer Crop Science, Bt11 von Syngenta und MON 809 von Pioneer) aufrecht.

¹¹⁸ Insgesamt gilt die Verordnung für alle neuartigen Lebensmittel und neuartigen Lebensmittelzutaten; als neuartige gelten Lebensmittel oder Zutaten dann, wenn sie bislang in der EU noch nicht in nennenswertem Umfang für den menschlichen Verzehr verwendet wurden, vgl. *Stöckl* (2003: 50f). Da die Verordnung nur für GVO-Lebensmittel, nicht jedoch für andere Arten von GVO, z.B. zur Freisetzung in die Umwelt gilt, wird sie bzgl. von GVO als „vertikale Regelung“ bezeichnet - im Gegensatz zur horizontalen FreisRL 90/220/EWG, die für GVO jeglicher Art gegolten hat. Die NFVO enthielt auch eine Kennzeichnungspflicht, vgl. hierzu *Stöckl* (2003: 82ff), *Christoforou* (2004: 655).

¹¹⁹ Art. 11 der EG-Verordnung Nr. 258/97.

¹²⁰ Nach Art. 3 Abs. 4 i.V.m. Art. 1 Abs. 2 (b), (d) und (e) sind dies Lebensmittel oder Lebensmittelzutaten, die aus GVO hergestellt worden sind, diese jedoch nicht enthalten (b), Lebensmittel oder Lebensmittelzutaten, die aus Mikroorganismen, Pilzen oder Algen bestehen oder aus diesen isoliert worden sind (d) und Lebensmittel oder Lebensmittelzutaten, die aus Pflanzen bestehen oder aus Pflanzen isoliert worden sind, und aus Tieren isolierte Lebensmittelzutaten (e).

¹²¹ Art. 3 Abs. 4 i.V.m. Art. 5 NFVO.

¹²² Vgl. *Schenkelaars/Biotechnology Consultancy* (2001).

¹²³ Vgl. *Christoforou* (2004: 651); im strengen Sinne gab es damit *kein* vollständiges Moratorium: zwischen November 1998 und März 2000 wurden sechs GVO-Produkte lediglich durch Unterrichtung der Kommission auf den europäischen Markt gebracht.

geklammert.¹²⁴ Damit reflektiert die NFVO, wie auch die RL 90/220/EWG, das VSP nicht einmal in der von der Kommission vorgeschlagenen schwachen Form. Dass zwischen 1998 und 2004 der Umgang mit GV-Lebens- und Futtermitteln in der EU durch einen vorsorgenden Ansatz geprägt war, lag mithin nicht an der Gesetzeslage, sondern an der von der Mehrheit der EU-Staaten durchgesetzten vorsorgenden Politik, in deren Rahmen die unzulänglichen Gesetzestexte nicht mehr angewendet wurden. Dies geschah gegen den Willen der EU-Kommission. Die USA drohten bereits mit einer Klage vor der WTO.¹²⁵

2.2 Neuere Entwicklungen im europäischen Sekundärrecht

Drei Gesetzestexte machen den Kern des neueren EU-Sekundärrechts zum Umgang mit GVO aus: die Richtlinie 2001/18/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 12. März 2001 über die absichtliche Freisetzung von GVO in die Umwelt;¹²⁶ die EG-Verordnung 1829/2003 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 22. September 2003 über GV-Lebens- und Futtermittel; und die EG-Verordnung 1830/2003 des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 22. September 2003 über die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung von GVO und GV-Produkten.

2.2.1 Die Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EC

Die Richtlinie 2001/18/EC trat im Oktober 2002 in Kraft. Sie hob die Richtlinie 90/220/EWG auf. Das Zulassungsverfahren nach der neuen Richtlinie entspricht größtenteils dem alten, zwischen Mitgliedsstaaten und Kommission aufgeteilten Verfahren. Die Kommission hat auch hier eine herausgehobene Position im Zulassungsverfahren. Ihr Entscheidungsentwurf muss einem Regelungsausschuss und dem Rat zur Abstimmung vorgelegt werden. Für die Ablehnung einer Zulassung ist im Ministerrat, wenn auch keine Einstimmigkeit mehr, eine qualifizierte Mehrheit erforderlich. Kommt eine solche qualifizierte Mehrheit *gegen* eine Zulassung nicht zustande, kann die Kommission ein Produkt - auch ohne eine qualifizierte Mehrheit *für* ihre Entscheidung - zulassen. Die 2002 ins Leben gerufene und mit Naturwissenschaftlern besetzte Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit („European Food Safety Authority“; EFSA) muss vor GVO-Zulassungen gehört werden, wenn Gefahren für die Umwelt oder die menschliche Gesundheit zu befürchten sind.¹²⁷

Gegenüber der alten Richtlinie enthält 2001/18/EC deutlich strengere Anforderungen an die durchzuführenden Risk Assessments: „Entsprechend dem Vorsorgeprinzip“ – das VSP wird in der Richtlinie in Erwägungsgrund 8 der Präambel, in Art. 4 und in Anhang II über die Prinzipien für die Umweltverträglichkeitsprüfung explizit genannt - sollen „direkte, indirekte, sofortige und spätere Folgen“ der GVO auf die Umwelt und die menschliche Gesundheit berücksichtigt werden. Zudem muss die Risikobewertung auf kumulative Langzeitwirkungen ausgeweitet werden, wobei neben der menschlichen Gesundheit und der Umwelt auch die biologische Vielfalt und Auswirkungen auf nicht landwirtschaftlich genutzte Ökosysteme beachtet werden müssen.¹²⁸ Weiter haben die Mitgliedsstaaten gemäß Art. 23¹²⁹ die Möglichkeit, den Einsatz oder den Verkauf eines GVO auf ihrem Hoheitsgebiet vorübergehend

¹²⁴ Greenpeace (2004); Millstone/Brunner u.a. (1999). Das Konzept der „substantial equivalence“ wurde auch vom EuGH im Fall C-236/01, Monsanto Agricoltura Italia Spa and others v. Presidenza del consiglio dei ministri and others (Monsanto) erörtert, erhältlich unter: <http://curia.eu.int/de/content/juris/index.htm>.

¹²⁵ Vgl. Pew Initiative on Food and Biotechnology (2003: 11).

¹²⁶ Unter der Freisetzung in die Umwelt versteht man die Einbringung eines GVO in die Umwelt ohne besondere Vorsichtsmaßnahmen zur Vermeidung des Kontakts dieses GVO mit der Bevölkerung oder der Umwelt. Hier werden lediglich die Bestimmungen der Richtlinie für die Freisetzung zu kommerziellen Zwecken dargestellt; vgl. Europäische Kommission (2004: 5).

¹²⁷ Die rechtliche Grundlage zur Errichtung der EFSA ist Art. 62 der EG-Verordnung Nr. 178/2002 vom 28.01.2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung einer Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit; vgl. http://efsa.eu.int/index_de.html; Die Anhörung der EFSA vor der Zulassung zur Freisetzung von GVO regelt Art. 28 RL 2001/18/EG. Die Anhörung der EFSA ist im Zulassungsverfahren für GVO die Regel.

¹²⁸ Anhang II der RL 2001/18/EG.

¹²⁹ Eine solche Schutzklausel war auch schon in der alten Freisetzungsrichtlinie enthalten, siehe Art. 16 der RL 90/220/EWG.

einzuschränken oder zu verbieten, wenn ein berechtigter Grund zu der Annahme besteht, dass ein GVO, das EU-weit bereits zugelassen worden ist, eine Gefahr für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt darstellt.

Trotzdem ist die RL 2001/18/EG nur Ausdruck des in der Kommissionsmitteilung 2000 vertretenen „schwachen Vorsorgeprinzips“. Zwar soll nach Art. 4 Abs. 1 das angemessene Schutzniveau in der EU eine Null-Risiko-Schwelle sein,¹³⁰ womit die Beweislast – zumindest de jure - auf jedem Anmelder von GVO liegt, auch mittels der nun strengeren Risikobewertung zu beweisen, dass von seinem Produkt kein Risiko ausgeht. Allerdings wird die Richtlinie, die in Zusammenhang mit der EG-Verordnung Nr. 178/2002¹³¹ zu lesen ist, vom Glauben in „unabhängige“, „objektive“ und „transparente“ naturwissenschaftliche Risk Assessments getragen, die keine OLFs berücksichtigen und vom politischen Risikomanagement zu trennen sind.¹³² Das Vorsorgeprinzip soll als Risikomanagement-Instrument bei wissenschaftlicher Unsicherheit nur vorübergehend, verhältnismäßig und so wenig handelsbeschränkend wie möglich eingesetzt werden.¹³³

In der EU scheint das Vertrauen gering, dass eine Null-Risiko-Schwelle für GVO mit diesem „schwach vorsorgenden Ansatz“ und den damit verbundenen Kriterien für das Risk Assessment einzuhalten ist. Dies zeigt sich daran, dass gefordert wurde, die neue Freisetzungsrichtlinie durch solche Vorschriften zu ergänzen, die die Risiken von GVO *nach* deren Zulassung eindämmen sollen (Post-Marketing-Mechanismen)¹³⁴ – und nicht mehr durch solche Vorschriften, die Schäden im strengen Sinne des Vorsorgeprinzips durch Nichtzulassung verhindern.

2.2.2. Die Verordnung 1829/2003 über gentechnisch veränderte Lebens und Futtermittel¹³⁵

Seit dem 18. April 2004 ist die EG-Verordnung Nr. 1823/2003 über gentechnisch veränderte Lebensmittel und Futtermittel in Kraft. Das Zulassungsverfahren für GV-Lebens- und Futtermittel¹³⁶ unterscheidet sich von dem in der Novel Food-Verordnung und dem in der Freisetzungsrichtlinie festgelegten Zulassungsverfahren. Die wissenschaftliche Bewertung der mit einem Produkt verbundenen Risiken wird nicht mehr von nationalen Behörden, sondern von einer EU-Institution, der EFSA,¹³⁷ durchgeführt.¹³⁸ Dieses zentralisierte Verfahren gestaltet den Zulassungsprozess weniger pluralistisch, der Raum für wissenschaftliche Kontroverse wird beschränkt. Innerhalb des Zulassungsverfahrens wird wie in der Freisetzungsrichtlinie unterschieden zwischen einem rein naturwissenschaftlichen Risk Assessment und einem Risikomanagement, in dessen Rahmen neben dem Ergebnis der Risikobewertung

¹³⁰ Art. 4 Abs. 1 RL 2001/18/EG: „Die Mitgliedsstaaten tragen im Einklang mit dem Vorsorgeprinzip dafür Sorge, dass alle geeigneten Maßnahmen getroffen werden, damit die absichtliche Freisetzung oder das Inverkehrbringen von GVO *keine* schädlichen Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt hat.“ (Eigene Hervorh.). Vgl. hierzu: *Christoforou* (2004: 645f).

¹³¹ Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rats 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.

¹³² Vgl. Art. 6 u. 22 Abs. 2-4 der EG-Verordnung Nr. 178/2002; Anhang II; vgl. auch das Leitliniendokument der EFSA für die Risikobewertung von gentechnisch veränderten Pflanzen und daraus hergestellten Futtermitteln, erhältlich unter: www.efsa.eu.int.

¹³³ Art. 7 der EG-Verordnung Nr. 178/2002.

¹³⁴ Auch wenn die Richtlinie eine Bestimmung zur Kennzeichnung von GVO enthält, so wird doch keine praktikable Grundlage für die Kennzeichnung oder Rückverfolgbarkeit von GV-Lebensmitteln und Futtermitteln geschaffen; zu weiteren Schwachpunkten der Richtlinie, vgl.

http://www.foeeurope.org/GMOs/european_legislation/deliberate_release.htm und

http://www.foeeurope.org/GMOs/explore/eu_moratorium.htm

¹³⁵ Durchführungsbestimmungen zur Verordnung Nr. 1829/2003 enthält hinsichtlich des Antrags auf Zulassung von GVO die EG-Verordnung Nr. 641/2004 der Kommission vom 6. April 2004.

¹³⁶ Zum genauen Anwendungsbereich der Verordnung vgl. Art. 3 u. Art. 15 der Verordnung Nr. 1829/2003.

¹³⁷ Die EFSA kann die nationalen zuständigen Behörden um Mitwirkung bitten, vgl. Art. 6 Abs. 3 (b) und (c) und Art. 18 Abs. 3 (b) und (c).

¹³⁸ Hinsichtlich der Einbeziehung des Regelungsausschusses und des Rats ist das Zulassungsverfahren für GV-Lebens- und Futtermittel auf Gemeinschaftsebene mit dem in der Freisetzungsrichtlinie 2001/18/EC für die EU-Ebene festgelegten Verfahren vergleichbar. Auch hier kann ein Entscheidungsentwurf der Kommission nur durch eine qualifizierte Mehrheit im Rat abgelehnt werden; vgl. Art. 7 u. Art. 19 der EG-Verordnung Nr. 1829/2003.

auch OLFs berücksichtigt werden können.¹³⁹ Das an der NFVO vehement kritisierte Konzept der „substantial equivalence“ soll nach Erwägungsgrund 6 der Präambel der Verordnung nur noch ein „entscheidender Schritt“ in Risk Assessments und damit kein vollständiges Risk Assessment mehr sein. Insgesamt enthält die Verordnung wie die Freisetzungsrichtlinie eine schwache Ausformung des VSP.¹⁴⁰

2.2.3 Die Verordnung Nr. 1830/2003 über die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung

Die gemeinsam mit Verordnung 1829/2003 in Kraft getretene Verordnung über die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung von GVO¹⁴¹ konkretisiert die Regelungen zur Kennzeichnung von GV-Lebens- und Futtermitteln aus Art. 12 und 24 der Verordnung 1829/2003 und stellt Regeln für die Rückverfolgbarkeit¹⁴² auf. Nach der Kennzeichnungspflicht müssen Lebens- und Futtermittel, die Material enthalten, das GVO enthält, aus solchen bestehen oder aus solchen hergestellt sind, als solche gekennzeichnet werden; es sei denn, dieser Anteil ist nicht höher als 0,9 Prozent der einzelnen Lebensmittelzutaten, Futtermittelbestandteile, des Lebensmittels oder des Futtermittels, und vorausgesetzt, dieser Anteil ist zufällig oder technisch nicht zu vermeiden. Unwesentlich ist, ob die gentechnische Veränderung im Produkt nachweisbar ist. Die Verordnung zeigt, dass in der EU vorsorgende Maßnahmen zunehmend von Post-Marketing-Mechanismen verdrängt werden.

Insgesamt enthalten die neueren EU-Regelungen zum Umgang mit GVO einen schwach ausgeprägten vorsorgenden Ansatz. Wie schon am Beispiel der Mitteilung der Kommission problematisiert, besteht die Gefahr, dass das schadensverhindernde VSP im Rahmen des Risikomanagements, auf das Vorsorge nach europäischem Recht beschränkt sein soll, nicht zum Zuge kommt. Sondern dass stattdessen nur noch Maßnahmen zur Eindämmung von Risiken und Schäden ergriffen werden. Dies ist umso bedenklicher, da EU-Regelungen für solche Maßnahmen, die erst *nach* der Zulassung potentiell schädigender GVO greifen sollen, entweder unzulänglich sind oder nicht existieren. So konnte sich die Kommission bis jetzt nicht auf Schwellenwerte für die Kennzeichnung von GVO-Verunreinigungen in Saatgut einigen. Zudem: Nach den Regelungen zur Kennzeichnung für Lebensmittel müssen Fleisch und Milchprodukte von Tieren, die mit GV-Futtermitteln gefüttert wurden, sowie technische Hilfsstoffe wie Enzyme nicht gekennzeichnet werden. Weiter ist die Koexistenz von konventioneller Landwirtschaft und dem Anbau von GV-Pflanzen auf EU-Ebene nicht geregelt; in Art. 26 Abs. 1 der Verordnung 1829/2003 wird lediglich eingeräumt, dass dies durch die Mitgliedsstaaten auf freiwilliger Basis geschehen könne.

¹³⁹ Vgl. Neunter und 32. Erwägungsgrund in der Präambel, Art. 7 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 1 der Verordnung 1829/2003. So heißt es im 32. Erwägungsgrund der Präambel: „Es hat sich gezeigt, dass sich mit der wissenschaftlichen Risikobewertung allein in manchen Fällen nicht alle Informationen beschaffen lassen, auf die eine Risikomanagemententscheidung gegründet werden sollte, und dass noch andere legitime Faktoren berücksichtigt werden können, die für den jeweils zu prüfenden Sachverhalt relevant sind.“ Zur Trennung zwischen Risikobewertung und Risikomanagement hat sich auch das Gericht erster Instanz geäußert, siehe: Case-T-13/99, *Pfizer v. Council* [2002] ECR II-3905, und Case-T-70/99, *Alpharma v. Council* [2002] ECR II-3945; erhältlich unter: <http://curia.eu.int/de/content/juris/index.htm>.

¹⁴⁰ Auch sie ist in Zusammenhang mit der Verordnung Nr. 178/2002 vom 28 Januar 2002 zu lesen.

¹⁴¹ Der volle Titel der Verordnung lautet in Übereinstimmung mit deren Geltungsbereich: „Verordnung über die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung von genetisch veränderten Organismen und über die Rückverfolgbarkeit von aus genetisch veränderten Organismen hergestellten Lebensmitteln und Futtermitteln sowie zur Änderung der Richtlinie 2001/18/EG“.

¹⁴² Gemäß Art.3 Nr. 15 EG-Verordnung 178/2002 bezeichnet „Rückverfolgbarkeit“ die „Möglichkeit, ein Lebensmittel oder Futtermittel, ein der Lebensmittelgewinnung dienendes Tier oder einen Stoff, der dazu bestimmt ist oder von dem erwartet werden kann, dass er in einem Lebensmittel oder Futtermittel verarbeitet wird, durch alle Produktions- Verarbeitungs- und Vertriebsstufen zu verfolgen.“ Vgl. die Konkretisierung in Art. 5 der Verordnung 1830/2003.

3 Die Umsetzung des Sekundärrechts – wie sieht die Implementierung des Vorsorgeprinzips de facto aus?

Die Aufhebung des de facto Moratoriums für GVO-Zulassungen in der EU wird oft damit gerechtfertigt, dass das Vorsorgeprinzip in der neuen EU-Gesetzgebung nun ausreichend verankert sei. Seit Mai 2004 hat die Kommission – jeweils ohne eine qualifizierte Mehrheit der EU-Staaten hinter sich zu haben - zwei GV-Maissorten zugelassen¹⁴³ und 17 Maissorten, die vom bereits 1998 zur Freisetzung zugelassenen GV-Mais Monsanto 810 abstammen, in den Europäischen Saatgutkatalog aufgenommen.¹⁴⁴ Ebenso gilt für die noch im Zulassungsverfahren befindlichen GV-Produkte, trotz der weiterhin ablehnenden Haltung vieler EU-Staaten, ein positives Votum der letztlich im Alleingang entscheidenden Kommission als sicher.¹⁴⁵

Zudem strebt die Kommission eine Aufhebung der nationalen Vermarktungs- und Importverbote für EU-weit bereits zugelassene GVO an.¹⁴⁶ Die diesbezüglichen Kommissionsvorschläge erreichten am 29. November 2004 im Regelungsausschuss keine qualifizierte Mehrheit der EU-Staaten.¹⁴⁷ Wird auch im Rat keine qualifizierte Mehrheit dafür erreicht, kann die Kommission die Aufhebung der Verbote durchsetzen.¹⁴⁸ In diesem letzten Kapitel wird gezeigt, wie die von der Kommission forcierte Zulassungspraxis für GVO *nicht* zu einer Implementierung des VSP führt, sondern zu dessen Missachtung. Die hinsichtlich der Schwachstellen der offiziellen Kommissionsposition zu Vorsorge geäußerten Befürchtungen sind mithin berechtigt.

Zunächst ist festzustellen, dass die Risikobewertungen (sowohl für die beiden seit Mai 2004 zugelassenen Maissorten als auch für die noch im Zulassungsverfahren befindlichen GV-Produkte) die mit den GVO verbundenen Risiken für die Umwelt und die menschliche Gesundheit *nicht* ausreichend berücksichtigt haben. Dies machen die von der EFSA durchgeführten Assessments zu den Produkten NK-603 und GT73 beispielhaft deutlich:¹⁴⁹

Im Assessment zu NK-603 stellte die Behörde zwar fest, dass unintendierte Fragmente in NK-603 funktional seien. Angesichts der daraus folgenden möglichen Risiken veranlasste die EFSA jedoch keine weiteren Studien. Zudem wurden festgestellte, signifikante Unterschiede zwischen NK-603 und seinem „konventionellen Gegenstück“ nicht weiter untersucht, sondern lediglich als „not of biological significance“ bezeichnet.¹⁵⁰ Auch im Assessment zur Rapsorte GT73 wurden Unregelmäßigkeiten und signifikante Unterschiede, die auf mit dem GVO verbundene Risiken schließen ließen, nicht weiter verfolgt.¹⁵¹ Wie auch bei NK-603 ermöglichten die verwendeten Daten und Annahmen keine umfassende Untersuchung möglicher Risiken. Viel deutet auf eine Manipulation der Risikobewertungen hin: Es sollte ein

¹⁴³ Am 19. Mai 2004 wurde der Bt-11 Süßmais von Syngenta zur Vermarktung als Lebensmittel noch auf der Basis der alten NovelFood-Verordnung von der Kommission zugelassen. Die zweite Zulassung war Monsantos Roundup Ready Mais NK-603, der am 26. Oktober 2004 zur Einfuhr als Futtermittel (im Juli beschlossen), zur Einfuhr und Verarbeitung (im August beschlossen) und zur Vermarktung als Lebensmittel zugelassen wurde, ebenfalls auf Grundlage der NFVO, vgl. BRIDGES, Trade BioRes, Vol. 4, No. 20, 5. November 2004, erhältlich unter: <http://www.ictsd.org/biores/04-11-05/story3.htm>; Eine Übersicht zum Abstimmungsverhalten der EU-Staaten bzgl. der Zulassungen ist erhältlich unter: <http://www.foeeurope.org/GMOs/Index.htm>.

¹⁴⁴ Damit besitzen die 17 Maissorten auch die Sortenzulassung in den einzelnen Mitgliedsstaaten und können theoretisch europaweit angebaut werden; 15 der 25 EU-Staaten halten diese Zulassung für verfrüht, da keine EU-Regelung zur Koexistenz von konventioneller Landwirtschaft und GVO-Anbau besteht, vgl. Biotech Mailout, Information from the Biotechnology Programme of Friends of the Earth Europe, Dezember 2004, S. 8, erhältlich unter: <http://www.foeeurope.org/GMOs/Index.htm>.

¹⁴⁵ Vgl. „Genmais bleibt draußen“, in: Frankfurter Rundschau vom 30.11.2004, S. 1; die nächsten Zulassungen werden wohl die des Rapses GT-73 und die der Maissorte MON-863 sein. Bezüglich GT-73 konnte weder im Juni 2004 im Regelungsausschuss noch im Dezember 2004 im Ministerrat eine qualifizierte Mehrheit für oder gegen eine Zulassung erreicht werden; hinsichtlich MON-863 wurde im Regelungsausschuss im November 2004 keine qualifizierte Mehrheit für oder gegen eine Zulassung erreicht.

¹⁴⁶ Eine Übersicht der nationalen Importverbote ist erhältlich unter: <http://www.foeeurope.org/biteback/index.htm>.

¹⁴⁷ Es konnte jedoch auch keine qualifizierte Mehrheit *gegen* die Vorschläge erreicht werden, vgl. Biotech Mailout, Information from the Biotechnology Programme of Friends of the Earth Europe, Dezember 2004, S. 6, <http://www.foeeurope.org/GMOs/Index.htm>.

¹⁴⁸ Vgl. Biotech Mailout, Information from the Biotechnology Programme of Friends of the Earth Europe, Dezember 2004, S. 6, <http://www.foeeurope.org/GMOs/Index.htm>.

¹⁴⁹ Zu NK-603 führte die EFSA ihre erste GVO-Bewertung durch.

¹⁵⁰ EFSA (2003a; 2003b).

¹⁵¹ EFSA (2004).

positives Ergebnis für die Zulassung erbracht werden. Dazu musste wissenschaftliche Unsicherheit ignoriert werden.¹⁵²

Die bisherigen Zulassungsentscheidungen der Kommission wurden jedoch alleine auf diese ungenügenden Risikobewertungen gegründet. Ein vorsorgendes Risikomanagement, das im Falle wissenschaftlicher Unsicherheit nicht nur auf dann unzulänglichen naturwissenschaftlichen Ergebnissen, sondern auch auf anderen legitimen Faktoren basiert, wurde zwar von manchen EU-Staaten gefordert,¹⁵³ von der Kommission aber verhindert. Betroffene Gruppen wurden in das Risikomanagement keinesfalls einbezogen. Die Antragsteller der GVO-Zulassungen mussten die Sicherheit ihrer Produkte nicht beweisen.

Folglich waren die formulierten Befürchtungen, dass die im Konzept einer „schwachen Vorsorge“ angelegten Gefahren einer tatsächlichen Umsetzung des VSP entgegenstehen, im Falle der GVO-Politik der EU berechtigt: Die Trennung in ein rein naturwissenschaftliches Risk Assessment und ein politisches, möglicherweise auf das VSP zurückgreifendes Risikomanagement führt letztlich zu *keiner* Implementierung des VSP. Vorsorge als reines Risikomanagement-Instrument wird nicht praktiziert, wenn Maßnahmen stets eine enge Beziehung zu den Ergebnissen unzulänglicher Risikobewertungen haben müssen. Wenn Risikobewertungen daraufhin manipuliert werden, dass kein Risiko festgestellt wird, hat das ökonomische Kosten-Nutzen-Kalkül über die Vorsorge gesiegt.¹⁵⁴ Der Kompromiss zwischen Handels- und Umweltschutzinteressen, den die Kommission im Jahre 2000 formulierte, ist durch eine vollständige Orientierung am Freihandelsparadigma, für das die WTO steht, sinnlos geworden.

¹⁵² Vgl. *Greenpeace* (2004); auch Bundesumweltminister Jürgen Trittin äußerte sich in einer Rede vom 22.06.2004 anlässlich der Veranstaltung „Gentechnikfreie Regionen und Koexistenz“ kritisch zur Zulassungspraxis in der EU: www.bmu.de/de/1024/js/reden/rede_trittin040622/main.htm; zu einer weitergehenden Kritik an der EFSA vgl. Biotech Mailout, Information from the Biotechnology Programme of Friends of the Earth Europe, Dezember 2004, S. 1-5, erhältlich unter: <http://www.foeeurope.org/GMOs/Index.htm>.

¹⁵³ Vgl. EU-Ratsbericht über die Tagung des Rates für Landwirtschaft und Fischerei am 26. April 2004 in Luxemburg, erhältlich unter: www.verbraucherministerium.de.

¹⁵⁴ Anzumerken ist hier, dass die Rentabilität von GVO-Ernten hoch umstritten ist, vgl. *Kampagne GENug WTO* (2003: 12f).

V Schlussbetrachtung

Diese Ergebnisse zeigen, dass der Konflikt um den Umgang mit GVO, wie er sich im Gentechnikstreitfall kristallisiert, mit einer einfachen Gegenüberstellung der US-amerikanischen Ablehnung des VSP und der „europäischen Vorsorge“ nicht zufriedenstellend beschrieben wird. Vielmehr ist auch die offizielle EU-Position zum VSP weitgehend am (US-geprägten!) WTO-Recht orientiert und vertritt mithin eine schwaches VSP. In der EU-Zulassungspraxis für GVO führt dies zu einer Missachtung des VSP.

Möglich ist dies, da das VSP – wie in Kapitel II dargestellt – ein nicht klar definiertes und damit für verschiedene Positionen offenes Konzept ist. Können sich jedoch Entscheidungsträger wie die EU-Kommission auf das VSP berufen, ohne dieses tatsächlich zu implementieren, so besteht die Gefahr, dass „Vorsorge“ zur Leerformel verkommt, wie dies bereits mit dem inzwischen inflationär verwendeten Konzept der „Nachhaltigkeit“ zu beobachten gewesen ist.

Daher ist es zum einen notwendig, tatsächlicher, starker Vorsorge im Konzept des VSP größeres Gewicht zu verleihen. Das VSP kann nur dann eine Verbesserung von Umwelt- und Verbraucherschutz im Umgang mit Risiken bringen, wenn Vorsorge – wie von der *Amicus Curiae*-Koalition aus Wissenschaftlern im Gentechnikstreitfall gefordert¹⁵⁵ - als übergreifendes Konzept sowohl im Risk Assessment als auch im Risikomanagement eine Rolle spielt. Wissenschaftliche Unsicherheit muss in beiden Phasen anerkannt werden. OLFs müssen beim Umgang mit Risiken berücksichtigt werden. Dabei müssen betroffene gesellschaftliche Gruppen in die jeweils lokal zu treffenden, politischen Entscheidungen über den Umgang mit Risiken eingebunden werden.

Die wirksame Verteidigung eines wenn auch schwachen VSP durch die EU vor der WTO wäre ein erster Schritt auf dem Weg zu einem starken VSP. Die EU-Position im Gentechnikstreitfall wird allerdings durch die das VSP missachtende GVO-Zulassungspraxis der Kommission unglaublich. Dies lässt Vermutungen aufkommen, dass die Kommission nicht alles daran setze, eine Anerkennung des VSP im Welthandelsrecht zu erreichen. Das ist um so dramatischer, als, gerade auch im Falle eines Sieges der Kläger, mit einer zweiten WTO-Klage der USA gegen die EU-Regelungen zur Kennzeichnung und Rückverfolgbarkeit gerechnet werden muss.¹⁵⁶ Hätte eine solche Klage Erfolg, wären sogar Post-Marketing-Maßnahmen, die noch hinter das VSP zurückfallen, vom WTO-„Chill“ bedroht. Die von einer solchen Streitfall-Entscheidung ausgehende Signalwirkung in alle Welt wäre noch schwerwiegender als bei einem Unterliegen der EU im aktuellen Streitfall. In jedem Fall würde sie lauten: Nationalstaaten wird die Souveränität aberkannt, ihre eigene Umwelt- und Verbraucherschutzpolitik zu bestimmen.

Im Ergebnis kann nur dazu aufgerufen werden, sowohl auf die EU-Kommission als auch auf die WTO massiv Druck auszuüben, einem substantiellen, starken VSP zur Umsetzung zu verhelfen. Herrschende Diskurse, die sie sich zwar als „Vorsorge-Diskurse“ tarnen, Konzepte wie das VSP jedoch von innen aushöhlen, sind dabei zu hinterfragen.

¹⁵⁵ *Busch/Grove-White u.a.* (2004).

¹⁵⁶ Manche Beobachter äußern die Vermutung, dass das Kippen der EU-Kennzeichnungs- und Rückverfolgbarkeitspflicht für GVO das eigentliche Ziel der USA ist, und der aktuelle Streitfall hierfür nur als „Aufwärmphase“ dient. Nach Berechnungen des US-State Department könnten sich die US-Verluste durch die Umsetzung der Verordnung 1830/2003 auf 4 Milliarden US\$ im Jahr belaufen, wenn dann gekennzeichnete GV-Produkte aus den USA von den Konsumenten in der EU verweigert würden; zudem dürfte eine Trennung von GVO und konventionellen Produkten kostspielig, bzw. oft nicht durchführbar sein; vgl. *Pew Initiative on Food and Biotechnology* (2003: 12).

Abkürzungsverzeichnis

AB	Appellate Body; Ständige Berufungsinstanz in der WTO-Streitschlichtung
BP	Biosafety-Protokoll; Cartagena-Protokoll über Biologische Sicherheit
CAK	Codex Alimentarius Kommission
CTE	Committee on Trade and Environment; WTO-Ausschuss für Handel und Umwelt
DSB	Dispute Settlement Body; Streitschlichtungsorgan der WTO
DSU	Dispute Settlement Understanding; WTO-Vereinbarung über die Streitbeilegung
EFSA	European Food Safety Authority; Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit
EU	Europäische Union
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations; Organisation für Ernährung und Landwirtschaft der Vereinten Nationen
FreisRL	Freisetzungsrichtlinie
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade; Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen
GVO	gentechnisch manipulierter Organismus
IPPC	International Plant Protection Convention; Internationale Pflanzenschutzkonvention
KBV	Konvention über Biologische Vielfalt
LMO	Living Modified Organism; lebender veränderter Organismus
MEA	Multilateral Environmental Agreement; Multilaterales Umweltabkommen
NFVO	Novel Food-Verordnung
OLFs	Other Legitimate Factors; andere legitime Faktoren als naturwissenschaftliche
SPS	WTO-Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures; WTO-Abkommen über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen
TBT	WTO-Agreement on Technical Barriers to Trade; WTO-Abkommen über technische Handelshemmnisse
VSP	Vorsorgeprinzip
UNEP	United Nations Environment Program; UN-Umweltprogramm
WHO	World Health Organization; Weltgesundheitsorganisation
WTO	World Trade Organization; Welthandelsorganisation

Literatur

Althammer, Wilhelm/Biermann, Frank/Dröge, Susanne/Kohlhaas, Michael 2001: Handelsliberalisierung kontra Umweltschutz? Ansätze für eine Stärkung umweltpolitischer Ziele in der Welthandelsordnung, Berlin.

Buck, Matthias 2000: Das Cartagena Protokoll über Biologische Sicherheit in seiner Bedeutung für das Verhältnis zwischen Umweltvölkerrecht und Welthandelsrecht, in: Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 5/2000, 319-330.

Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft 2004: Die FAO und die Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland. Die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen und die Mitwirkung der Bundesrepublik Deutschland, Reihe A: Angewandte Wissenschaft, Heft 500, Münster.

Busch, Lawrence/ Grove-White, Robin/Jasanoff, Sheila/ Winickoff, David/Wynne, Brian 2004: *Amicus Curiae* Brief, submitted to the Dispute Settlement Panel of the World Trade Organization in the Case EC: Measures Affecting the Approval of Biotech Products, 30. April 2004.

Chaytor, Beatrice/Alice Palmer/Werksman, Jacob 2003: Interactions with the World Trade Organisation: The Cartagena Protocol on Biosafety and the International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas, Project Deliverable No. D 13 of the Project "Institutional Interaction – How to Prevent Conflicts and Enhance Synergies Between International and European Environmental Institutions", Final Draft (Januar 2003), erhältlich unter: <http://www.ecologic.de/projekte/interaction/results.htm>.

Christoforou, Theofanis 2003: The Precautionary Principle in European Community Law and Science, in: *Tickner, Joel A.* (Hrsg.): Precaution, environmental science and preventive public policy, Washington/Covelo/London, 241-262.

Christoforou, Theofanis 2004: The Regulation of Genetically Modified Organisms in the European Union: The Interplay of Science, Law and Politics, in: *Common Market Review* 41, 637-709.

EFSA 2003a: Opinion of the Scientific Panel on Genetically Modified Organisms on Request from the Commission related to the Notification (reference CE/ES/00/01) for the placing of the market of herbicide-tolerant genetically modified maize NK603, for import and processing, under part C of Directive 2001/18/EC, from Monsanto, in: *The EFSA Journal* (2003) 10, 1-13, erhältlich unter: <http://www.efsa.eu.int/>.

EFSA 2003b: Opinion of the Scientific Panel on Genetically Modified Organisms on Request from the Commission related to the safety of foods and food ingredients derived from herbicide-tolerant genetically modified maize NK603, for which a request for placing on the market was submitted under Article 4 of the Novel food Regulation (EC) No. 258/97 by Monsanto, *The EFSA Journal* (2003) 9, 1-14, erhältlich unter: <http://www.efsa.eu.int/>.

EFSA 2004: Opinion of the Scientific Panel on Genetically Modified Organisms on Request from the Commission related to the Notification (Reference C/NL/98/11) for the placing on the market of glyphosate-tolerant oilseed rape event GT73, for import and processing, under Part C of Directive 2001/18/EC, from Monsanto, *The EFSA Journal* (2004) 29, 1-19; erhältlich unter: <http://www.efsa.eu.int/>.

Engelhardt, Marc/Steigenberger, Markus 2003: Umwelt: verhandelt und verkauft? Warum Umweltschutz und Globalisierungskritik zusammengehören, *AttacBasis Texte* 8, Hamburg.

Europäische Kommission 2000: Mitteilung über die Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips, KOM (2000) 1 endg. vom 2.2.2000, erhältlich unter: www.europa.eu.int/comm/dgs/health_consumer/library/pub/pub07_de.pdf.

Europäische Kommission 2004: Questions and Answers on the Regulation of GMOs in the EU, updated 8/11/2004, erhältlich unter: www.europa.eu.int/comm/food/food/biotechnology/gmfood/qanda_en.htm.

Fuchs, Peter/Pfahl, Stefanie/Reichert, Tobias 2000: Die WTO-Ministerkonferenz in Seattle – Ergebnisse und Perspektiven für den Umweltschutz, AG Handel des Forums Umwelt & Entwicklung im Deutschen Naturschutzring (DNR), Bonn/Berlin.

Gehring, Thomas 2002: Schutzstandards in der WTO? Die schleichende Verknüpfung der Welthandelsordnung mit standardsetzenden internationalen Organisationen, in: *Jachtenfuchs, Markus/ Knodt, Michèle* (Hrsg.): Regieren in internationalen Institutionen, Opladen, 111-139.

George, Susan 2002: WTO: Demokratie statt Drakula. Für ein gerechtes Welthandelssystem, AttacBasis Texte 1, Hamburg.

George, Susan 2003: Die Gefahren gentechnisch manipulierter Pflanzen, in: *Kampagne GENug WTO* (Hrsg.): Streitfall Gentechnik. Hintergründe zur Macht der WTO und den Gefahren der Gentechnik, Berlin, 16-19.

Greenpeace International European Unit 2000: Brief an die Mitglieder der EU-Kommission vom 11. Januar 2000.

Greenpeace 2004: The European Food Safety authority (EFSA): Failing Consumers and the Environment, erhältlich unter: <http://www.greenpeace.at/930.html>.

Herdegen, Matthias 2002: Internationales Wirtschaftsrecht, 3. Aufl., München.

Jordan, Andrew/O’Riordan, Timothy 1999: The Precautionary Principle in Contemporary Environmental Policy and Politics, in: *Raffensperger, Carolyn/Tickner, Joel A.* (Hrsg.): Protecting Public Health and the Environment. Implementing the Precautionary Principle, Washington D.C./ Covelo, 15-35.

Kampagne GENug WTO (Hrsg.) 2003: Streitfall Gentechnik. Hintergründe zur Macht der WTO und den Gefahren der Gentechnik, Berlin.

Lehmann, Volker 2002: From Rio to Johannesburg and beyond: Globalizing precaution for genetically modified organisms, A report for the Heinrich Böll Foundation, Washington Office, April 2002.

Millstone, E./Brunner, E./Mayer, S. 1999: Beyond ‚substantial equivalence‘, in: *Nature* 401, 525-526.

O’Connor and Company 2000: Sanitary and phytosanitary measures in WTO law, Monographs in Trade Law Number 4, Brüssel.

Oliva, Maria Julia 2004: Science and Precaution in EC – Biotech: A Brief Analysis of the first US Submission, CIEL (Center for Environmental Law), Issue Brief, erhältlich unter: http://www.ciel.org/Publications/EC_Biotech_05May05.pdf.

Pew Initiative on Food and Biotechnology 2003: U.S. vs. EU: An Examination of the Trade Issues Surrounding Genetically Modified Food, August 2003, erhältlich unter: <http://pewagbiotech.org/>.

Pfahl, Stefanie 2000: Internationaler Handel und Umweltschutz. Zielkonflikte und Ansatzpunkte des Interessenausgleichs, Ecologic, Berlin/Heidelberg.

Prieß, Hans-Joachim/Berrisch, Georg M. (Hrsg.) 2003: WTO-Handbuch, München (zitiert als: WTO-Handbuch)

Reichold, Hermann 2000: Die Handlungsmöglichkeiten der EU im Rahmen des Welt-Handelsrechts, in: *Schubert, Klaus/Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela* (Hrsg.): Die Europäische Union in der Weltpolitik, Opladen, 235-244.

Santillo, David/Johnston, Paul 1999: Is there a Role for Risk Assessment within Precautionary Legislation?, in: *Human and Ecological Risk Assessment*, Vol. 5, No. 5, 923-932.

Sampson, Gary P. 2000: Trade, Environment, and the WTO: The Post-Seattle Agenda, Washington DC.

Sander, Gerald G. 2000: Gesundheitsschutz in der WTO – eine neue Bedeutung des Codex Alimentarius im Lebensmittelrecht?, in: ZEuS, Zeitschrift für europarechtliche Studien, 3. Jahrgang, Heft 3, erhältlich unter: www.jura.uni-sb.de/projekte/Bibliothek/texte/Sander.html.

Santarius, Tilman/Dalkmann, Holger/Steigenberger, Markus/Vogelpohl, Karin 2003: Grüne Grenzen für den Welthandel. Eine ökologische Reform der WTO als Herausforderung an eine Sustainable Governance, Wuppertal Paper Nr. 133, September 2003, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (Hrsg.), erhältlich unter: www.wupperinst.org.

Santillo, David/Stringer, Ruth/Johnston Paul/Tickner Joel 1998: The Precautionary Principle: Protecting Against Failures of Scientific Method and Risk Assessment, in: Marine Pollution Bulletin, Vol. 36, No. 12, 939-950.

Santillo, David/Johnston, Paul/Stringer, Ruth 1999: The Precautionary Principle in Practice: A Mandate for Anticipatory Preventive Action, in: *Raffensperger, Carolyn/Tickner, Joel A.* (Hrsg.): Protecting Public Health and the Environment. Implementing the Precautionary Principle, Washington D.C./ Covelo, 36-50.

Schenkelaars Biotechnology Consultancy 2001: GM food crops and application of substantial equivalence in the European Union, in commission of the Consumentenbond and the Dutch Foundation 'Consument & Biotechnology', June 2001, erhältlich unter: <http://www.scbiotech.nl>.

Schubert, Klaus 2000: Auf dem Wege zu neuen Formen der Staatlichkeit und zu einer neuen Qualität von Außenpolitik?, in: *Schubert, Klaus/Müller-Brandeck-Bocquet, Gisela* (Hrsg.): Die Europäische Union in der Weltpolitik, Opladen, 9-27.

Steinmann Arthur/ Strack, Lutz 2000: Die Verabschiedung des "Biosafety-Protokolls" – Handelsregelungen im Umweltgewand?, in: Natur und Recht, 2000, Heft 7, 367-373.

Stökl, Lorenz 2003: Der welthandelsrechtliche Gentechnikkonflikt. Die europarechtlichen Handelsbeschränkungen für gentechnisch veränderte Lebensmittel und ihre Vereinbarkeit mit Welthandelsrecht, Berlin.

Tickner, Joel A. 1999: A Map toward Precautionary Decision Making, in: *Raffensperger, Carolyn/Tickner, Joel A.* (Hrsg.): Protecting Public Health and the Environment. Implementing the Precautionary Principle, Washington D.C./ Covelo, 162-186.

UNEP 2000: The Legal Implications of the Precautionary Principle for Multilateral Trade Rules, Draft UNEP Paper, commissioned from the Center for International Environmental Law, Genf.

von Hohmeyer, Ingmar (2002): Deliberate Release Directive: Precautionary Interactions, Project Deliverable No. D 25 of the Project "Institutional Interaction – How to Prevent Conflicts and Enhance Synergies Between International and European Environmental Institutions", Final Draft (Dezember 2002), Ecologic – Institute for International and European Environmental Policy; erhältlich unter: <http://www.ecologic.de/projekte/interaction/results.htm>.

Werksman, Jacob 2001: The World Trade Organization, Project Deliverable No. 10 of the Project "Institutional Interaction – How to Prevent Conflicts and Enhance Synergies Between International and European Environmental Institutions", Ecologic – Institute for International and European Environmental Policy, erhältlich unter: <http://www.ecologic.de/projekte/interaction/results.htm>.

Wolf, Sebastian 2002: Regulative Maßnahmen zum Schutz vor gentechnisch veränderten Organismen und Welthandelsrecht, Arbeitspapiere aus dem Institut für Wirtschaftsrecht, Juristische Fakultät der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, September 2002, Heft 6, Halle; erhältlich unter: www.wirtschaftsrecht.uni-halle.de.

GMO Case Links

NGOs

<http://www.bite-back.org/objection/index.php>

http://www.genewatch.org/wto/wto_default.htm

THE ACADEMIC EXPERTS BRIEF FOR THE WTO GMO DISPUTE

<http://www.lancs.ac.uk/fss/ieppp/wtoamicus/>

International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD)

<http://www.trade-environment.org/page/theme/tewto/biotechcase.htm>

Center for International Environmental Law (CIEL)

<http://www.ciel.org/Publications/pubtae.html>

Foundation for International Environmental Law and Development (FIELD)

http://www.field.org.uk/tisd_10.php

Anhang: Chronologie des Gentechnikstreitfalls

13. Mai 2003

Die US-amerikanische Regierung beginnt ein WTO-Streitschlichtungsverfahren gegen die EU. Eine Konsultationsphase zwischen den Streitparteien, während der die beiden Parteien versuchen müssen, in Gesprächen zu einer gütlichen Einigung zu kommen, endet ergebnislos.

7. August 2003

Die Bush-Administration erklärt daraufhin am 7. August 2003, den nächsten Schritt zu gehen.

18. August 2003

Die US-Regierung beantragt zusammen mit Kanada und Argentinien bei der WTO die Einrichtung eines sogenannten Streitfall-Panels. Am 29. August wird dem Antrag statt gegeben.

November 2003

Die US-Gentechnik-Lobby drängt die US-Regierung, auch gegen die neuen EU-Regelungen zur Kennzeichnung und zur Rückverfolgbarkeit von GVO einen Streitfall zu führen. Währenddessen können sich die Streitparteien im Gentechnikstreitfall monatelang nicht über die Auswahl der Panel-Mitglieder einigen.

4. März 2004

Der WTO Generaldirektor Supachai gibt, auf Antrag der USA, die drei von ihm ausgewählten Panelisten im GMO-Streitfall bekannt: Vorsitzender Christian Haberli (Schweizerische Bundesbehörde für Landwirtschaft), Beisitzer Mohan Kumar, (indischer Handelsdiplomate) und Beisitzer Akio Shimizu (japanischer Beamter).

21. April 2004

Die USA, Argentinien und Kanada legen ihre ersten schriftlichen Eingaben im Streitfall vor.

17. Mai 2004

Die EU legt ihre erste schriftliche Eingabe im Streitfall vor.

25. Mai 2004

Friends of the Earth International übergibt der WTO mehr als 100.000 Einsprüche von Menschen aus 90 Ländern und unterstützt von 544 Organisationen mit 48 Millionen Mitgliedern (siehe <http://www.bite-back.org>).

27. Mai 2004

The Public Interest Amicus Coalition und fünf akademische Experten (aus den USA und England) stellen ihre beiden Amicus Brief Eingaben vor.

1. Juni 2004

Fünf US-NGOs legen ihren Amicus Brief vor.

2.- 4. Juni 2004

1. Anhörung der Streitparteien vor dem Panel. Ein Versuch der EU, die Anhörung öffentlich zu machen, scheitert.

17. Juni 2004

Die EU-Kommission unterrichtet die NGOs über den Stand der Dinge und über die erste Anhörung.

18. August 2004

Das Panel informiert die Streitparteien, dass der Panel-Bericht erst Ende März 2005 vorliegen wird.

13. Oktober 2004

Das Panel informiert die Streitparteien, dass es fünf wissenschaftliche Experten zur Unterstützung ausgesucht hat. Die Namen der fünf Experten werden jedoch nicht bekannt gegeben .

2. November 2004

Das Panel gibt bekannt, dass sein Bericht erst Ende Juni 2005 vorliegen wird.

19. November 2004

Die EU-Kommission weist ein Ansinnen von Friends of the Earth zurück, die zweite schriftliche Eingabe der EU vor dem WTO-Panel zu veröffentlichen.

17.-18. Februar 2005

Treffen mit den Wissenschaftlern

21.-22. Februar 2005

2. Anhörung der Streitparteien

19. Mai 2005

Die Fachpresse berichtet, dass der vorläufige Bericht des Panels am 5. August 2005 den Streitparteien und der endgültige Bericht einen Monat allen WTO-Mitgliedern zugestellt werden soll.

15. Juni 2005

Der Panel-Vorsitzende informiert die WTO-Mitglieder, dass sich die Zustellung des endgültigen Panel-Berichts weiter verzögern wird, sie wird nun für Ende Oktober 2005 angekündigt. Der vorläufige Panel-Bericht soll weiterhin Anfang August den Streitparteien zur Kenntnis gegeben werden.

