

Keine Sicherheit mehr für das *Biosafety*-Protokoll

Die WTO unterläuft im Gentechnikstreitfall nicht nur das Protokoll über Biologische Sicherheit, sondern stellt alle multilateralen Umweltabkommen zur Disposition

Zusammenfassung

Am 28. November 2006 lief die sechzigstägige Einspruchsfrist ab. Bis zu diesem Tage hatte die Europäische Union (EU) Gelegenheit, im Gentechnikstreitfall (*EC-Biotech*) Einspruch gegen das am 29. September 2006 veröffentlichte Urteil der Streitfallpanels, der ersten Instanz im Streitbeilegungsverfahren der Welthandelsorganisation (WTO), einzulegen. Doch bereits eine Woche zuvor entschied sich die EU-Kommission, auf einen Einspruch zu verzichten und dem Urteil zusammen mit den Klägern USA, Kanada und Argentinien zuzustimmen. Am 22. November 2006 genehmigte sie den Bericht des Panels. Das WTO-Urteil in *EC-Biotech* setzt damit unangefochten den Maßstab für zukünftige, vor der WTO geführte Streitfälle zur Gentechnik. Die EU gab an, dass die Entscheidung der Panel-Richter für sie nur von "historischem Interesse" sei. Denn im Streitfall ging es vordergründig um das so genannte Gentechnik-Moratorium der EU, das seit längerem nicht mehr existiert.¹ In der Tat ist das rund 2.400 Seiten umfassende Urteil² historisch – leider in einem ganz anderen Sinne als es die Aussage der EU vermuten lässt. Denn in *EC-Biotech* wurde erstmals eine Entscheidung zum Verhältnis von multilateralen Umweltabkommen (Multilateral Environmental Agreements; MEAs) und Welthandelsrecht getroffen. Die WTO-Streitschlichtung urteilte über die Berücksichtigung des *Biosafety*-Protokolls³ bei der Auslegung des Welthandelsrechts. Hoffnungen, dass Umweltschutzabkommen in der WTO-Rechtsprechung angemessen berücksichtigt werden, wurden mit dieser Entscheidung begraben. Aus umweltpolitischer Sicht ist aus dem WTO-Urteil folgender Schluss zu ziehen: Konflikte zwischen MEAs und Welthandelsrecht dürfen nicht in der WTO entschieden werden. Dafür sind die WTO-Gremien weder fachlich kompetent noch legitimiert. Stattdessen muss das Verhältnis zwischen Umweltabkommen und Welthandelsrecht außerhalb der WTO, im Rahmen der Vereinten Nationen, geregelt werden. Dazu muss ein Streitschlichtungsverfahren jenseits der WTO eingerichtet werden. Zudem müssen außerhalb der WTO klare Kriterien entwickelt werden, nach denen im Konfliktfall entschieden wird. Das Urteil ist zudem eine klare Absage an das Vorsorgeprinzip, auf das sich die EU im Streitfall berufen hatte.⁴ Der vorsorgende Umweltschutz, Leitprinzip vieler multilateraler Umwelt-

¹ Peter Power, Sprecher des EU-Handelskommissars Peter Mandelson wird wie folgt zitiert: "Where the judgment goes against the EU, namely in relation to the system that operated prior to 2004, the impact of that judgment is entirely of historical interest"(Quelle: WTO Reporter, 22 November 2006, ISSN 1529-4153: WTO Adopts Panel Ruling on GMOs; Parties Feud Over Continuing Moratorium).

² Das Urteil ist downloadbar unter http://www.wto.org/english/news_e/news06_e/291r_e.htm.

³ Im *Biosafety*-Protokoll (Protokoll von Cartagena über die Biologische Sicherheit zum Übereinkommen über die Biologische Vielfalt) sind verbindliche Regeln für den grenzüberschreitenden Handel und den Verkehr mit gentechnisch veränderten Organismen) festgeschrieben.

⁴ Zur umfassenden Analyse des Urteils siehe Duncan EJ Currie: Genetic Engineering and the WTO: an Analysis of the Report in the 'EC-Biotech' Case. Greenpeace International, Amsterdam 2006, unter: <http://www.greenpeace.org/raw/content/international/press/reports/genetic-engineering-and-the-wto.pdf>.

abkommen und seit 1992 im Vertrag zur Gründung der Europäischen Union verankert,⁵ wurde erneut von der WTO missachtet.

Konflikte zwischen multilateralen Umweltabkommen und WTO-Recht

Bei weitem nicht alle, sondern nur gut zehn Prozent der mehr als 220 multilateralen Umweltabkommen enthalten Regelungen, die den Handel mit agrarischen oder Industriegütern betreffen. Diese MEAs können in Konflikt mit den Abkommen der Welthandelsorganisation geraten (siehe Kasten 1). Denn ihre Umsetzung kann zu nationalen Maßnahmen führen, die den grenzüberschreitenden Handel mit bestimmten umweltschädlichen Gütern beschränken. So zielt beispielsweise die Basler Konvention darauf ab, den Handel mit Giftmüll zu reduzieren, oder die Stockholm Konvention soll die Produktion und den Austausch von langlebigen, schädlichen Chemikalien (Persistent Organic Pollutants) vermindern. Mit den WTO-Abkommen dagegen wird der Abbau von Handelshemmnissen verfolgt. Handelsbeschränkende Maßnahmen zum Schutz der Umwelt sind daher mit dem WTO-Recht oft nicht vereinbar.

Kasten 1: Durch die WTO bedrohte multilateralen Umweltabkommen (Auswahl):

- Teile des **Washingtoner Artenschutzabkommens** CITES (1973): verbietet bzw. beschränkt den Handel mit bedrohten Arten.
- **Basler Konvention** über den grenzüberschreitenden **Handel mit gefährlichen Chemikalien** und deren Beseitigung (1989).
- **Übereinkommen über die biologische Vielfalt** CBD (1992): regelt den Schutz und die Nutzung der genetischen Ressourcen; bietet zudem die Möglichkeit, den Gen-Raub (Biopiraterie) abzuwehren.
- **Kyoto-Protokoll** (1997): setzt verbindliche Ziele und einen zeitlichen Rahmen, um den Ausstoß von Treibhausgasen zu reduzieren; ermöglicht den Handel mit "Verschmutzungsoptionen" (Emissionshandel).
- **Rotterdam Übereinkommen** über bestimmte gefährliche **Chemikalien und Pestizide** im internationalen Handel (1998): stellt Regeln für den Handel mit gefährlichen Pestiziden und Chemikalien auf.
- **Cartagena Protokoll zur Biologischen Sicherheit** bzw. Biosafety-Protokoll (2000): ist für den internationalen Handel mit landwirtschaftlichen Gentechnik-Produkten bedeutsam.
- **Stockholm Konvention über Dauergifte** (2001): verbietet und beschränkt Produktion, Anwendung und Handel von ausgewählten Pestiziden und Industriechemikalien.⁶

Prinzipiell ungeklärtes Verhältnis

Darüber, wie Konflikte zwischen handelsrelevanten MEA-Maßnahmen und dem WTO-Recht entschieden werden, gibt es bisher keine klaren, international vereinbarten Regeln. Stattdessen finden sich in vielen Abkommen, so z.B. in einer Reihe von MEAs, lediglich allgemeine Verweise darauf, dass das Welthandelsrecht und Umweltabkommen so interpretiert werden sollen, dass sie sich wechselseitig unterstützen („mutual supportiveness“). Dabei wird davon ausgegangen, dass Konflikte von

⁵ "Die Umweltpolitik der Gemeinschaft zielt unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft auf ein hohes Schutzniveau ab. Sie beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz, Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip." (Artikel 174 EGV, unter: http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325DE.003301.html).

⁶ Quelle: Greenpeace: Zehn Jahre WTO. Greenpeace unterzieht der Welthandelsorganisation einer kritischen Umweltbilanz. Hamburg 2005; S. 9.

vorne herein verhindert werden können – wie mit diesen umgegangen werden soll, wird nicht thematisiert.

Auch die allgemeinen Regeln zur Auslegung des Völkerrechts, die in der Wiener Vertragsrechtskonvention kodifiziert sind, geben nur unbefriedigende Anhaltspunkte zum Verhältnis zwischen Handelsabkommen und internationalem Umweltrecht. So gibt es zum Beispiel Regeln über den Umgang mit Konflikten um solche Abkommen, die alle Streitparteien unterschrieben und ratifiziert haben. Danach genießt ein jüngerer Vertrag Vorrang vor einem älteren Vertrag, und ein thematisch spezielleres Abkommen hat gegenüber einem allgemeineren Abkommen Vorrecht. Allerdings tragen diese Regeln nicht dazu bei, das Verhältnis zwischen MEAs und Handelsrecht zu klären. Denn sowohl die WTO-Abkommen als auch die internationalen Umweltschutzregime entwickeln sich über die Zeit hinweg, sie werden abgeändert und reformiert. Welcher Vertrag jünger ist und damit Vorrecht genießt, dürfte im Konfliktfall daher oft nicht eindeutig feststellbar sein. Und auch die Frage, ob ein WTO-Abkommen oder aber ein MEA spezieller ist, kann unterschiedlich beantwortet werden. Denn Handelsverträge und Umweltrecht sind im Vergleich miteinander jeweils für das spezifische Politikfeld, das sie regeln, spezieller. Darüber hinaus besteht eine große Unklarheit darüber, wie der Konflikt zwischen einer handelsbeschränkenden Maßnahme aufgrund eines MEA und dem WTO-Recht in jenen Fällen entschieden werden soll, in denen nicht alle Streitparteien dem entsprechenden MEA angehören.

Die Hoffnung auf eine zufriedenstellende Klärung des Verhältnisses zwischen MEAs und WTO-Recht, die mit den WTO-Verhandlungen im Rahmen von Paragraph 31 (i) der Doha Development Agenda (DDA)⁷ verbunden wurden, sind enttäuscht worden. Die WTO-Verhandlungen haben sich bisher zum großen Teil darin erschöpft, dass die WTO-Mitglieder vergeblich um eine gemeinsame Definition des Verhandlungsmandats gerungen haben. Es sind allenfalls Ergebnisse zu erwarten, die zu Ungunsten des Umweltschutzes ausfallen. So ist es z.B. denkbar, dass wenige MEAs oder ein begrenzte Anzahl an Handelsbeschränkungen als vereinbar mit dem WTO-Recht definiert werden, während alle anderen Abkommen und Maßnahmen als WTO-inkompatibel beurteilt werden.

Konfliktregelung von Fall zu Fall in der WTO

Mangels klaren Regeln über das Verhältnis zwischen internationalem Umweltrecht und WTO-Recht werden Streitigkeiten, die dieses Verhältnis betreffen, von Fall zu Fall entschieden – und zwar in der WTO. Die Handelsorganisation verfügt über ein Streitschlichtungsverfahren, in dessen Rahmen WTO-Mitglieder nationale, handelshemmende Maßnahmen, die auf die Bestimmungen eines MEA zurückgehen, anfechten können. Dass unterlegene Land muss seine Maßnahme einstellen. Falls es dies nicht tut, können Handelssanktionen (z.B. Strafzölle) erfolgen. Damit wird die Entscheidung über das Verhältnis von internationalem Umweltrecht und Welthandelsrecht in die Hände von WTO-

⁷ Die DDA umfasst die Themen der aktuellen WTO-Verhandlungsrunde, die im Jahr 2001 in Doha (Katar) begonnen wurde. Artikel 31 (i) besagt, dass die Beziehung zwischen existierenden WTO-Regeln und spezifischen Handelsverpflichtungen, wie sie in multilateralen Umweltabkommen (MEAs) festgehalten sind, geklärt werden soll.

Streitschlichtungsgremien gelegt, deren Mitglieder in der Regel Handelsexperten sind, die keinerlei umweltpolitische Expertise aufweisen. Zudem ist das WTO-Streitschlichtungsverfahren in hohem Maße intransparent. Die Eingaben der Regierungen an das Panel und an den Appellate Body, die zwei Instanzen der WTO-Streitschlichtung, sind in vielen Fällen nicht öffentlich zugänglich, ebenso wenig die Sitzungen der beiden Organe. Die Zivilgesellschaft besitzt nur sehr eingeschränkt die Möglichkeit, so genannte *Amicus-Curiae*-Eingaben zu machen. Diese müssen von Seiten der WTO nicht berücksichtigt werden. Dies führt dazu, dass öffentliche Belange jenseits des Freihandels, wie jene des Umweltschutzes, in den Entscheidungen der WTO-Streitschlichtung zu kurz kommen.

Auch hinsichtlich der Berücksichtigung von MEAs durch die WTO-Gremien ist seit der Gründung der Welthandelsorganisation im Jahr 1994 zu befürchten gewesen, dass der Umweltschutz nicht angemessen berücksichtigt wird. Zwar zeigte die Rechtsprechung der Berufungsinstanz Appellate Body bei der Interpretation des WTO-Rechts bisher eine relative Offenheit für Umweltabkommen. In ihrer Entscheidung im Streitfall *Reformulated Gasoline* stellte sie fest, dass WTO-Regeln nicht in „klinischer Isolation“ von anderen internationalen Abkommen interpretiert werden sollten.⁸ Im *Shrimp-Turtle*-Fall zog das Gremium sogar internationale Umweltabkommen, die nicht von allen Streitparteien unterzeichnet bzw. ratifiziert worden waren, zu Begriffsklärungen heran.⁹ Allerdings konnte diese Offenheit des Appellate Body nie als Garantie dafür dienen, dass nationale Umweltschutzmaßnahmen, die auf Grundlage von MEAs erlassen wurden, in Zukunft nicht durch das WTO-Recht ausgehebelt werden würden. Denn zum einen muss sich die WTO-Rechtsprechung nicht an früheren Entscheidungen orientieren. Zum zweiten stand eine Streitfallentscheidung, in der es um die Rechtmäßigkeit solcher nationaler Maßnahmen ging, die den Inhalt eines MEA widerspiegeln, bisher aus.

Kasten 2: Das Streitschlichtungsverfahren der WTO

Grundsätze der Streitschlichtung der WTO

- WTO-Mitglieder, die sich in ihren Handelsinteressen und -erwartungen beeinträchtigt fühlen, können gegen andere WTO-Mitglieder klagen (“non-violation complaint”).
- Die WTO selbst (d.h. das WTO- Sekretariat) stellt keine „Strafanzeigen“.

Ablauf des Verfahrens

- Konsultation unter den Streitparteien.
- Erste. Instanz: Expertengremium (*Panel*).
- Gegebenenfalls: Berufung.
- Zweite. Instanz: Ständiges Berufungsgremium (Appellate Body).
- Umsetzung des Urteils.
- Gegebenenfalls: Strafmaßnahmen.

Organe der Streitschlichtung

- Panel (drei [max. fünf] für jeweils einen Fall ausgewählte Handelsexperten .
- Berufungsinstanz (sieben auf Zeit gewählte Richter; jeweils drei kümmern sich um einen Fall).
- Streitschlichtungsorgan (alle WTO-Mitglieder).

⁸ *United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, Report of the Appellate Body, WT/DS2/AB/R, 29.4. 1996.

⁹ *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, Report of the Appellate Body, WT/DS58/AB/R, 12.10.1998, Rn. 127-134.

***EC-Biotech*: erster WTO-Streitfall zum Verhältnis zwischen MEAs und Welthandelsrecht**

Der Gentechnikstreitfall war der erste Streitfall, in dem ein WTO-Panel über das Verhältnis von MEAs und Welthandelsrecht entschied. Hier hatten die USA, Argentinien und Kanada im Mai 2003 eine Klage gegen die Europäische Union (EU) erhoben. Konkret richtete sich die Klage gegen ein generelles *de facto* Zulassungsmoratorium für gentechnisch veränderte Organismen (GVO), das in der EU zwischen 1998 und Mai 2004 bestand, gegen die Verzögerung von europäischen GVO-Zulassungen in 27 Einzelfällen sowie gegen nationale GVO-Verbote, die in der EU erlassen worden waren. Nach Meinung der Kläger verletzen diese Maßnahmen das WTO-Abkommen über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (SPS-Abkommen), insbesondere da sie nicht auf wissenschaftlichen Risikobewertungen beruhen und eine ungerechtfertigte Diskriminierung zwischen GVO und Nicht-GVO darstellten.

Die EU verteidigte ihre Maßnahmen unter anderem damit, dass diese ein Ausdruck des Vorsorgeprinzips seien. Nach diesem Prinzip können Maßnahmen zur Verhinderung von Schäden bereits getroffen werden, wenn noch wissenschaftliche Unsicherheit über die betreffenden Risiken besteht. Dabei berief sich die EU unter anderem auf Art. 31 (3) (c) der Wiener Vertragsrechtskonvention.¹⁰ Diese Bestimmung besagt, dass bei der Auslegung eines völkerrechtlichen Vertrags "jeder in den Beziehungen zwischen den Vertragsparteien anwendbare einschlägige Völkerrechtssatz. zu berücksichtigen sei" („any relevant rules of international law applicable in the relations between the parties“). Da das Vorsorgeprinzip als allgemeines Prinzip des Völkerrechts anerkannt sei, müsse es vom Panel bei der Auslegung der WTO-Abkommen berücksichtigt werden, so die EU. Zudem folge aus der Wiener Konvention, dass das Panel, auch im Hinblick auf die Rechtsprechung des Appellate Body in *Shrimp-Turtle*, die UN-Konvention über Biologische Vielfalt sowie das *Biosafety*-Protokoll, das im September 2003 in Kraft getreten war, berücksichtigen müsse. Das Protokoll ermächtigt Staaten beim grenzüberschreitenden Handel mit GVO¹¹ zur Anwendung des Vorsorgeprinzips und damit zu handelsbeschränkenden Maßnahmen. Die Bestimmungen des SPS-Abkommens über die Rechtmäßigkeit von vorsorgebasierten Maßnahmen, so die EU, müssten im Lichte des Protokolls ausgelegt werden.

Die Kläger dagegen vertraten die Position, dass die Konvention über Biologische Vielfalt und das *Biosafety*-Protokoll in *EC-Biotech* nicht anwendbar seien. Zum einen seien die Abkommen sowie eine Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips bei der Interpretation des SPS-Abkommens von vornherein irrelevant. Zum anderen seien nicht alle Streitparteien Vertragsstaaten der Abkommen. Die USA gehören der Biodiversitätskonvention nicht an¹², das *Biosafety*-Protokoll hat keiner der Kläger im Streitfall ratifiziert.

¹⁰ Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, unter: <http://members.yline.com/~waltergehr/ver/vwkdeutsch.html>.

¹¹ Das *Biosafety*-Protokoll benutzt anstelle des Begriffes GVO den eingeschränkteren Begriff LVO ("lebender veränderter Organismus"). Als LVO wird jeder lebende Organismus definiert, der eine neuartige Kombination genetischen Materials aufweist, die durch die Nutzung der modernen Biotechnologie erzielt wurde.

¹² Die USA haben die Biodiversitätskonvention zwar am 4. Juni 1993 unterzeichnet, jedoch niemals ratifiziert (vgl. Parties to the Convention on Biological Diversity, unter: <http://www.biodiv.org/world/parties.asp>).

Panel-Urteil in *EC-Biotech*: Hoffnung auf Berücksichtigung von Umweltabkommen begraben

Das Panel in *EC-Biotech* positionierte sich in seinem Urteil, das am 29. September 2006 veröffentlicht wurde, hinsichtlich der Berücksichtigung der Umweltabkommen auf Seiten der Kläger. Es befand, dass nach Art. 31 (3) (c) der Wiener Vertragsrechtskonvention das Protokoll über Biologische Sicherheit sowie die Biodiversitätskonvention nicht in die Interpretation des SPS-Abkommens einfließen könnten. Denn nicht alle Streitparteien seien diesen Abkommen beigetreten.¹³ Dabei ließ es das Panel im Hinblick auf zukünftige Streitfälle ausdrücklich offen, ob es für die Berücksichtigung eines MEA bei der Interpretation von WTO-Recht genüge, dass alle Streitparteien diesem Umweltabkommen beigetreten seien, oder ob ein MEA gar nur dann berücksichtigt werden könne, wenn alle WTO-Mitglieder diesem angehörten.¹⁴

Dennoch stellte das Streitschlichtungsorgan fest, dass die WTO-Streitschlichtung internationale Umweltabkommen zur Klärung von unklaren Begriffen in den WTO-Abkommen heranziehen könne, wie es der Appellate Body im *Shrimp-Turtle*-Fall getan habe. Dies könne sogar unabhängig davon geschehen, ob alle Streitparteien bzw. alle WTO-Mitgliedern diesen Abkommen beigetreten seien. Gleichzeitig hielt es das Panel jedoch weder für notwendig noch für angemessen, die Bestimmungen der Konvention über Biologische Sicherheit oder jene des *Biosafety*-Protokolls in *EC-Biotech* bei der Klärung von WTO-Begriffen zu berücksichtigen.¹⁵

Hinsichtlich des Vorsorgeprinzips stellte das Panel lediglich fest, dass nicht geklärt sei, ob das Prinzip eine allgemeine Völkerrechtsregel sei. Daher könne es nicht in die Interpretation des WTO-Rechts einfließen. Einen eigenen Standpunkt bezüglich des Rechtsstatus des Vorsorgeprinzips einzunehmen, befand das Gremium, in Anlehnung an die Entscheidung des Appellate Body im Hormonstreitfall,¹⁶ für unnötig.¹⁷

Darüber hinaus ignorierte das Panel drei *Amicus-Curiae*-Eingaben (siehe Kasten 3), welche die Zivilgesellschaft im Streitfall gemacht hatte,¹⁸ in seiner Entscheidungsfindung. In diesen Eingaben hatten Nichtregierungsorganisationen und anerkannte Wissenschaftler unter anderem die Berücksichtigung des *Biosafety*-Protokolls und des Vorsorgeprinzips als anerkanntem Völkerrechtsprinzip gefordert.

¹³ *European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products*, Reports of the Panel, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R, 29.9.2006, Rn. 7.73-7.75.

¹⁴ *Ibid.* Rn. 7.72.

¹⁵ *Ibid.* Rn. 7.95.

¹⁶ *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, Report of the Appellate Body, WT/DS26/AB/R, 16.1.1998, Rn. 123.

¹⁷ *EC-Biotech*, Reports of the Panel, Rn. 7.89.

¹⁸ Dies waren eine Eingabe der *Public Interest Amicus Coalition* von 15 NGOs aus Europa, Amerika und Indien, eine Eingabe von fünf akademischen Experten (aus den USA und England) sowie eine Eingabe von fünf US-amerikanischen NGOs (*CIEL, Defenders of Wildlife, FOE-US, IATP, OAC-USA*). Sie finden sich neben vielen anderen Dokumenten zum Streitfall unter: <http://www.trade-environment.org/page/theme/tewto/biotechcase.htm>.

Kasten 3: Amicus (Curiae) Briefs

Amicus curiae (plural amici curiae) stammt aus dem Lateinischen und heißt übersetzt "Freunde des Gerichts". *Amicus Briefs* sind im amerikanischen Recht übliche Eingaben an das Gericht, die von Dritten, also nicht direkt am Verfahren Beteiligten, eingereicht werden. In ihnen können spezielle Aspekte des Verfahrens und eigene Standpunkte beleuchtet werden.¹⁹ Es bleibt dem Gericht überlassen, ob es diese Gesichtspunkte bei seiner Entscheidung berücksichtigt oder nicht. Auch in der WTO können *Amicus Briefs* schriftlich eingereicht werden. Allerdings ist der Umgang der WTO mit diesen Eingaben Dritter sehr fragwürdig. In der Regel ignoriert die WTO den Inhalt der *Amicus Briefs* bei der Entscheidungsfindung. *Amicus Briefs* wurden insbesondere im so genannten Asbest-Streitfall zum Politikum: Hier forderte die WTO-Berufungsinstanz die Organisationen der Zivilgesellschaft auf, Eingaben einzureichen. Auf Druck einzelner WTO-Mitglieder wurden alle daraufhin eingereichten *Briefs* mit der Begründung abgelehnt, dass sie formale Kriterien nicht erfüllt hätten.²⁰

Entsprechend seiner Nichtberücksichtigung des Vorsorgeprinzips und des *Biosafety*-Protokolls gestand das Panel der Vorsorge bei seiner Auslegung des SPS-Abkommens kaum Raum zu. So urteilte es, dass die Verzögerungen bei den europäischen GVO-Zulassungen nicht mit wissenschaftlicher Unsicherheit über die Risiken, die mit GVO verbunden werden, gerechtfertigt werden könnten.²¹ Darüber hinaus stellte es hinsichtlich der nationalen GVO-Verbote in der EU fest, dass diese nicht mit Art. 5.7. SPS vereinbar seien. Diese Bestimmung erlaubt es WTO-Mitgliedern, vorübergehend auch bei unvollständigen wissenschaftlichen Beweisen für ein Risiko Maßnahmen zu ergreifen. Daher wird sie oft als Ausdruck des Vorsorgeprinzips betrachtet. Allerdings, so das Panel, komme Art. 5.7 nur dann zum Tragen, wenn gar keine naturwissenschaftliche Risikobewertung durchgeführt werden könne. Sobald eine solche Bewertung dagegen machbar sei, wie dies bei den nationalen GVO-Verboten in der EU der Fall gewesen sei, müssten Maßnahmen auf dieser Bewertung beruhen – unabhängig davon, ob diese Risikobewertung durch abweichende wissenschaftliche Meinungen, beispielsweise über Unsicherheiten im Umgang mit Risiken, in Frage gestellt werde.²² Im Ergebnis beurteilte das Panel die europäischen Maßnahmen daher als eine Verletzung von WTO-Recht.

Bewertung der WTO-Entscheidung in *EC-Biotech*

Das Panel-Urteil in *EC-Biotech* macht jene Hoffnungen auf eine angemessene Berücksichtigung von MEAs im Rahmen der WTO zunichte, die durch die relative Offenheit der bisherigen WTO-Rechtsprechung, insbesondere im *Shrimp-Turtle*-Fall, genährt worden sind. Erstens ignoriert die erste WTO-Entscheidung zum Verhältnis zwischen MEAs und Welthandelsrecht den rechtlichen Status des Vorsorgeprinzips, das inzwischen in vielen internationalen Umweltabkommen verankert wurde und als anerkanntes Prinzip des Völkerrechts anzusehen ist. Zweitens betrachtet das WTO-Gremium die

¹⁹ Siehe auch: <http://www.techlawjournal.com/glossary/legal/amicus.htm>.

²⁰ Zur Diskussion um *Amicus Briefs* in der WTO-Streitschlichtung: Forum Umwelt und Entwicklung, EED & Greenpeace: Schieflage mit System: Das Streitschlichtungsverfahren der Welthandelsorganisation (WTO). Bonn, Hamburg 2005, unter: http://www.forum-ue.de/fileadmin/userupload/publikationen/aghan_2005_streitschlichtung.pdf.

²¹ *EC-Biotech*, Reports of the Panel, Rn. 7.1519-7.1530.

²² *Ibid.* Rn. 7.2984-7.3371.

Berücksichtigung des *Biosafety*-Protokolls, dem über 130 Staaten²³ angehören, als weder notwendig noch angemessen. Drittens lässt das Panel in seiner Entscheidung legitime Forderungen der Zivilgesellschaft nach einer Beachtung von Umwelt- und Verbraucherschutzbelangen unberücksichtigt. Stattdessen richten die Handelsexperten des WTO-Panels ihre Entscheidung ausschließlich an Freihandelsinteressen aus. Dabei ist insbesondere problematisch, dass das Panel die Berücksichtigung von MEAs bei der Auslegung der Welthandelsabkommen davon abhängig macht, ob in einem Konflikt alle Streitparteien, möglicherweise sogar alle WTO-Mitglieder dem betreffenden Umweltabkommen angehören. Denn angesichts der Tatsache, dass Staaten wie die USA die Unterzeichnung bzw. Ratifizierung wichtiger MEAs wie des Kyoto-Protokolls, des *Biosafety*-Protokolls oder der POPs-Konvention ablehnen, ist es abzusehen, dass in möglichen WTO-Streitfällen, die sich an handelsrelevanten Maßnahmen solcher Abkommen entzünden, die MEAs dem Welthandelsrecht unterliegen. Dies führt nicht nur dazu, dass multilaterale Umweltabkommen, die bereits in Kraft sind, durch die WTO-Streitschlichtung ihrer Wirkung beraubt werden. Darüber hinaus ist zu befürchten, dass die stets bestehende Möglichkeit eines Unterliegens in einem WTO-Streitfall, die auf MEA-Maßnahmen lastet, bewirkt, dass eine progressive internationale Politik zum Schutz der Umwelt von vorne herein unmöglich wird. Denn Staaten, die sich der WTO-Drohung, die über MEA-Maßnahmen schwebt, bewusst sind, werden kaum weitgehende MEAs aushandeln, die mit dem Welthandelsrecht in Konflikt treten können. Dies wurde bereits an den Verhandlungen über die Bestimmungen des *Biosafety*-Protokolls offensichtlich.

Insgesamt macht das Unterliegen des Umweltschutzes in *EC-Biotech* deutlich: Konflikte zwischen internationalen Umweltschutzabkommen und dem Welthandelsrecht dürfen nicht innerhalb der WTO entschieden werden. Dazu ist die WTO-Streitschlichtung aufgrund ihrer ausschließlichen Orientierung an Freihandelsbelangen sowie wegen ihrer intransparenten, undemokratischen Verfahrensweise weder befähigt noch legitimiert. Stattdessen müssen Streitfälle über die Vereinbarkeit von MEA-Maßnahmen und Welthandelsrecht *außerhalb* der WTO entschieden werden. Realisierbare, detaillierte Vorschläge über Alternativen zur WTO-Streitschlichtung wurden bereits gemacht. So bieten sich insbesondere der Internationale Gerichtshof der Vereinten Nationen oder ein noch einzurichtendes, gemeinsames Streitschlichtungsorgan unterschiedlicher MEAs als Orte der Streitbeilegung außerhalb der WTO an. Die Kriterien bei der Auswahl eines Streitschlichtungsorgans jenseits der WTO sollten immer die umweltpolitische Expertise und die politische Unabhängigkeit des Gremiums sowie dessen Transparenz und Zugänglichkeit für die Zivilgesellschaft sein. Zudem sollten die Entscheidungen dieser Streitschlichtung rechtlich bindend sein.

Darüber hinaus ist es sinnvoll, klare Kriterien zu entwickeln, an denen sich eine Streitschlichtung in Konflikten zwischen MEAs und WTO-Recht orientieren kann. Diese Kriterien müssen über ein bloßes Feststellen einer angeblichen „mutual supportiveness“ von Welthandel und Umweltschutz hinausgehen. Dass die WTO für das Entwickeln solcher Kriterien nicht das richtige Forum ist, zeigen die unbefriedigenden Ergebnisse der WTO-Verhandlungen unter Paragraph 31 (i) der Doha-Agenda.

²³ Am 23. November 2006 wies die Liste der Mitglieder des Protokolls 136 Staaten (einschließlich der EU) auf, unter: <http://www.biodiv.org/biosafety/signinglist.aspx?sts=rtf&ord=dt>.

Daher muss auch dafür ein Forum jenseits der WTO gefunden werden. Auch hier wurden bereits realisierbare Vorschläge gemacht. Insbesondere der Internationale Gerichtshof in seiner rechtsberatenden Funktion bietet sich als Alternative zu den WTO-Verhandlungen an. Wie bei der Auswahl einer Streitschlichtung jenseits der WTO muss auch hier sichergestellt werden, dass Umweltschutzbelange nicht Freihandelsinteressen untergeordnet werden.²⁴

Politische Forderungen

Nationale Regierungen müssen auf europäischer und internationaler Ebene mit Nachdruck dafür eintreten, dass die Entscheidungen über die Vereinbarkeit von MEA-Maßnahmen mit dem Welthandelsrecht nicht mehr innerhalb der WTO getroffen werden. Reine Verweise auf die „mutual supportiveness“ von Umweltabkommen und Freihandel sind ungenügend. Denn damit überlässt man es der WTO, von Fall zu Fall zu entscheiden, ob sie Umweltabkommen berücksichtigen möchte oder nicht. Dazu sind WTO-Organen weder fachlich qualifiziert noch legitimiert.

Das heißt:

- Außerhalb der WTO, im Rahmen der UN, müssen Prozesse in Gang gesetzt werden, in denen klare Entscheidungskriterien und -regeln für Konflikte zwischen MEAs und WTO-Recht gefunden werden. Dabei müssen Umweltschutzbelange angemessen berücksichtigt werden.
- Die Regierungen müssen sich mit Nachdruck dafür einsetzen, dass für die Regelung von Konflikten zwischen Welthandelsrecht und handelsrelevanten MEA-Maßnahmen ein Streitschlichtungsverfahren außerhalb der WTO eingerichtet wird, beispielsweise beim Internationalen Gerichtshof der UN. In diesem Verfahren müssen umweltpolitische Expertise sowie Eingaben der Zivilgesellschaft berücksichtigt werden. Die Mitglieder des Streitbeilegungsorgans müssen politisch unabhängig sein, die Entscheidungsfindung muss transparent gestaltet werden. Entscheidungen des Organs müssen rechtlich bindend sein.

Dafür sind u.a. folgende Schritte zu unternehmen:

- Die Bildung einer Arbeitsgruppe interessierter Regierungen im Rahmen der UN, in der eine systematische und zielgerichtete Diskussion über das Verhältnis von MEAs und Welthandelsrecht initiiert wird.
- Die Förderung einer aktiven Rolle des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) im Diskussionsprozess über das Verhältnis von MEAs und WTO-Recht. Dazu muss die Stellung von UNEP finanziell und politisch gestärkt werden. Das Umweltprogramm kann dann folgende Aufgaben übernehmen:

²⁴ Detaillierter zu alternativen Foren der Streitschlichtung und der Entwicklung von Kriterien für die Konfliktregelung zwischen MEA-Maßnahmen und WTO-Recht: Greenpeace/Adelphi Research/Friends of the Earth Europe (2005): *Is the WTO the Only Way? Safeguarding Multilateral Environmental Agreements from International Trade Rules and Settling Trade and Environment Disputes outside the WTO*, Briefing Paper, unter: http://www.foeurope.org/publications/2005/alternatives_wto.pdf.

- UNEP kann als Clearingstelle für Informationen über WTO-bedingte Probleme bei der nationalen Implementation handelsrelevanter MEA-Maßnahmen dienen.
- Das Programm der UNEP zum Umweltrecht (Montevideo-Programm) kann einen juristischen Input in die Debatte über das Verhältnis von MEAs und Welthandelsrecht leisten.
- UNEP kann die Diskussion, die in einer Arbeitsgruppe interessierter Regierungen über die Beziehung zwischen WTO-Recht und MEAs geführt wird, koordinieren.
- UNEP kann formale Prozesse der Diskussion und des Austauschs mit bzw. zwischen MEA-Sekretariaten aufbauen, in denen ein Bewusstsein für die Notwendigkeit einer Regelung des Verhältnisses zwischen MEAs und WTO-Recht entwickelt werden könnte.