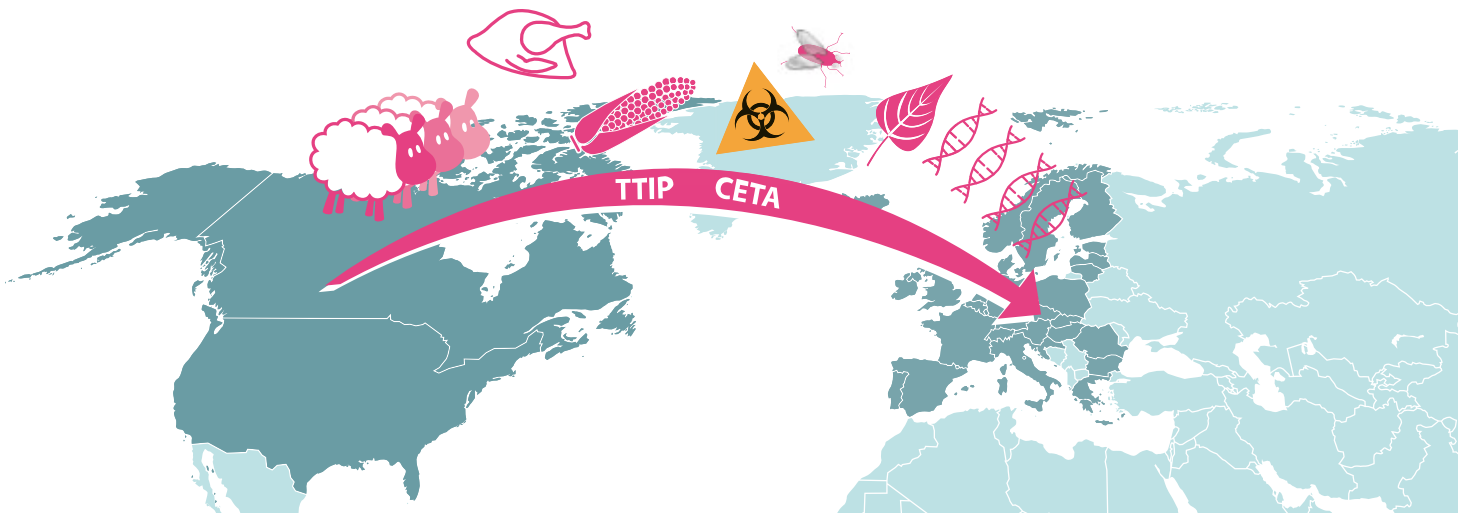


# TEST BIOTECH

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



## Freihandel – Einfallstor für die Agro-Gentechnik

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

Christoph Then

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



## **Freihandel – Einfallstor für die Agro-Gentechnik**

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

### **Christoph Then**

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

Layout: Claudia Radig-Willy

### **Impressum**

Testbiotech

Institut für unabhängige Folgenabschätzung in der Biotechnologie

Frohschammerstr. 14

D-80807 München

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

Fax: +49 (0) 89 359 66 22

[info@testbiotech.org](mailto:info@testbiotech.org)

[www.testbiotech.org](http://www.testbiotech.org)

Geschäftsführer: Dr. Christoph Then

## Inhaltsverzeichnis

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Schon die laufenden Gespräche entfalten rechtliche Wirkung**

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

### **Folgen der Unterzeichnung**

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

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

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

### **Handlungsempfehlungen für die Politik**

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

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

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

## 1. Einführung

### 1.1 Prüfauftrag

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

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

### 1.2 Der Hintergrund von CETA und TTIP

Die Europäische Union und Kanada begannen im Mai 2009 mit nicht öffentlichen Verhandlungen über das „Comprehensive Economic and Trade Agreement“ (CETA). Im Oktober 2013 wurde erstmals der politische Abschluss der Verhandlungen erklärt, im August 2014 gelangte der Text an die Öffentlichkeit<sup>1</sup>. Bei dem EU-Kanada-Gipfel am 26. September 2014 in Ottawa wurde erneut der politische Abschluss der Verhandlungen erklärt, aber keine Paraphierung des Textes vollzogen. Am selben Tag stellte die EU-Kommission den Text des Vertrages ins Internet<sup>2</sup>. Der Vertrag umfasst mit seinen Anhängen über 1600 Seiten und soll 2015 unterzeichnet werden, wobei noch die Frage strittig ist, ob die Mitgliedsländer der EU zustimmen müssen oder die Zustimmung der EU-Institutionen Kommission, Rat und Parlament ausreicht.

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

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

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

2 Siehe [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc\\_152806.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/september/tradoc_152806.pdf)

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

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



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

### 1.3 Unterschiedliche Erwartungen der Verhandlungspartner

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

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

Als offizielle Verhandlungsziele nennen die USA im Bereich Landwirtschaft u. a.:<sup>8</sup>

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

Besonderes Interesse gilt dabei der Agro-Gentechnik:

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

Hinter den Positionen der USA stehen auch die Interessen der Biotech- und Agroindustrie, die auf beiden Seiten des Atlantiks aktiv ist. Über deren Forderungen bestehen keine Zweifel, beispielsweise haben die Umweltverbände Greenpeace<sup>9</sup> und Friends of The Earth Europe<sup>10</sup> Sammlungen entsprechender Zitate veröffentlicht. Die Interessen der Gentechnik-Industrie, wie sie beispielsweise über deren EU-Dachverband EuropaBio kommuniziert werden, unterscheiden sich dabei nicht von den Positionen der Agroindustrie, wie sie in den USA vertreten werden. Die staatlichen Delegationen, die sich offiziell mit konträren Positionen gegenüberstehen, werden also auf beiden Seiten des Atlantiks von mächtigen Lobbyverbänden mit identischen Interessen und Zielsetzungen beeinflusst.

5 [www.welt.de/print/welt\\_kompakt/article128157426/Merkel-wirbt-fuer-Abkommen-mit-den-USA.html](http://www.welt.de/print/welt_kompakt/article128157426/Merkel-wirbt-fuer-Abkommen-mit-den-USA.html)

6 <http://uk.reuters.com/article/2014/02/28/uk-eu-usa-trade-idUKBREAI1RoNR20140228>

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

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

9 [www.greenpeace.de/themen/transatlantische-handels-und-investitionspartnerschaft-saegt-eu-standards](http://www.greenpeace.de/themen/transatlantische-handels-und-investitionspartnerschaft-saegt-eu-standards)

10 [www.foeurope.org/sites/default/files/gm\\_food\\_eu-us\\_trade\\_deal.pdf](http://www.foeurope.org/sites/default/files/gm_food_eu-us_trade_deal.pdf)

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

In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage, wie kontrovers die jeweiligen Verhandlungspositionen der Vertragsparteien tatsächlich sind. Zwar sind die Unterschiede in den gesetzlichen Anforderungen erheblich (s. u.), aber die EU-Kommission und die USA versuchen schon seit Jahren u. a. in Gremien wie dem Transatlantic Economic Council (TEC)<sup>11</sup> oder der Doha Development Agenda (DDA)<sup>12</sup>, die Zusammenarbeit im Bereich Biotechnologie zu verbessern. Auch mit Kanada finden Gespräche zu diesen Themen im Rahmen der WTO<sup>13</sup> statt.<sup>14</sup> Es ist daher auch kritisch zu hinterfragen, inwieweit die öffentlich kommunizierten Verhandlungsziele und Verhandlungspositionen mit den tatsächlich verfolgten Strategien übereinstimmen.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass in den USA die Forderungen nach einer Kennzeichnung gentechnisch veränderter Pflanzen deutlich zunehmen.<sup>15</sup> Gegen entsprechende Initiativen geht die Industrie auch mit Klagen vor<sup>16</sup>, was bereits einen Vorgeschmack auf die nach CETA und TTIP möglichen Schiedsgerichtsverfahren gibt (siehe unten).

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

11 Transatlantic Economic Council (TEC), siehe

[http://ec.europa.eu/research/biotechnology/eu-us-task-force/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/research/biotechnology/eu-us-task-force/index_en.cfm)

12 Siehe die Verhandlungen zu Handel und Umwelt im Rahmen der Doha Development Agenda (seit 2001 laufende Handelsrunde der WTO), [www.wto.org/english/thewto\\_e/minist\\_e/mino1\\_e/mindecl\\_e.htm#tradeenvironment](http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mino1_e/mindecl_e.htm#tradeenvironment)

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

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

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

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

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

Seit sich im Februar 2013 die USA und die EU über die Aufnahme zu Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit der Bezeichnung Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) geeinigt haben, wird darüber diskutiert, ob die Gentechnik-Regeln der EU sich zu einem Stolperstein für ein derartiges Abkommen entwickeln könnten. Das Regelwerk der EU<sup>17</sup> schreibt u. a. vor, dass

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

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

Dagegen verfügen die USA über keine spezifische Gentechnik-Gesetzgebung<sup>19</sup>, entsprechende Produkte werden nur von Fall zu Fall geprüft. So werden zum Beispiel Gentechnik-Pflanzen, die Insektengifte produzieren, nach den Vorgaben der Pestizidgesetze geprüft. Ähnliche Kriterien kommen auch in Kanada zur Anwendung. Zumindes in den USA können aber gentechnisch veränderte Pflanzen auch ohne irgendeine Prüfung auf den Markt gelangen (siehe Kapitel „5.2.3 EU-Zulassungsverfahren“).

### 2.1 Begründung der EU-Regelungen und Grundlagen des Vorsorgeprinzips

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

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

<sup>18</sup> Krämer, L., 2013 Genetically Modified Living Organisms and the Precautionary Principle, legal dossier commissioned by Testbiotech, [www.testbiotech.de/node/904](http://www.testbiotech.de/node/904)

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

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

Verunreinigungen mit Dioxin) gekommen war. Nach dem Weißbuch<sup>20</sup> der EU-Kommission, in dem das neue Regelwerk erstmals vorgestellt wurde, zeigten sich durch diese Krisen erhebliche Schwachstellen im bis dahin bestehenden System:

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

Das neue System solle deswegen

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

Unter anderem solle deswegen das Vorsorgeprinzip angewandt werden:

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>20</sup> EU-Kommission, WEISSBUCH ZUR LEBENSMITTELSICHERHEIT, KOM (1999) 719 endg., [http://ec.europa.eu/dgs/health\\_consumer/library/pub/pubo6\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/health_consumer/library/pub/pubo6_de.pdf)

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

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

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

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

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

### 2.2 Unterschiede in der Gentechnik-Regulierung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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



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

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

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

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

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

25 DISPUTE DS291, DS 292, DS 293, European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products, [www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds292\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds292_e.htm)

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

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

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

Dazu veröffentlichte die EU-Kommission folgende Informationen:<sup>29</sup>

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

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

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

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

Der Ausgang des Verfahrens ist über die genannten Gründe hinaus für die Diskussion um TTIP und CETA relevant: Auf das WTO-Verfahren zwischen der EU und Kanada (WT/DS292) wird im Vertragstext von CETA ausdrücklich hingewiesen. Die CETA-Standards in Bezug auf Schutz der Umwelt und Gesundheit beruhen explizit auf den SPS- und TBT- Vorgaben der WTO. Zudem werden die Ergebnisse des Streitschlichtungsverfahrens zwischen der EU und Kanada<sup>30</sup> als Grundlage für das Abkommen im Bereich Biotechnologie genannt.

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

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

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

<sup>31</sup> DS291, [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/dispu\\_status\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_status_e.htm)

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

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

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

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

Dazu heißt es im Text von CETA:<sup>33</sup>

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

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

33 Article X.03: Bilateral Cooperation on Biotechnology.

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

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

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

### 4.1 Allgemeine Bestimmungen

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

#### 4.1.1 Investitionsschutz

Da die Auswirkungen der Schiedsgerichte bereits ausführlich in der Öffentlichkeit diskutiert werden<sup>35</sup>, kann hier auf eine eingehende Darstellung verzichtet werden. Wichtige Kritikpunkte sind fehlende Transparenz, fehlende Verpflichtung zur Ausschöpfung des nationalen Rechtsweges, fehlende Unabhängigkeit der Schiedsgerichte und fehlende Revisionsmöglichkeiten.<sup>36</sup>

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

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

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

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

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

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

Die vorgesehenen Schiedsgerichte können zu einer Flut von Klagen führen, die sich nicht nur gegen gesetzliche Regelungen und regulatorische Standards, sondern auch gegen Verwaltungsakte<sup>38</sup> wie zum Beispiel Genehmigungen für Freisetzungsversuche oder die Erteilung von Zulassungen richten können. CETA definiert den Begriff des Investments sehr breit. So gelten Aktien und Anteile an Firmen, Genehmigungen für die Ausbeutung natürlicher Ressourcen und auch Urheberrechte (Patente) als relevante Investments.<sup>39</sup> Es wird also von Fall zu Fall darauf ankommen, wie die Klagen begründet werden. Klagen, die beispielsweise zum Schutz des Investments von Firmenbeteiligungen eingereicht werden, könnten sich auch auf geltende Standards des Umwelt- und Verbraucherschutzes auswirken.<sup>40</sup> Im Zusammenspiel mit den im Vertrag vereinbarten Ziele und Mechanismen, die über die Schiedsgerichte hinausgehen (s.u.) wird in jedem Fall ein erheblicher Druck auf die bestehenden gesetzlichen EU Standards im Bereich Umwelt- und Verbraucherschutz ausgeübt, der zumindest mittelfristig deutliche Auswirkungen haben wird.

##### 4.1.2 SPS und TBT

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

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

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

##### 4.1.3 Zusammenarbeit der Behörden und Regeln der Kooperation

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

38 Prof. Dr. Markus Krajewski, Anmerkungen zum Gutachten von Dr. Stephan Schill zu den Auswirkungen der Bestimmungen zum Investitionsschutz und zu den Investor-Staat-Schiedsverfahren im Entwurf des CETA auf den Handlungsspielraum des Gesetzgebers vom 22.9.2014, [http://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruene-bundestag\\_de/themen\\_az/EU-USA\\_Freihandelsabkommen/Thesepapier\\_Klageprivilegien\\_in\\_CETA.PDF](http://www.gruene-bundestag.de/fileadmin/media/gruene-bundestag_de/themen_az/EU-USA_Freihandelsabkommen/Thesepapier_Klageprivilegien_in_CETA.PDF)

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

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

41 SPS, Article 15, Seite 105.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

46 Reg Coop, Seite 396.

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

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

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

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

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

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

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

##### 4.1.4 Gemeinsame Gremien

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

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

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

## 4.2 Spezielle Bestimmungen im Bereich Biotechnologie

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

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

<sup>53</sup> Trade in Goods, Article 14 Committee on Trade in Goods, Seite 25.

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

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

<sup>56</sup> Trade and SD, Article 5: Civil society forum, Seite 373.

<sup>57</sup> Trade and Environment, Article X.15: Panel of Experts, Seite 392.

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

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

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

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

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

##### *Article X.03: Bilateral Cooperation on Biotechnology*

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

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

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

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

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



## 5. Diskussion: Die Auswirkungen von CETA und TTIP

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

### 5.1 Das angestrebte Abkommen geht über WTO-Standards hinaus.

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

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

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

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

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

61 [www.wto.org/english/tratop\\_e/region\\_e/regatt\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/regatt_e.htm)

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

63 [www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds26\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds26_e.htm)

64 [www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds320\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds320_e.htm)

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

1. Anders als im Rahmen der WTO werden hier konkrete Maßnahmen und Zielsetzungen wie beschleunigte Zulassungsverfahren verbindlich als konkrete Ziele vereinbart.
2. Die Auswahl an Themen, die unter CETA verhandelt werden kann, wird im Vergleich zum WTO-Verfahren deutlich ausgeweitet und umfasst jetzt alle Themen im Bereich Biotechnologie, einschließlich Kennzeichnung und Maßnahmen zum Schutz einer gentechnikfreien Landwirtschaft.
3. Besonders problematisch wirken sich die geplanten Vereinbarungen auf den Spielraum bei künftigen Gesetzgebungsprozessen aus: Entsprechende Gesetzesvorlagen müssten erst den spezifischen CETA-Gremien zur Beratung vorgelegt werden, bevor sie von den gewählten Parlamenten abgestimmt werden können. Diese Gremien prüfen die geplanten Gesetze im Hinblick auf die ausdrücklich in CETA formulierten Ziele. Dagegen ist nach WTO lediglich eine allgemeine Notifizierung entsprechender Gesetzestexte vorgesehen, ohne die spezifischen Zielsetzungen im Bereich der Biotechnologie.
4. Nach dem WTO-Verfahren kommt es nur in bestimmten Fällen wirklich zu WTO-Streitschlichtungsverfahren und der Einsetzung entsprechender Gremien. Jedoch ist sowohl für CETA als auch für TTIP-Abkommen die Nutzung von Streitschlichtungsmechanismen und Gremien vorgesehen, die kontinuierlich die Einhaltung aller vereinbarten Regeln gewährleisten sollen.<sup>65</sup>
5. Während an WTO-Streitschlichtungsverfahren nur Staaten beteiligt sind, können unter CETA und TTIP entsprechend positionierte Firmen, die möglicherweise sogar nach Aktienrecht dazu verpflichtet sind, oder auch einzelne Investoren/ Anleger<sup>66</sup> auf Entschädigungen klagen.

## 5.2 Beispiele für die Auswirkungen von CETA und TTIP

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

### 5.2.1 Klonen von Tieren zum Zwecke der Lebensmittelgewinnung

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

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

66 [www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/yukos-russland-verliert-rechtsstreit-gegen-ex-eigentuemmer-a-983167.html](http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/yukos-russland-verliert-rechtsstreit-gegen-ex-eigentuemmer-a-983167.html)

67 European Parliament resolution of 3 September 2008 on the cloning of animals for food supply, P6\_TA-PROV(2008)0400

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

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

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

*To begin with the US, immediate measures that they could adopt immediately as a reaction to a ban on offspring of cloned animals could include the denunciation of the MoU on Hormones<sup>70</sup> and going back to Carousel sanctions, hitting our exports for a value of approximately 250 million euros per year. Like in 2008, sanctions would be targeted on Member States and sectors where damage will be greatest. The US would also likely restart litigation on all pending SPS disputes, such as poultry AMT<sup>71</sup> or GMOs, as well as challenging the measures on cloning.*

*Such backlash in US relations would quickly jeopardise the progress made over the last few years on DDA<sup>72</sup> and TEC<sup>73</sup>.*

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

- Hier wird exemplarisch die Bedeutung biotechnologischer Verfahren für den transatlantischen Handel gezeigt. Sollten die EU zum Beispiel eine umfassende Kennzeichnung oder Vermarktungsverbote für geklonte Tiere erlassen, könnte dies unter den Vorgaben von CETA als Vertragsbruch angesehen werden, der weitreichende Folgen nach sich zöge. Dies gilt umso mehr, als das CETA-Abkommen keine Möglichkeit vorsieht, rechtlich verbindliche Kennzeichnungen einzuführen, die der Wahlfreiheit dienen.
- Es wird argumentiert, dass es nicht möglich sei, entsprechende Schutzmaßnahmen durchzusetzen, weil man sonst die USA dazu bringen würde, die bereits anhängigen WTO-Streitverfahren zu reaktivieren beziehungsweise ein neues Verfahren zu starten. Doch während es im Rahmen der WTO sehr wohl auch eine Debatte über ethische Spielräume gibt<sup>74</sup>, findet sich im CETA-Abkommen kein Verweis auf entsprechende Regelungen.

69 [http://www.testbiotech.org/sites/default/files/Non\\_Paper\\_EU\\_Commission\\_Cloning\\_online.pdf](http://www.testbiotech.org/sites/default/files/Non_Paper_EU_Commission_Cloning_online.pdf)

70 Memorandum of Understanding, zum Import von „Hormonfleisch“, [https://www.ustr.gov/sites/default/files/asset\\_upload\\_file254\\_15654.pdf](https://www.ustr.gov/sites/default/files/asset_upload_file254_15654.pdf)

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

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

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

74 Siehe z. B. WTO-Generaldirektor Pascal Lamy, Ministerial Segment – Panel on Biodiversity and Trade – Convention on Biological Diversity 8th Meeting of the Conference of the Parties (Cop-8) 26.-29. März 2006, [http://www.wto.org/english/news\\_e/sppl\\_e/sppl22\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/sppl_e/sppl22_e.htm); siehe auch den Artikel GATT XX, der zumindest auf dem Papier handelsbeschränkende Maßnahmen „necessary to protect public morals“ zulässt.

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

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

### 5.2.2 Im Koalitionsvertrag formulierte Ziele

Die Auswirkungen von CETA und TTIP erstrecken sich nicht nur auf bereits bestehende Standards, sondern entfalten ihre Wirkung insbesondere im Hinblick auf künftige Regulierungen. Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung aus dem Jahr 2013<sup>76</sup> nennt im Bereich Biotechnologie und Landwirtschaft eine Reihe von Themen, die politisch vorangetrieben werden sollen: ein Verbot des Klonens von Nutztieren, ein Patentierungsverbot bei konventioneller Züchtung, die Kennzeichnungspflicht von Produkten, die von Tieren stammen, die mit gentechnisch veränderten Pflanzen gefüttert wurden und die sogenannte Nulltoleranz bei Kontaminationen von Lebensmitteln sowie der Schutz von gentechnik-freiem Saatgut. Im Wortlaut wird dazu festgehalten:

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

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

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

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

#### 5.2.2.1 Verhinderung erweiterter Kennzeichnungsvorschriften

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

<sup>75</sup> EU Commission, 2010, Trade as a driver of prosperity, SEC(2010) 1269, [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc\\_146940.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146940.pdf)

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

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

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

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

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

Aber auch die Mitgliedsländer sind in ihren Handlungsoptionen deutlich eingeschränkt:

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

Zudem wäre nach Abschluss der Freihandelsabkommen mit Klagen zu rechnen:

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

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

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

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

### 5.2.2.2 Gefährdung der gentechnikfreien Landwirtschaft und Lebensmittelerzeugung

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

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

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

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

### 5.2.2.3 Umgehung der Verbote im Patentrecht

Im Bereich der Patentierung von Pflanzen und Tieren lässt der CETA-Vertragstext Spielraum für Interpretation durch interessierte Kreise und deren Patentanwälte. Patente gelten einerseits als Investitionen, während andererseits festgestellt wird, dass eine Rücknahme von Patenten nicht als Enteignung angesehen werden kann<sup>79</sup>. Entsprechende Regelungen müssen mit der WTO in Einklang stehen<sup>80</sup> und sollen nach drei Jahren noch einmal überprüft werden<sup>81</sup>. Damit besteht keine ausreichende rechtliche Sicherheit, ob sich das geplante Vorhaben der Bundesregierung erfolgreich umsetzen lässt.

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

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

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

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

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

### 5.2.3 EU-Zulassungsverfahren

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

Die im Rahmen des Freihandelsabkommens angestrebte vertiefte Kooperation zwischen der EU und den transatlantischen Handelspartnern wird den Druck auf die EU-Zulassungsverfahren erheblich verstärken. Veränderungen sind sowohl bei den gesetzlichen Rahmenbedingungen als auch bei den Anforderungen an die Risikoprüfung zu erwarten. Die Gelegenheit zu einer Absenkung der Anforderungen an die Risikoprüfung ergibt sich schon 2015: Die EU-Kommission hat 2013 eine neue Vorgabe (Commission Implementing Regulation (EU) No 503/2013) für die Risikoprüfung von Lebens- und Futtermitteln vorgelegt, die aus gentechnisch veränderten Pflanzen gewonnen werden<sup>85</sup>. Ob diese Vorgabe ausreichend ist, um die Risiken wirklich zu prüfen, kann hier nicht diskutiert werden. Tendenziell bedeutet diese Vorschrift eine Anhebung der Prüfvorschriften gegenüber der derzeitigen Praxis.<sup>86</sup>

U. a. werden hier vorgeschrieben:

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

82 [www.feednavigator.com/Regulation/EU-feed-industry-on-edge-as-it-awaits-approval-of-eight-GM-crops](http://www.feednavigator.com/Regulation/EU-feed-industry-on-edge-as-it-awaits-approval-of-eight-GM-crops)

83 [www.keine-gentechnik.de/news-gentechnik/news/de/29906.html](http://www.keine-gentechnik.de/news-gentechnik/news/de/29906.html)

84 [http://www.boelw.de/uploads/media/141008\\_BOELW\\_Studie\\_Risiken\\_mit\\_amtlichem\\_Siegel.pdf](http://www.boelw.de/uploads/media/141008_BOELW_Studie_Risiken_mit_amtlichem_Siegel.pdf)

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

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

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

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

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

- Die Gentechnologie beruht nach wie vor auf einem nur teilweise gesicherten Grundlagenwissen. Das wissenschaftliche Verständnis der Mechanismen der Vererbung und der Genregulation ist stetigen Veränderungen unterworfen. Dabei haben sich auch immer wieder neue Fragen bezüglich der Risiken ergeben, wie zum Beispiel die Risikobewertung von miRNA,<sup>87</sup> die als biologisch aktiver Botenstoff mit der Nahrung aus dem Darm aufgenommen wird. In Bezug auf die Risikobewertung können in bestimmten Fällen deswegen die entscheidenden Fragestellungen und die notwendigen Untersuchungsmethoden fehlen, um ein Risiko ausreichend untersuchen zu können.
- Die Risikoabschätzung bei gentechnisch veränderten Pflanzen betrifft einen besonders komplexen Bereich: Anders als bei Verfahren, die mit geschlossenen Systemen arbeiten, muss das Verhalten von Organismen und Populationen unter zum Teil sehr unterschiedlichen Umweltbedingungen abgeschätzt werden. Dabei zeigen gentechnisch veränderte Organismen oft überraschende Reaktionen auf sich ändernde Umwelteinflüsse.<sup>88</sup>
- Manche Auswirkungen gentechnisch veränderter Pflanzen zeigen sich erst beim großflächigen Anbau, nach langjährigem Einsatz oder nach genauerer Untersuchung. So hat die Industrie jahrelang abgestritten, dass der Anbau von glyphosat-resistenten Gentechnik-Pflanzen bei Unkräutern zu Resistenzen gegen das Unkrautvernichtungsmittel Glyphosat führen würde<sup>89</sup> – was inzwischen zweifelsfrei bewiesen ist.<sup>90</sup>

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

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

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

90 [www.weedscience.org](http://www.weedscience.org)



- Vielfach ist die Risikoforschung interessengeleitet. Das betrifft sowohl staatliche Forschungsprogramme, die oft mehr auf die Förderung von Innovation und Wettbewerb ausgerichtet sind als auf eine kritische Überprüfung der Risiken, als auch die Drittmittelforschung im Auftrag der Industrie. Wie Wissenschaft zugunsten wirtschaftlicher Interessen missbraucht werden kann, ist u. a. für die Tabakindustrie im Detail belegt<sup>91</sup> – ähnliche Mechanismen finden sich auch im Bereich der Biotechnologie.<sup>92</sup>

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

Die jeweiligen Mechanismen der Instrumentalisierung von Wissenschaft sind gut belegt<sup>93</sup>. Je nach wirtschaftlichen Interessen werden dabei entweder Zweifel gesät (z. B. Klimawandel) oder Sicherheit suggeriert (z. B. Tabakindustrie bzw. Gentechnik-Industrie).

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

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

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

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

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

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

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

95 EASAC (2013) Planting the future: opportunities and challenges for using crop genetic improvement technologies for sustainable agriculture, EASAC policy report 21, [www.easac.eu/fileadmin/Reports/Planting\\_the\\_Future/EASAC\\_Planting\\_the\\_Future\\_FULL\\_REPORT.pdf](http://www.easac.eu/fileadmin/Reports/Planting_the_Future/EASAC_Planting_the_Future_FULL_REPORT.pdf)

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

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

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

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

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

#### 5.2.4 Wegfall der Zulassungspflicht für neue Gen-Technologien?

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

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

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

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

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

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

Die EASAC-Autoren plädieren aber gleichzeitig dafür, zumindest einige der neuen Verfahren komplett von der Gentechnik-Gesetzgebung auszunehmen:

*„(...) hier gibt es dringenden Handlungsbedarf, sich über den Regelungsbedarf der neuen Züchtungstechnologien zu einigen und ganz besonders zu bestätigen, welche Produkte nicht in den Bereich der Gentechnik-Gesetzgebung fallen.“ (Übersetzung durch den Verfasser)*

Indem man bestimmte Verfahren von der Regulierungspflicht ausnimmt, kann die prozessorientierte Zulassung und Kennzeichnung der EU systematisch unterlaufen werden. Da CETA vorschreibt, dass geplante neue Regelungen grundsätzlich erst den gemeinsamen Gremien der Handelspartner vorgelegt werden, könnte hier eine Dynamik entstehen, nach der neue gentechnische Verfahren grundsätzlich weniger gründlich geprüft werden als derzeit üblich.

### 5.3. Weitere Auswirkungen

Weitere Auswirkungen betreffen u. a. Absprachen im Rahmen multilateraler Umweltabkommen und die Pestizidgesetzgebung.

Wie bereits dargelegt, sollen auch Verhandlungspositionen im Rahmen von multilateralen Umweltabkommen zwischen den Vertragspartnern abgesprochen werden. Dies könnte unter anderem für deutliche Veränderungen bei den Verhandlungen im Rahmen der Konvention zur biologischen Vielfalt (CBD) führen. Die Vertragspartner haben dort bisher oft sehr unterschiedliche Schwerpunkte, was dazu führt, dass sich beispielsweise auch die Interessen von Entwicklungsländern von Fall zu Fall durchsetzen können. Eine Änderung dieser Balance durch Absprachen zwischen der EU und Kanada bzw. den USA hätte erhebliche Auswirkungen auf die Zukunft dieses Vertragswerkes. Dazu kommt, dass die USA das CBD Abkommen nie ratifiziert haben, jetzt aber ggf. über TTIP ihre Positionen über den Umweg der EU durchsetzen könnten.

Im Rahmen der Pestizidgesetzgebung einigten sich die Vertragspartner darauf, dass Daten, die zur Zulassung von Pflanzenschutzmitteln eingereicht werden, mindestens zehn Jahre vertraulich behandelt werden.<sup>99</sup> Diese Regelung steht im Gegensatz zur aktuellen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, nach der solche Unterlagen öffentlich zugänglich gemacht werden sollen.<sup>100</sup>

98 Then, C., (2014) Free trade for 'high-risk biotech' ? Future of genetically engineered organisms, new synthetic genome technologies and the planned free trade agreement TTIP – a critical assessment, Testbiotech, [www.testbiotech.org/node/1007](http://www.testbiotech.org/node/1007)

99 IPR, Article 11 Data Protection on Plant Protection Products, Seite 347.

100 <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dbc219e99d345b4ff48cbda91946064440.e34KaxiLc3qMb40RchoSaxuMb3jo?num=T-545/11&language=en>

## 6. Schlussfolgerungen

Auf der Grundlage des bekannt gewordenen Textes zu CETA muss angenommen werden, dass es im Rahmen der geplanten Freihandelsabkommen sehr wohl beabsichtigt ist, die Standards für Umwelt- und Verbraucherschutz im Bereich der Agro-Gentechnik abzusenken. Diese Konsequenzen müssten sowohl der deutschen Bundesregierung als auch der EU-Kommission bekannt sein, auch wenn dies derzeit nicht öffentlich thematisiert wird.

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

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

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

Auch die Rolle der geplanten Schiedsgerichte zum Schutz von Investoren darf in diesem Zusammenhang nicht unterschätzt werden. Die unter CETA gewählte Definition von Investitionen ist sehr breit und umfassend. Es ist nicht unwahrscheinlich, dass über diese Schiedsgerichte auch Druck auf Umwelt- und Verbraucherstandards ausgeübt werden kann, wobei nicht nur gesetzliche Standards, sondern auch Verwaltungsakte angegriffen werden können. Anders als unter dem WTO-Recht sind bei diesen privaten Schiedsgerichten nicht Staaten, sondern Firmen und deren Anleger zur Klage berechtigt.

Auswirkungen sind aber längst nicht nur durch die geplanten Schiedsgerichte zu befürchten, als vielmehr auch durch die vereinbarten Zielsetzungen im Bereich der Biotechnologie, die auf eine Harmonisierung der gesetzlichen Standards abzielen.

Durch die vielen neuen Gremien werden zudem Governance-Strukturen gefördert, die insbesondere von wirtschaftlich potenten Akteuren effektiv gesteuert werden können. In diesen Gremien werden sich die Interessen von finanzstarken Marktteilnehmern und Lobbygruppen durchsetzen, welche die Möglichkeiten haben, möglichst viele Gremien mit eigenen Experten zu besetzen, die Arbeit der Gremien systematisch zu beobachten und gezielte Impulse zu setzen. Das sich dadurch ergebende Ungleichgewicht zwischen der mächtigen Agrarindustrie und den Interessen der breiteren Öffentlichkeit kann nicht dadurch behoben werden, dass einzelne Gremien explizit für die Zivilgesellschaft geöffnet werden. Eine Partizipation auf Augenhöhe ist damit nicht zu gewährleisten. Auch für die Mitgliedsländer der EU bedeuten diese neuen Gremien erheblichen zusätzlichen Aufwand mit der Gefahr einer latenten Überforderung kleinerer Staaten.

Mit diesen Gremien würde eine Art Schatten-Expertenregierung entstehen, die nicht nur die bestehenden, sondern auch zukünftige gesetzliche Standards auf ihre Vereinbarkeit mit dem Freihandelsabkommen prüfen soll. Diese Gremien sind demokratiepolitisch ähnlich problematisch wie die geplanten Schiedsgerichte: Kompetenzen, die ursprünglich von den nationalen Parlamenten auf die EU übertragen wurden, werden von dort in Gremien verlagert, die als eine Art „höhere Gewalt“ oder „oberster Gesetzes-TÜV“ fungieren. Diese können kaum von der Öffentlichkeit kontrolliert werden, haben aber erhebliche Auswirkungen auf die demokratisch gewählten Institutionen.

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

Zu beachten ist auch, dass CETA auch ohne einen Abschluss der TTIP-Verhandlungen erhebliche Auswirkungen auf die Gentechnik-Regulierung in Europa haben kann, da viele interessierte US-Konzerne auch mit Tochterunternehmen im kanadischen Markt aktiv sind und dadurch von den Vorteilen für „kanadische“ Firmen profitieren können.

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

Bei den TTIP-Verhandlungen können die Fehler, die bei CETA gemacht wurden, theoretisch noch vermieden werden. Dazu sollte der Bereich der Landwirtschaft und Lebensmittelproduktion aus den Verhandlungen herausgenommen werden, um eine Absenkung von Umwelt- und Verbraucherschutzstandards zu verhindern. Auch Patente auf die Zucht von Tieren und Pflanzen müssten vom Vertragswerk ausgenommen werden. Gelingt es nicht, das Verhandlungsmandat entsprechend zu präzisieren, ist eine drohende Verschlechterung des Status Quo nur über einen Abbruch der Gespräche zu verhindern.

