https://mail.gen-ethisches-netzwerk.de/node/423

Gen-ethischer Informationsdienst

Freier Handel ohne Vorsorge?

AutorIn
Stefanie Hunsdorfer

Die Welthandelsorganisation (WTO) ist nicht der Ort, an dem über vorsorgende Umwelt- und Verbraucherschutzpolitik entschieden werden sollte. Trotzdem wird dort das Urteil über den europäischen Zulassungsstopp für gentechnisch veränderte Organismen gefällt.

Im August 2003 haben die USA, Kanada und Argentinien bei der Welthandelsorganisation (WTO) Klage gegen die Gentechnik-Politik der Europäischen Union (EU) eingereicht. Die Kläger wenden sich zum einen gegen ein Moratorium, das in der EU zwischen 1998 und Mai 2004 für die Zulassung von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) bestand. Zum anderen richtet sich die Klage gegen nationale Einfuhr- und Vermarktungsverbote, die sechs EU-Staaten für in der Gemeinschaft bereits zugelassene GVO erlassen haben. Nach Meinung der Kläger verletzen die Maßnahmen die WTO-Regeln. Ihr Interesse liegt dabei auf der Hand: Sie sind die Hauptanbauländer gentechnisch veränderter Pflanzen. Ihre Firmen produzieren insgesamt über 95 Prozent der weltweit hergestellten gv-Lebensmittel.(1) Die angegriffenen Maßnahmen wurden in der EU aus Sorge um die mit GVO verbundenen, wissenschaftlich nicht geklärten Risiken für die Umwelt und die menschliche Gesundheit erlassen. Damit sind sie Ausdruck des Vorsorgeprinzips. Nach diesem Prinzip sollen Maßnahmen zur Verhinderung von Schäden bereits dann ergriffen werden, wenn noch wissenschaftliche Unsicherheit über die mit einem neuen Produkt oder einer neuen Technologie verbundenen Risiken besteht. So sollen, wie im Falle der Nichtzulassung von GVO, schwere und irreversible Schäden verhindert werden. Die Kläger im Gentechnik-Streitfall halten das Vorsorgeprinzip für handelsrechtlich irrelevant. Es diene lediglich der Rechtfertigung protektionistischer Maßnahmen, die den Handel auf unzulässige Weise verzerrten.(2) Die EU vertritt im Streitfall dagegen die Position, dass das Vorsorgeprinzip als Bestandteil des Völkerrechts zu beachten ist.(3) Kann das Prinzip im Streitfall nicht wirksam verteidigt werden, wird eine vorsorgende und damit schadensverhindernde Politik im Umgang mit GVO in Zukunft für viele WTO-Mitglieder nicht mehr möglich sein.

Was hat eine Handelsorganisation mit Gentechnik-Politik zu tun?

Zunächst mag es verwundern, dass über die Zukunft vorsorgender Umwelt- und Verbraucherschutz-Politik im Rahmen einer Organisation entschieden wird, die eigentlich eine andere Aufgabe hat: die Regelung des internationalen Handels. Unter dieser Aufgabe wird in der WTO jedoch vor allem eines verstanden – der Abbau von Zöllen und anderen, so genannten nicht-tarifären Handelshemmnissen. Letzteres könnten zum Beispiel mengenmäßige Importbeschränkungen oder bestimmte technische Standards sein. Um dieses Ziel zu verfolgen, dehnen die WTO-Mitglieder den Einflussbereich der Organisation immer weiter aus. So wird in der WTO inzwischen auch über Umweltpolitik entschieden. Denn Maßnahmen des Umwelt- und zum

Beispiel auch des Verbraucherschutzes werden bei der Liberalisierung des Welthandels oft als störend empfunden – vor allem, wenn sie den Handel mit Gütern, die als (potentiell) schädlich gelten, beschränken. Nach den WTO-Regeln sind Maßnahmen der Vorsorge daher nur unter sehr eingeschränkten Bedingungen zulässig. Verletzt ein WTO-Mitglied diese Regeln, so kann es von anderen Staaten verklagt werden. Dafür verfügt die Organisation über ein Verfahren zur Streitschlichtung. Stellen in diesem Verfahren beide Gerichtsinstanzen (das Streitschlichtungs-Panel und das Berufungsorgan Appellate Body) (4) eine Verletzung von WTO-Recht fest, muss das unterlegene Land entweder harte Sanktionen wie Strafzölle auf sich nehmen oder sein Handeln dem Schiedsspruch anpassen. Die Europäische Union zum Beispiel muss jährliche Strafzölle in einer Höhe von 117 Millionen durch die USA erdulden, da sie sich weigert, hormonbehandeltes Rindfleisch zu importieren.

Vorsorge im WTO-Recht?

Auch im Gentechnik-Streitfall könnte die Zulässigkeit der vorsorgenden EU-Maßnahmen negativ beschieden werden. Denn während das Vorsorgeprinzip in der globalen Umweltpolitik anerkannt ist, ist seine Geltung im internationalen Handelsrecht umstritten. Für die Beachtlichkeit des Vorsorgeprinzips bei der Auslegung des WTO-Rechts spricht zwar, dass in der Präambel des Übereinkommens zur Errichtung der WTO das Ziel genannt wird, "die optimale Nutzung der Hilfsquellen der Welt im Einklang mit dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung [...], den Schutz und die Erhaltung der Umwelt [...] zu erreichen". Da Vorsorge ein Teil des Konzepts der nachhaltigen Entwicklung ist, könnte daraus die Anerkennung des Prinzips im Rahmen der WTO geschlossen werden. Das WTO-Recht sieht jedoch anders aus. Nach dem so genannten SPS-Abkommen der Welthandelsorganisation über die Anwendung "gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen" (sanitary and phytosanitary measures - SPS) müssen Maßnahmen im Bereich des Gesundheits- und Pflanzenschutzes wissenschaftlich gerechtfertigt sein. Sonst gelten sie als protektionistisch und damit als Verletzung von WTO-Recht. Ein hinreichender wissenschaftlicher Nachweis für die Notwendigkeit einer Maßnahme gilt dann als erbracht, wenn zwischen der Maßnahme und dem vorliegenden wissenschaftlichen Beweismaterial eine "vernünftige oder objektive Beziehung" in dem Sinne besteht, dass die Maßnahme durch das wissenschaftliche Material "gestützt und gefordert" wird.(5) Eine Anforderung, die dem Vorsorgeprinzip widerspricht. Denn Vorsorge verpflichtet in bestimmten Situationen ja gerade zu Maßnahmen, auch ohne gesicherte wissenschaftliche Begründung. Zudem sollen sich SPS-Maßnahmen auf internationale Standards stützen. Maßnahmen, die internationalen Standards entsprechen, gelten im Rahmen der Streitbeilegung zunächst als im Einklang mit dem WTO-Recht; in solchen Fällen muss der Kläger beweisen, dass eine Maßnahme unzulässig ist. Für die Nahrungsmittelsicherheit sind die Standards der Codex Alimentarius Kommission (CAK) (6) der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) und der Weltgesundheitsorganisation (WHO) maßgeblich. Deren Standards waren jedoch ursprünglich als unverbindliche Mindest- oder Minimal-Standards konzipiert worden und sind entsprechend schwach. Im Vergleich zu den Regelungen in modernem Umweltrecht (zum Beispiel) ist hier das Vorsorgeprinzip unzureichend verankert. Trotzdem erhalten diese bei ihrer Anwendung im Kontext der WTO den Status von Höchststandards mit Bindungswirkung (7), denn: Formal kann ein WTO-Mitglied zwar ein höheres Schutzniveau verfolgen, als in den Standards der Welthandelsorganisation festgelegt.(8) Dann muss es jedoch beweisen, dass dieses Schutzniveau den übrigen SPS-Bestimmungen entspricht. Dazu gehört vor allem die wissenschaftliche Begründung von Maßnahmen. Damit kann das Vorsorgeprinzip auch hier keine Anwendung finden.

Uneindeutigkeit der WTO-Rechtsprechung

Die Europäische Union hat den WTO-Streitfall um den Import von hormonbehandeltem Rindfleisch gegen die USA und Kanada unter anderem auch deswegen verloren, weil ihr Einfuhrverbot für hormonbehandeltes Rindfleisch, nach Meinung des Appellate Body auf keiner beziehungsweise auf einer zu unspezifischen Risikobewertung beruhte. Die EU hatte mit den Maßnahmen ein höheres Schutzniveau angestrebt, als dies nach den Standards der CAK möglich gewesen wäre. Zwar enthält das SPS-Abkommen formal eine

Ausnahme vom Erfordernis der wissenschaftlichen Begründung: Artikel 5.7 gesteht WTO-Mitgliedern zu, Maßnahmen auch bei unvollständigen wissenschaftlichen Beweisen für ein Risiko zu ergreifen. Dazu müssen die Maßnahmen auf den bereits verfügbaren wissenschaftlichen Informationen beruhen. Zudem ist Voraussetzung, dass die Maßnahmen vorübergehend sind: Das WTO-Mitglied muss eine Vervollständigung des Beweismaterials anstreben und die Maßnahmen innerhalb einer vertretbaren Frist überprüfen. Der Appellate Body hat die Bestimmung daher als Ausdruck des Vorsorgeprinzips bezeichnet.(9) Gleichzeitig stellte das Gremium jedoch fest, dass das Vorsorgeprinzip andere SPS-Regeln wie die Erfordernis zur Wissenschaftlichkeit nicht außer Kraft setzt.(10) Diese Aussagen sind charakteristisch für die allgemein feststellbare Uneindeutigkeit der WTO-Rechtsprechung. So hat die Berufungsinstanz zwar einerseits Zugeständnisse an vorsorgende Politik gemacht: Nach Ansicht des Gremiums könne im Falle divergierender wissenschaftlicher Meinungen auch die Mindermeinung qualifizierter und respektierter Wissenschaftler als Grundlage für eine SPS-Maßnahme dienen. Dies gelte insbesondere im Umgang mit lebensbedrohlichen Risiken, die eine besonders schwerwiegende Gefahr für die öffentliche Gesundheit und Sicherheit darstellten.(11) Das SPS-Abkommen beinhalte auch kein Erfordernis einer Mindestrisikoschwelle.(12) Zudem entschied die Streitschlichtungsstelle, dass Risiken nicht zwingend quantifizierbar sein müssten, sondern auch qualitativ ausgedrückt werden könnten.(13) Außerdem sei bei der Frage nach der Rechtfertigung dauerhafter Handelsbeschränkungen zu berücksichtigen, dass bei Gefahren für das menschliche Leben und sonstigen nicht rückgängig zu machenden Gefahren für die menschliche Gesundheit verantwortungsvolle Regierungen gemeinhin aus einer vorsorglichen Haltung heraus handelten.(14) Allerdings hat der Appellate Body die letztendliche Anwendbarkeit des Vorsorgeprinzips im Handelsrecht be- wusst im Unklaren gelassen. Er hat es abgelehnt, abschließend zu der Frage Stellung zu nehmen, ob das Prinzip als Teil des Völkergewohnheitsrechts im Handelsrecht beachtlich ist.(15) Im Ergebnis hat in den Streitfällen, in denen Vorsorge bisher eine Rolle spielte, stets die Partei verloren, die ihre Maßnahmen mit dem Vorsorgeprinzip begründete.

Berücksichtigung des Cartagena-Protokolls?

Ob die WTO-Streitschlichtung im Gentechnik-Streitfall die vorsorgenden EU-Maßnahmen als mit dem WTO-Recht vereinbar beurteilt, hängt auch davon ab, in welchem Maße sie das im September 2003 in Kraft getretene Cartagena-Protokoll über Biologische Sicherheit (16) berücksichtigt. Bereits die Existenz dieses Protokolls, das im Umgang mit GVO-Risiken zur Anwendung des Vorsorgeprinzips bemächtigt, könnte in der Urteilsfindung als Beweis für die Möglichkeit solcher Risiken und die Notwendigkeit vorsorgender Maßnahmen dienen. Allerdings ist das Verhältnis zwischen WTO-Recht und multilateralen Umweltabkommen, zu denen das Cartagena-Protokoll zählt, bisher ungeklärt. Die WTO-Streitschlichtung kann von Fall zu Fall darüber entscheiden. Dies gilt insbesondere bei Konflikten um Maßnahmen, die auf Grundlage eines Umweltabkommens ergriffen werden, dem nicht alle Konfliktparteien angehören. Das Cartagena-Protokoll zählt zu dieser Kategorie: Keiner der Kläger im Gentechnikstreitfall hat es ratifiziert. Angesichts der in der WTO gängigen Unterordnung von Umweltbelangen unter das Ziel der Handelsliberalisierung ist zu befürchten, dass das Protokoll im Streitfall nicht ausreichend berücksichtigt wird. Das Urteil des WTO-Panels im Gentechnik-Streitfall soll im Januar 2006 bekannt werden. Noch kann über dessen Inhalt lediglich spekuliert werden. Die Komplexität des Gentechnik-Streits, die mitverantwortlich für das lange Hinauszögern des Urteils gewesen ist, spricht gegen einen eindeutig interpretierbaren Schiedsspruch (17): Die Beantwortung der Frage nach dem angemessenen Umgang mit GVO ist in hohem Maße normativ geprägt und umfasst ethische, wissenschaftliche und politische Gesichtspunkte. Zudem muss, im Gegensatz zu früheren WTO-Streitfällen, das nun in Kraft getretene Cartagena-Protokoll berücksichtigt werden. Daher ist, wie auch bisher für die WTO charakteristisch, mit einem Urteil zu rechnen, das aufgrund seiner unpräzisen Formulierungen unterschiedlich interpretiert werden kann. Dennoch: Wird das Vorsorgeprinzip darin nicht ausreichend berücksichtigt, kann nachhaltige Politik im Umgang mit GVO in Zukunft mit hohen Sanktionen belegt werden. Wichtig ist, dass die EU gegenüber den Forderungen der Kläger auch angesichts drohender Sanktionen nicht klein beigibt. Dass sie dazu in der Lage ist, hat sie mit ihrer Standfestigkeit trotz der Sanktionen im Streit um hormonbehandeltes Rindfleisch bewiesen. In der Gentechnikfrage scheint es dafür aber am politischen Willen zu fehlen. In vorauseilendem Gehorsam hat die EU-Kommission das Moratorium bereits im Mai 2004 aufgehoben und seitdem fünf GVO

zugelassen.(18) Eine Politik, die so nicht hingenommen werden darf. Einer gentechnikkritischen Öffentlichkeit sollte es jedoch nicht genügen, Druck auf die EU-Kommission auszuüben. Auch die WTO-Streitschlichtungsorgane müssen kritisiert werden. In ihnen sitzen ausschließlich Handelsexperten, die ihre Rechtsprechung am Ziel der Handelsliberalisierung orientieren. Daher sind die WTO-Organe nicht die Orte, an denen über grundsätzliche Fragen der Umwelt- und Verbraucherschutz-Politik entschieden werden sollte. Stattdessen sollten Konflikte zwischen Handelsrecht und Umweltschutz von Gremien außerhalb der WTO, zum Beispiel im Rahmen der Vereinten Nationen (UN), geregelt werden.(19) Denn WTO-Urteile betreffen nicht nur die Streitparteien. Sie besitzen eine globale Signalwirkung. So wird der Schiedsspruch im Gentechnik-Streitfall nicht nur für die EU Bedeutung besitzen, sondern auch für andere, wirtschaftlich schwächere WTO-Mitglieder. Sollte das Vorsorgeprinzip im Streitfall verlieren, könnten diese Länder kaum noch vorsorgende Gentechnik-Politik betreiben. Für sie wäre der Preis dann drohender Sanktionen zu hoch.(20)

Fußnoten

Der Artikel ist eine fokussierte Zusammenfassung folgender Studie von Stefanie Hundsdorfer: Die Umsetzung des Vorsorgeprinzips in der Politik der Europäischen Union zum Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen vor dem Hintergrund des Gentechnik-Streitfalls in der WTO, erhältlich als Diskussionsbeitrag der AG Handel im Forum Umwelt & Entwicklung unter: www.forumue.de.

Fußnoten

1. Siehe: Pew Initiative on Food and Biotechnology 2004: Genetically Modified Crops in the United States, im Netz unter: www.pewagbiotech.org/resources/factsheets/display…. Siehe auch: www.isaaa.org.
2. Siehe erste schriftliche Eingabe (Submission) der USA und der EG (Europäischen Gemeinschaft): Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products (EC-Biotech) (WT/DS291, DS292, DS293), 21. April 2004.
3. Siehe erste schriftliche Eingabe der Europäischen Gemeinschaften, European Communities – Measures Affecting the Approval and Marketing of Biotech Products (WT/DS291, DS292, DS293), 17. Mai 2004.
4. Appellate = Rechtsmittel; Appelate court = Berufungsgericht; Appellate body ist entsprechend die Berufungsinstanz im Schlichtungsverfahren der Welthandelsorganisation (Dispute Settlement Body).
5. Appellate Body, Japan - Measures Affecting Agricultural Products ("Japan-Varietals"): Bericht des Appellate Body, WTO-Dok. WT/DS76/AB/R, 22.02.1999, Redaktionsnummer (Rdn.) 84; Alle WTO-Urteile sind erhältlich im Netz unter: www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm.
6. Die CAK ist eine seit 1962 bestehende gemeinsame Unterorganisation der FAO und der WHO. Laut Art. 1a der Satzung der CAK sind ihre Hauptziele der Gesundheitsschutz der Verbraucher und die Sicherung fairer Praktiken im Welthandel. Vergleiche: Satzung der CAK, in: Procedural Manual of the Codex Alimentarius Commission, Seite 3, im Netz unter: www.codexalimentarius.net/web/procedural_manual.j…. Bereits Ende der 90er Jahre repräsentierten die Mitgliedstaaten der CAK 97% der Weltbevölkerung.
7. Gehring, Thomas 2002: Schutzstandards in der WTO? Die schleichende Verknüpfung der Welthandelsordnung mit standardsetzenden internationalen Organisationen, in: Jachtenfuchs, Markus/ Knodt, Michèle (Hrsg.): Regieren in internationalen Institutionen, Opladen, 111-139.
8. Appellate Body, European Communities - Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones) ("EC-Hormones"): Bericht des Appellate Body sowohl zum von den USA als auch zum von Kanada angestrengten Verfahren: WTO-Dokumente WT/DS26/AB/R und WT/DS48/AB/R, 16.01.1998, Rdn. 104.
9. Appellate Body, EC – Hormones, Rdn. 124.
10. Appellate Body, Japan-Varietals, Rdn. 81; Appellate Body, EC - Hormones, Rdn. 125.
11. Appellate Body, EC-Hormones, Rdn. 194.

12. Appellate Body, EC-Hormones, Rdn. 186; Appellate Body, Australia - Measures affecting Importation of Salmon ("Australia-Salmon"): Bericht des Appellate Body, WTO-Dokument WT/DS18/AB/R, 20.10.1998, Rdn. 124.
13. Appellate Body, Australia-Salmon, Rdn. 124.
14. Appellate Body, EC – Hormones, Rdn. 124.
15. Appellate Body, EC- Hormones, Rdn. 123.
16. Der Text des Protokolls findet sich im Netz unter: www.biodiv.org/biosafety/protocol.asp (in deutscher Sprache: www.wkw.at/docextern/abtwipol/refumwelt/Sonstiges…).
17. Nach den WTO-Regeln hätte der Bericht des Panels eigentlich im September 2004 vorliegen müssen. Der Termin der Veröffentlichung wurde jedoch vier Mal verschoben.
18. Vgl. www.foeeurope.org/GMOs/pending/approvals_timetabl…. pdf. Angesichts der Tatsache, dass der Streit um hormonbehandeltes Rindfleisch zwischen der EU, den USA und Kanada bis heute nicht beigelegt ist, mag diese Politik der EU verwundern. Denn im Hormonstreit spielt das Vorsorgeprinzip eine große Rolle. Die EU sollte also auch im eigenen Interesse eine wirksame Verteidigung des Vorsorgeprinzips im Gentechnikstreitfall anstreben. Dies kann sie jedoch kaum, indem sie bereits vor Urteilsverkündung den Forderungen der Kläger entspricht.
19. Einen guten Überblick über die Alternativen zur Regelung von Konflikten zwischen internationalem Handelsrecht und Umweltschutzbelangen außerhalb der WTO bieten folgende Studien: Adelphi Research/ Friends of the Earth Europe/ Greenpeace (Hrsg.) 2005: Is the WTO the Only Way? Safeguarding Multilateral Environmental Agreements from International Trade and Settling Trade and Environment Disputes outside the WTO, unter: www.foeeurope.org/publications/2005/alternatives_wto.pdf; Santarius, Tilman/Dalkmann, Holger/Steigenberger, Markus/Vogelpohl, Karin 2003: Grüne Grenzen für den Welthandel. Eine ökologische Reform der WTO als Herausforderung an eine Sustainable Governance, Wuppertal Paper Nr. 133, September 2003, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (Hrsg.), erhältlich unter. www.wupperinst.org/Publikationen/WP/WP133.pdf.
20. Bereits im September 2001 nahm die Regierung Sri Lankas einen Gesetzesentwurf zum Verbot gentechnisch manipulierter Lebensmittel zurück, nachdem die USA mit der WTO und Sanktionen in Höhe von 190 Mio. US- Dollar gedroht hatten. Bolivien musste ein Gentechnikmoratorium, das seit Januar 2001 in Kraft war, auf Druck Argentiniens im Dezember 2001 wieder aufheben. Die kroatische Regierung wurde von den USA mit der Drohung einer WTO-Klage massiv unter Druck gesetzt, als sie im Jahr 2001 ein Moratorium für GVO plante; vgl. "U.S. And Biotech Corporations Impose Genetically Modified Organisms Worldwide Under WTO Threats", Pressemitteilung von Friends of the Earth International, 17. Dezember 2001, erhältlich unter: www.gene.ch/genet/2001/Dec/msg00055.html.

Informationen zur Veröffentlichung

Erschienen in:
GID Ausgabe 173 vom Dezember 2005
Seite 11 - 14