

Wir möchten an dieser Stelle
nochmals allen Spenderin-
nen und Spendern danken,
die dieses Projekt ermöglicht
haben.

Ohne sie wäre das Öko-
Institut nicht in der Lage,
immer wieder wichtige um-
weltpolitische Themen auf-
zugreifen und sich einzumi-
schen.

Uwe Ilgemann

Herausgeber:



Postfach 62 26
79038 Freiburg
fon (0761) 4 52 95-0
fax (0761) 47 54 37

Öko-Institut online:
Internet: www.oeko.de

Projektleitung: Dr. Beatrix Tappeser

Autorin: Birgit Dette,
unter Mitarbeit von Ralf Jülich

Grafiken: Christian Burckas

Text-Layout: Birgit Dette, Bernadette Kiefer, Karin Lautenschlager

Globalisierung in der Speisekammer

Band 2: Landwirtschaft und Ernährung im internationalen Kontext

Inhaltsverzeichnis

1	Thunfisch und Politik	1
2	GATT/WTO als Grundlage der Welthandelsordnung	3
2.1	Ausgewählte Entscheidungen des GATT und der WTO.....	3
2.1.1	Thunfisch-Delphin-Entscheidung	3
2.1.1.1	Hintergrund.....	4
2.1.1.2	Wesentlicher Inhalt der Entscheidungen	4
2.1.2	Die Hormonfleisch-Entscheidung.....	5
2.1.2.1	Hintergrund.....	5
2.1.2.2	Wesentlicher Inhalt der Entscheidungen	6
2.2	Das GATT Abkommen.....	6
2.2.1	Die Grundlagen des GATT	6
2.2.2	Bedeutung und Entwicklung des GATT.....	9
2.3	Vom GATT zur WTO.....	10
2.3.1	Die Organe der WTO	12
2.3.2	Aufgaben der WTO	13
2.3.3	Zielsetzung der WTO	13
2.3.4	Der Schutz der Umwelt und Art. XX GATT	13
3	Weitere Abkommen und Entscheidungsgremien	17
3.1	Die WTO-Agrarordnung	17
3.1.1	Das Übereinkommen über die Landwirtschaft (Agrarabkommen)	18
3.1.2	Das SPS-Übereinkommen	19
3.1.2.1	Zusammenhang zwischen dem GATT und dem SPS.....	19
3.1.3	Grundprinzipien des SPS-Übereinkommens	20
3.1.4	Höhere nationale Standards?	21
3.2	Die Codex-Alimentarius-Kommission	23
3.2.1	Die Organisation der CAK	24
3.2.2	Die Aufgaben der CAK	25
3.2.2.1	Die Bedeutung der Codex-Standards	25
3.2.2.2	Die Festsetzung der Code-Standards.....	26
3.2.2.3	Die Lebensmittelkennzeichnung	28
3.3	Das Abkommen über technische Handelshemmnisse - TBT.....	30
3.3.1	Anwendungsbereich des TBT und Abgrenzung zum SPS	30
3.3.2	Die Grundlagen des TBT	30
3.3.3	Vergleich zwischen den Regelungen des TBT und des SPS	31
3.3.4	Anwendungsbereich des TBT auf umweltschädigende Produktionsverfahren.....	31
3.3.5	Zulässigkeit von Produktkennzeichnungen im Rahmen des TBT	33
3.3.6	Das TransFair-Gütesiegel und das TBT	34
3.4	Das Übereinkommen zur Beilegung von Streitigkeiten.....	35
3.4.1	Die Defizite des bisherigen GATT	36
3.4.2	Das Streitbeilegungsgremium (Dispute Settlement Body - DSB)	37
3.4.3	Das Streitbeilegungsverfahren	37

3.5	Zusammenfassende Betrachtung.....	39
4	Handel, Umwelt und Entwicklung - eine nachhaltige WTO?.....	40
4.1	WTO und Umweltschutz nach der Uruguay-Runde - der Ausschuß für Handel und Umwelt (CTE)	40
4.2	„Greening the GATT,“ - Handlungsbedarf der WTO im Bereich des Umweltschutzes.....	42
4.2.1	Handelsmaßnahmen in multilateralen Umweltabkommen (MEA) und das internationale Handelssystem.....	42
4.2.1.1	Maßnahmen zum Schutz internationaler Umweltgüter und Ressourcen	43
4.2.1.2	Die Stellungnahme des CTE und Ausblick	46
4.2.2	Beteiligung von NROs und Verfahrenstransparenz	47
4.2.3	Änderung des Streitschlichtungsverfahrens	48
4.2.4	Weitere Einzelforderungen in bezug auf ein „Greening the GATT“	49
4.2.4.1	Internalisierung von Umweltfolgekosten	49
4.2.4.2	Öko-Labels	50
4.2.5	Zusammenfassung.....	50
4.3	Liberalisierung ja - aber nicht auf Kosten der Entwicklungsländer.....	51
4.3.1	Auswirkungen der Uruguay-Runde auf die Entwicklungsländer.....	51
4.3.1.1	Die Zolllenkungen.....	51
4.3.1.2	Die Zollpräferenzen.....	52
4.3.1.3	Die Exportsubventionen und Agrardumping	53
4.3.2	Zusammenfassung.....	54
5	Die weitere Liberalisierung des GATT - Ein Ausblick.....	56
6	Das europäische Lebensmittelrecht.....	57
6.1	Begriff und Ziele des Lebensmittelrechts.....	57
6.2	Rechtsgrundlagen des Lebensmittelrechts.....	58
6.2.1	Das Prinzip der Harmonisierung	58
6.2.2	Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung	59
6.2.3	Höhere nationale Standards? - Art. 36 EGV.....	59
6.2.3.1	Gesundheitsschutz als Rechtfertigungsgrund	60
6.2.3.2	Verbraucherschutz.....	62
6.2.3.3	Folgen fehlender Rechtfertigung	64
6.3	Die Lebensmittelkennzeichnung	65
6.3.1	Ein Europa der verschiedenen Verbraucherleitbilder.....	65
6.3.2	Ziele und Inhalt der Kennzeichnung	66
6.4	Die Bio-Verordnung	68
6.4.1	Der Begriff ökologischer Landbau.....	69
6.4.2	Die Kennzeichnung von Bio-Produkten	70
6.5	Die Novel-Food-Verordnung.....	71

7	Europäische Agrarpolitik.....	75
7.1	Rechtsgrundlagen und Handlungsspielräume.....	75
7.2	Grundprinzipien, Ziele und Mittel der europäischen Agrarpolitik	75
7.2.1	Die gemeinschaftlichen Marktordnungen.....	77
7.2.1.1	Die Preissysteme und Beihilfen.....	77
7.2.2	Die Strukturpolitik.....	79
7.3	Die Entwicklung der EU-Agrarpolitik.....	81
7.3.1	Die EU-Reform von 1992	81
7.3.2	Die Agrarumweltverordnung.....	82
7.4	Agenda 2000	84
7.4.1	Die wesentlichen agrarpolitischen Ziele der Agenda 2000	84
7.4.1.1	Marktzugangsbedingungen.....	84
7.4.1.2	Strukturpolitik.....	85
7.4.2	Agenda 2000 - wirklich ein Fortschritt?	86
7.4.3	Agenda 2000 - Reformvorschläge	87
7.4.4	Nachtrag: Aktuelle Entwicklungen zur Agenda 2000?	88
8	Zusammenfassung und Ausblick.....	89
Anhang	A-1
A-1	Verfahren und Aufgabenwahrnehmung in der Europäischen Union	A-1
A-1.1	Das Dreieck aus Kommission, Rat und Europäischem Parlament	A-1
A-1.2	Das Gesetzgebungsverfahren	A-2
A-1.3	Zusammenfassung und Kritik	A-5
A-2	Wesentliche Rechtsvorschriften.....	A-7
Literatur	L-1
Index	I-1

Übersichtsverzeichnis

Übersicht 2-1: Die Unterschiede zwischen GATT und WTO.....	11
Übersicht 3-1: Voraussetzungen für gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen.....	20
Übersicht 3-2: Aufgaben der CAK.....	25
Übersicht 3-3: Nahrungsmittelkennzeichnungen nach CAK.....	28
Übersicht 3-4: Aufgaben des DSB.....	37
Übersicht 4-1: Die Aufgaben des CTE.....	41
Übersicht 7-1: Die drei Grundprinzipien der Agrarpolitik.....	76
Übersicht 7-2: Die Ziele der Agrarpolitik.....	76
Übersicht 7-3: Die Produktionsentwicklung der Landwirtschaft.....	80
Übersicht 7-4: Struktur der Höfe in Deutschland.....	80
Übersicht 7-5: Kategorien von Agrarumweltmaßnahmen.....	82
Übersicht 7-6: Anteil der finanzierten Maßnahmen im Rahmen der Agrarumweltprogramme.....	83
Übersicht A-1: Sekundäres EU-Recht.....	A-2
Übersicht A-2: Abgrenzung zwischen Grünbuch und Weißbuch (LAMPOR 1995).....	A-2

Abbildungsverzeichnis

Abb. 2.1: Struktur der Neuordnung der WTO.....	10
Abb. 3.1: Das Verhältnis von CAK und WTO.....	25
Abb. 3.2: Lebensmittelkennzeichnung entsprechend den Anforderungen der CAK.....	29
Abb. 3.3 Ablauf des multilateralen Streitschlichtungsverfahrens.....	38
Abb. 6.1: Gütesiegel für Bio-Kost.....	71
Abb. A.1: Die drei Entscheidungsverfahren.....	A-4

1 Thunfisch und Politik

Fast täglich gehen wir einkaufen und nehmen dabei mit Selbstverständlichkeit italienische Nudeln, in Amerika gefangenen Thunfisch oder asiatischen Reis aus dem Regal. Aber machen wir uns dabei Gedanken, wer bestimmt, unter welchen Bedingungen diese Produkte in Deutschland verkauft werden dürfen? Welche Standards müssen diese Produkte erfüllen - deutsche, europäische oder sogar weltweite? Wer legt fest, welche Inhaltsstoffe als gesundheitlich unbedenklich verwendet werden dürfen? Wieso wird der/die VerbraucherIn nicht durch Qualitäts- und Herkunftslabels über den Entstehungsprozess des Produkts informiert?

Im Zeitalter internationaler Handelsbeziehungen und fortschreitender Globalisierung sind die Antworten längst nicht mehr auf nationaler Ebene zu suchen. Viele lebensmittel- und agrarrechtliche Zusammenhänge haben ihre Grundlage in internationalen Rahmenbedingungen, die in Form von Verträgen, Abkommen und supranationalen Regelungen geschaffen wurden. Eine wichtige Rolle spielt hierbei die WTO (World Trade Organization). Zunehmend wird über internationale Verträge auch in die nationale Landwirtschaftspolitik eingegriffen. Auch die Frage, ob gentechnisch veränderte Lebensmittel gekennzeichnet werden dürfen, ist nicht alleine eine nationale Frage, sondern wird international verhandelt. Dabei kann es durchaus vorkommen, dass Regierungsvertreter, die auf nationaler Ebene beteuern, wie wichtig ihnen eine Kennzeichnung ist, auf internationaler Ebene mit denen stimmen, die eine Kennzeichnung auf keinen Fall wünschen.

Großen Einfluss auf den Agrarsektor und den Lebensmittelmarkt hat auch die Europäische Union. Aber ob Gen-Mais, pestizidhaltige Lebensmittel oder BSE, die Schlagzeilen der europäischen Lebensmittel- und Agrarpolitik nehmen keine Ende. Die VerbraucherInnen werden zunehmend verunsichert. Ist für den/die VerbraucherIn sichergestellt, dass kein BSE-verseuchtes Rindfleisch in die heimischen Regale kommt? Ist der/die VerbraucherIn ausreichend vor gen-veränderten Organismen geschützt? Kann der/die VerbraucherIn wenigstens auf der Verpackung erkennen, ob ein Lebensmittel mit Hilfe von gen-veränderten Organismen hergestellt wurde? Agrarförderung in der EU - sinnvolle Vergabe von Subventionen oder ein Fass ohne Boden? Wird der biologische Landbau in der EU gefördert?

Die europäische Lebensmittel- und Agrarpolitik der EU erscheint als ein undurchsichtiges Geflecht aus Kennzeichnungsbestimmungen, Subventionen, Quotenregelungen und sonstigen Rechtsvorschriften. Wie funktioniert die EU Agrar- und Lebensmittelpolitik? Wie entstehen europäische Rechtsakte? Können die Mitgliedstaaten den VerbraucherInnen durch nationale Regelungen zusätzlichen Schutz bieten? Was bedeutet Agenda 2000 und weshalb wird sie derart kontrovers diskutiert?

Ziele dieser Arbeit

Um für VerbraucherInnen etwas Licht in die komplizierten weltwirtschaftlichen und europäischen Zusammenhänge zu bringen und zu verdeutlichen, welchen Einfluss dies auf unser tägliches Leben und Einkaufen nimmt, wird die Studie sich in den Kapiteln 1-5 den Entwicklungen auf der internationalen Ebene von GATT und WTO und in den Kapitel 6-8 auf europäische Eben widmen.

Als praxisbezogener Einstieg in die internationale Thematik zu GATT und WTO werden zwei wichtige umweltrechtliche Entscheidungen dargestellt und sechs Fragen aufgeworfen. Diese Fragen werden im Rahmen des Überblick über die Entstehung, Aufgaben und Funktionsweise des GATT und der WTO sowie der Darstellung der im Agrar- und Lebensmittelbereich entscheidenden internationalen Abkommen und Institutionen beantwortet. Die dabei deutlich werdenden Verfahrenshemmnisse und Handlungsdefizite werden im Hinblick auf deren Auswirkungen auf die Umwelt und die Agrarproduktion der Entwicklungsländer näher erläutert.

Im zweiten Teil widmet sich die Arbeit dem europäischen Lebensmittel- und Agrarrecht. Die Agrar- und Lebensmittelpolitik wird unter dem Blickwinkel Risiken und politische Gestaltungsmöglichkeiten betrachtet und kommentiert. Zum Abschluss wird auf die Agenda 2000 eingegangen. Die Entstehung der Richtlinien und Verordnungen und die wichtigsten politischen Zuständigkeiten und das Gesetzgebungsverfahren werden zum vertieften Lesen im Anhang dargestellt.

Die Gesamtstudie „Globalisierung in der Speisekammer“ besteht aus zwei Bänden. Vorliegende Arbeit stellt Band 2 der Studie dar und beruht auf der Rechtslage und den Entwicklungen bis einschließlich Februar 1999.

Band 1 der Arbeit befasst sich mit den vergangenen und zukünftigen Entwicklungen in Landwirtschaft und Ernährung. Mit Blick auf die verschiedenen Akteure wird auf Risiken und Handlungsmöglichkeiten hingewiesen, zur Bewertung zukünftiger Lösungen das Konzept der Nachhaltigen Entwicklung zugrunde gelegt. Außerdem beleuchten wir die wirtschaftlichen Konstellationen, die für mögliche Lösungen von entscheidender Bedeutung sind und zeigen viele positive Beispiele auf.

Die Studie „Globalisierung in der Speisekammer“ ist ausschließlich durch Spenden an das Öko-Institut ermöglicht worden. Wir möchten uns bei allem Spenderinnen und Spendern an dieser Stelle für die Unterstützung bedanken.

2 GATT/WTO als Grundlage der Welthandelsordnung

2.1 Ausgewählte Entscheidungen des GATT und der WTO

Manch ein/e LeserIn wird sich bereits beim Lesen der Überschrift gefragt haben, was die Begriffe GATT und WTO bedeuten. Doch bevor diese Begriffe in Kapitel 2.2 ausführlich erläutert werden – wer es gleich wissen will kann in Kapitel 2.2 einsteigen - wird die internationale Verflechtung anhand von zwei praxisnahen und für den umwelt- und lebensmittelrechtlichen Bereich wegweisenden Entscheidungen dargestellt: der Thunfisch-Delphin-Fall und der Hormonfleisch-Fall. Diese Entscheidungen erläutern zum einen die rechtlichen Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten und die Auslegung der einzelnen WTO-Abkommen. Zum anderen sind sie für VerbraucherInnen spannend und aufschlussreich. Wem ist beim Kauf einer Thunfischdose nicht schon einmal der Aufdruck „Delphin-freundlich gefangen“ aufgefallen? Aber kaum ein/e VerbraucherIn kann wissen, dass diesem Aufdruck die Thunfisch-Delphin-Entscheidung zu Grunde liegt. Welche/r VerbraucherIn verfolgt nicht mit Besorgnis die Verwendung von Hormonen in der Tiermast? Und dennoch bleibt den VerbraucherInnen zumeist verborgen, dass die Frage, ob auf dem europäischen Markt Hormonfleisch verkauft werden darf, gar nicht allein von der EU¹, sondern von der Entscheidung eines WTO-Schiedsgerichts abhängt.

Zum besseren Verständnis dieser ausschlaggebenden Entscheidungen wird ihr wesentlicher Inhalt in Form von sechs Fragen zusammengefasst, die dann im Rahmen des Überblicks zu GATT und WTO sowie der Darstellung der internationalen Abkommen beantwortet werden.

2.1.1 Thunfisch-Delphin-Entscheidung

Die Thunfisch-Delphin-Entscheidungen sind das bekannteste Beispiel für die Spannungen zwischen Freihandelsinteressen und umweltschutzbezogenen Maßnahmen einzelner Vertragsstaaten. Die internationalen Schiedsgerichte (Panel) standen bei ihren Entscheidungen vor der Schwierigkeit, die Grundprinzipien einer auf Liberalismus angelegten Welthandelsordnung mit den Anforderungen grenzüberschreitender Umweltschutzmaßnahmen in Einklang zu bringen. Sind die Panels diesen Anforderungen gerecht geworden oder war Grundlage ihrer Entscheidungen ausschließlich eine liberalisierte Welthandelsordnung?

¹ Seit der Vertrag von Maastricht 1992 verabschiedet wurde, wird der Begriff Europäische Union (EU) im allgemeinen Sprachgebrauch verwendet, um sich auf alle Mitgliedstaaten gemeinsam zu beziehen. Rechtliche Instrumente werden natürlich weiterhin von der Europäischen Gemeinschaft (EG) verabschiedet, weil die Europäische Union keine Rechtspersönlichkeit hat. Im folgenden wird der Begriff EU verwendet, es sei denn es handelt sich ausdrücklich um die Gemeinschaft vor dem Jahre 1992.

2.1.1.1 Hintergrund

Im Südostpazifik schwimmen Delphine aus bisher nicht geklärten Gründen oberhalb von Thunfischschwärmen und dienen den Fischern damit ungewollt als Wegweiser bei deren Suche nach Thunfischen. Zum Einfangen der Thunfische wird der Delphin- und der darunter liegende Thunfischschwarm mit Netzen umkreist, so dass ein künstliches Fangbecken entsteht (KNORR 1997). Anschließend wird das Netz am unteren Ende zusammengezogen und an Bord geholt. Ohne bewusst geschaffenen Fluchtwege besteht für die Delphine bei dieser Fangmethode keine Möglichkeit zu entkommen. Die Zahl der im Südostpazifik in den letzten Jahren auf diese Weise getöteten Delphine beläuft sich auf über sechs Millionen (GINTZKY 1997).

Im Jahre 1991 erzwangen Umweltschutzverbände in den USA, dass ein Importverbot für Thunfische und Thunfischprodukte aus Mexiko erlassen wurde. Dieses Importverbot hatte für Mexikos Wirtschaft erhebliche Auswirkungen, da allein die zusammengefassten Bereiche Forstwirtschaft, Jagd und Fischerei 9 Prozent des Bruttoinlandsprodukts in Mexiko ausmachen und einzelne Firmen fast ausschließlich in die USA exportieren (GINTZKY 1997).

Außerdem legten die USA fest, dass Thunfisch- und Thunfischprodukte, die entsprechend den amerikanischen Vorschriften gefangen wurden, mit dem Aufdruck „dolphin friendly“ gekennzeichnet werden dürfen. Zwischen den USA und Mexiko kam es zu keiner Einigung, so dass Mexiko zur Klärung der Streitfrage die Einsetzung eines Streitschlichtungs-Panels beantragte. Mexiko betrachtete das Importverbot und den Aufdruck „dolphin friendly“ als unzulässige Handelsbeschränkung

Die USA bezeichneten demgegenüber ihre Importbeschränkungen als Maßnahme, die zu einer Gleichstellung von importierten und amerikanischen Produkten führe. Es handle sich deshalb nicht um eine protektionistische Maßnahme zum Schutz der inländischen Produktion und damit nicht um eine unzulässige Handelsbeschränkung. Das Panel entschied gegen die USA und erklärte das Importverbot für unzulässig. Die besondere Bezeichnung von Thunfischen oder Thunfischprodukten als „Delphinfreundlich gefangen“ wurde von dem Gericht allerdings nicht beanstandet.

2.1.1.2 Wesentlicher Inhalt der Entscheidungen

In den Panel-Berichten sind aus umweltrechtlicher Sicht vor allem folgende drei Fragen von Bedeutung.

- *Frage 1:* Können die USA ihr Importverbot damit rechtfertigen, dass es eine notwendige Maßnahme zum Schutz der Umwelt darstellt? Welche Maßstäbe werden bei der Auslegung des Begriffs „notwendig“ herangezogen?
- *Frage 2:* Können die USA Schutzmaßnahmen erlassen, die sich auf Gebiete außerhalb ihrer Rechtshoheit auswirken (sog. exterritoriale Maßnahmen)?
- *Frage 3:* Können die USA ihr Importverbot für Thunfisch damit rechtfertigen, dass andere Staaten bei ihren Fangmethoden umweltschädigende Produktionsformen anwenden?

2.1.2 Die Hormonfleisch-Entscheidung

Die Hormonfleisch-Entscheidung hat für den lebensmittelrechtlichen Bereich besondere Bedeutung: Sie setzt entscheidende Weichen, ob und unter welchen Voraussetzungen einzelne Mitgliedstaaten bzw. die EU höhere nationale Schutzmaßnahmen erlassen können. Angesichts der BSE-Krise oder dem Handel mit gentechnisch veränderten Lebensmitteln bedarf es eindeutiger Entscheidungen, wie weit das Recht einzelner Staaten zur Vorsorge künftig zugunsten des freien Handels eingeschränkt wird (EGGERS 1998).

2.1.2.1 Hintergrund

Hormone in der Tiermast - dies war bereits Ende der achtziger Jahre ein Dauerthema in den deutschen und europäischen Medien. Zahlreiche Hormonskandale hatten die Öffentlichkeit für das Thema sensibilisiert und die kritische Position der Verbraucherverbände gestärkt. Von verschiedenen Seiten wurde die Forderung eines Verbots von Hormonen in der Fleischherstellung laut. Schließlich sah auch die EU die Dringlichkeit zu handeln und erließ 1988 ein Verbot zur Verwendung von Hormonen in der europäischen Tiermast und untersagte die Einfuhr von damit behandeltem Fleisch aus Drittländern (REINECKE 1997).

In Amerika ist die Verwendung von Hormonen jedoch legal. Die USA sahen sich deshalb einem unzulässigen Handelshemmnis ausgesetzt und antworteten mit Beschränkungen für eine ganze Reihe von europäischen Produkten wie Nudeln, Tomatenmark und Zitrusfrüchten. Dabei ging es den Amerikanern vor allem darum, die durch das Hormonverbot entstandenen Einnahmeverluste in Höhe von rund 100 Millionen Dollar auszugleichen (ENGELS 1998).

Jahrelang führten europäische und amerikanische Politiker zähe Verhandlungen darüber, wie der Konflikt beigelegt werden könnte. Da jedoch bei 75 bis 95 Prozent der US-Mastrinder regelmäßig Hormone verwendet wurden, blieben die Bemühungen ohne Erfolg (ENGELS 1998).

Letzter Akt in dem fast 15 Jahre währenden Hormonstreit: Die USA und kurz danach auch Kanada beantragen die Einsetzung eines internationalen Streitschlichtungs-Panels zur Beilegung des Rinderhormon-Falls. Zwei Faktoren waren für die USA und Kanada ausschlaggebend, diesen Weg zu gehen. Zum einen hatte die Codex-Alimentarius-Kommission (CAK)² im Juli 1995 verschiedene Hormone ohne jegliche Mengenbeschränkung freigegeben und für zwei weitere Hormone einen Grenzwert festgelegt. Damit kollidierte das Totalverbot der EU mit den Vorschriften der CAK. Zum anderen bestätigte die EU 1996 ihr „Null-Level“³, d.h. Fleisch darf nur importiert werden, wenn nachgewiesen ist, daß es keinerlei Hormonrückstände enthält.

² Zur CAK siehe ausführlich in Kap. 3.2.

³ RL 96/22/EG vom 29.4.1996.

Sowohl die erste Instanz als auch die Berufungsinstanz des internationalen Schiedsgerichtes haben entschieden, dass das Importverbot der EG für Rindfleisch unzulässig ist. Dennoch hat die Berufungsentscheidung für die EU wesentliche Verbesserungen gebracht. Die Berufungsinstanz hat die Entscheidung in wichtigen Punkten aufgehoben und eine grundlegende Neuinterpretation der einschlägigen Vorschriften zu Gunsten der EU vorgenommen⁴.

Die EU ist nun aufgefordert, die Empfehlungen der Berufungsinstanz (Appellate Body) umzusetzen. Innerhalb von 15 Monaten bis Ende Mai 1999 kann die EU eine neue Hormon-Richtlinie mit ausreichender Risikoabschätzung erlassen. Vorerst wird also kein Hormonfleisch aus den USA auf den europäischen Markt kommen.

2.1.2.2 Wesentlicher Inhalt der Entscheidungen

Die Hormonfleisch-Entscheidung wirft aus Verbrauchersicht mehrere Fragen auf. Besondere Bedeutung erlangen dabei die Neuerungen, die durch Gründung der World Trade Organization (WTO) in die internationale Streitschlichtung Eingang gefunden haben. Zahlreiche neue Abkommen wurden verabschiedet, die erstmals in der Hormonfleisch-Entscheidung Auslegung und Anwendung gefunden haben.

- *Frage 4:* Wie ist im Hormonstreitfall die Beweislastverteilung geregelt worden?
- *Frage 5:* Ist die EU beim Erlass ihrer Hormonstandards an internationale Standards gebunden oder kann die EU höhere Standards erlassen? Welche Anforderungen muss die EU erfüllen, um ihr Hormonverbot zu rechtfertigen?
- *Frage 6:* Welche Besonderheiten und Verbesserungen weist das neue Streitbeilegungsverfahren der WTO auf?

2.2 Das GATT- Abkommen

2.2.1 Die Grundlagen des GATT

Das allgemeine Zoll- und Handelsabkommen GATT (General Agreement of Tariffs and Trade) wurde 1947 als Abkommen von zunächst 23 Staaten - vorwiegend Industrienationen – beschlossen; Entwicklungsländer waren bei der Gründung des GATT zunächst nicht beteiligt. Der GATT-Vertrag ist ein völkerrechtliches Abkommen, in dem eine Reihe verbindlicher Rahmenbedingungen für den Handelsverkehr zwischen seinen Vertragsparteien festgelegt werden. Die Grundidee des GATT von 1947 zur Liberalisierung des Welthandels war einfach: Der Welthandel sollte von Zöllen und anderen Handelshemmnissen befreit werden, um so eine Verbesserung der allgemeinen Marktzugangsbedingungen zu erreichen. Die Vertragsstaaten hatten sich zum Ziel gesetzt, durch den Abbau von Handelshemmnissen den internationalen Handel zu erleichtern und die Weltwirtschaft anzukurbeln. Stichwörter wie

⁴ Das Appellate Body ist seiner Rolle, einen Schutz gegen falsche Panel Entscheidungen zu bieten, gerecht geworden und hat der restriktiven Auslegungspraxis einen Riegel vorgeschoben. Es bleibt abzuwarten, ob diese Entscheidung für andere lebensmittelrechtliche Streitigkeiten wegweisend ist.

Globalisierung waren zwar noch nicht in aller Munde, als das GATT-Abkommen beschlossen wurde, aber die Ausdehnung der Wirtschaftsaktivitäten der Nationalstaaten auf den Weltmarkt war nichts anderes, als ein kräftiger Anstoß zur Globalisierung der Weltwirtschaft.

Das GATT zielte auf eine Angleichung der Handelsbedingungen zwischen den Mitgliedstaaten ab. Die Handelspraxis, dass sich einzelne Staaten durch bilaterale Vereinbarungen Handelserleichterungen gewähren, die anderen Staaten nicht zugute kommen, sollte zunehmend eingeschränkt werden.

Der folgende Überblick führt die fünf wichtigsten *Prinzipien des GATT* im einzelnen auf:

- Das Prinzip der *Meistbegünstigung*: Jeder Vertragspartner muss die einem anderen Mitgliedstaat zugestandenen Handelserleichterungen unverzüglich und bedingungslos allen Vertragsstaaten für alle gleichartigen Waren gewähren (Art. I GATT 1947).

Beispiel: Meistbegünstigung (nach HAUSER 1995)

Wenn die japanische Regierung die auf US-amerikanische Lebensmittel erhobenen Zölle von zehn Prozent auf fünf Prozent abbaut, gilt diese Zollsenkung unverzüglich auch für beispielsweise deutsche und schweizerische Lebensmittel.

- *Nichtdiskriminierung*: Produkte aus anderen Mitgliedstaaten dürfen auf dem heimischen Markt nicht schlechter behandelt werden als inländische Produkte. Insbesondere dürfen Waren, die aus dem Gebiet einer anderen Vertragspartei eingeführt werden, weder direkt noch indirekt höheren inneren Abgaben unterworfen werden (Art. III GATT). Für den Lebensmittel- und Agrarbereich ist bedeutsam, dass Mitgliedstaaten gleichartige Waren nicht mit einem Importverbot belegen dürfen, wenn das Produktionsverfahren von nationalen Anforderungen abweicht.

Beispiel: Nichtdiskriminierung (nach ESTY 1994)

Der US Superfund Act von 1986 schrieb eine spezielle Verbrauchssteuer für importiertes Petroleum vor. Die USA rechtfertigte diese Maßnahme mit der Begründung, die Steuer diene zur Finanzierung umweltpolitischer Aufgaben im Interesse des Allgemeinwohls. Diese Zielsetzung wurde vom GATT-Panel als irrelevant bezeichnet und ausschließlich als GATT-widrige Diskriminierung von importiertem Petroleum bezeichnet. Die USA änderten daraufhin den Superfund Act.

- *Reziprozität*: Wenn ein Mitgliedstaat einem Vertragspartner handelspolitische Vergünstigungen einräumt, soll auch der Vertragspartner umgekehrt gleichwertige Gegenleistungen erbringen.

Beispiel: Zollvergünstigungen

Wenn sich die USA zum Abbau bestimmter Zölle für ein Importprodukt bereit erklären, dann muss der dadurch begünstigte Staat den USA eine entsprechende Vergünstigung gewähren, die zum Beispiel darin bestehen kann, dass die USA bei einem anderen Produkt, das sie in dieses Land exportieren, ihrerseits niedrigere Zölle zahlen.

- *Verbot mengenmäßiger Beschränkungen*: Mitgliedstaaten können den Import von Waren nicht auf eine bestimmte Menge beschränken, sondern dürfen zur Handelslenkung ausschließlich Zölle und sonstige Abgaben verwenden. Für den Le-

bensmittel- und Agrarbereich hat dies zur Folge, dass eine Vertragspartei den Handel außer mit Zöllen und Abgaben grundsätzlich durch keine anderen Verbote, sei es in Form von Kontingenten, Einfuhr- und Ausfuhrbewilligungen, beschränken darf.

- **Beispiel: Verbot mengenmäßiger Beschränkung**

Die Bundesrepublik kann den Import von Kaffee aus Mexiko nicht auf eine bestimmte Anzahl von Tonnen/pro Jahr beschränken. Möchte die Bundesrepublik die Zufuhr von Kaffee aus Mexiko dennoch regulieren, hat sie die Möglichkeit, Zölle oder sonstige Abgaben zu erheben, um den Export für Mexiko dadurch weniger attraktiv zu machen.

- *Multilaterale Streitschlichtung*: Mitgliedstaaten, die sich durch einen anderen Staat in unzulässiger Weise beschränkt fühlen, können ein Streitschlichtungsverfahren beantragen.

Beispiel: Derzeitiger Verfahrensstand

Im Januar 1999 hatte die WTO von 163 Handelsstreitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten Kenntnis erlangt. Davon sind bisher 23 Streitigkeiten vor ein WTO-Panel gelangt. Bei den übrigen Streitigkeiten sind die Mitgliedstaaten noch um eine friedliche, außergerichtliche Einigung bemüht.

Es ist unschwer zu erkennen, dass mit diesen Grundprinzipien eine Harmonisierung des Welthandels erreicht werden sollte, um den internationalen Warenfluss zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern. Harmonisierung bedeutet für die Vertragsparteien aber auch Aufgabe von nationalen Rechtspositionen. Das GATT-Abkommen versucht dem Spannungsfeld zwischen Liberalisierung des Welthandels auf der einen Seite und Berücksichtigung von nationalen Gegebenheiten auf der anderen Seite durch verschiedene *Ausnahmeregelungen* zu begegnen.

Für den Lebensmittel- und Agrarbereich sind vor allem zwei Ausnahmereiche von Bedeutung:

- Die Mitgliedstaaten können gegen die GATT-Prinzipien verstoßen, wenn *übergeordnete Politikziele* dies erfordern. Die Mitgliedstaaten greifen dabei vor allem auf den Erlass von Handelsbeschränkungen zurück.

Beispiel: Begriff und Zulässigkeit nicht-tarifärer Handelshemmnisse

Handelsbeschränkungen dürfen grundsätzlich nur in Form von Zöllen oder Abgaben erlassen werden, sogenannte tarifäre-Handelsbeschränkungen. Demgegenüber sind nichttarifäre Handelshemmnisse Beschränkungen des Handels, die durch sonstige Maßnahmen erreicht werden. Darunter fallen zum Beispiel bestimmte Standards, die die Beschaffenheit von Produkten regeln, wie z.B. Vorschriften zu Rückstandsmengen von Pestiziden in landwirtschaftlichen Produkten. Solche Handelshemmnisse sind u.a. zulässig, wenn sie für den Schutz von Mensch, Tier und Pflanzen erforderlich sind (Art. XX (b) und (g) GATT).⁵

- Für *Entwicklungsländer* existieren zahlreiche Sonderbedingungen, die deren Stellung im Welthandel stärken sollen.

⁵ Siehe im einzelnen zu Art. XX GATT Kap. 2.3.4.

- Weniger entwickelten Ländern sollen im größtmöglichen Umfang günstigere und annehmbarere Bedingungen für den Zugang ihrer Erzeugnisse zu den Weltmärkten gewährt werden (Art. XXXVI Abs. 4 GATT).
- Der Grundsatz der Reziprozität, d.h. des Abbaus von Handelsbarrieren auf der Basis der Gegenseitigkeit, soll zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern nicht zum Tragen kommen.
- Im Rahmen eines allgemeinen Präferenzsystems gewähren die Industriestaaten ausschließlich den Entwicklungsländern bestimmte Handelserleichterungen.

Beispiel: Zollvergünstigung zwischen USA und Kenia (nach (HAUSER 1995))

Die USA gewähren Kenia eine Zollvergünstigung, ohne hierfür eine „Gegenleistung“ zu verlangen. Stärker entwickelte Handelspartner dürfen sich nicht auf das Meistbegünstigungsprinzip berufen, d.h. sie können keine entsprechenden Handelserleichterungen für ihre Waren beanspruchen.

2.2.2 Bedeutung und Entwicklung des GATT

Das GATT-Welthandelssystem hat zur weltwirtschaftlichen Prosperität der Nachkriegszeit beigetragen: Zum einen wurden die Einfuhrzölle auf industrielle Produkte zunehmend abgebaut, zum anderen ermöglichte das GATT-Regelwerk aus historischer Sicht eine vergleichsweise konfliktfreie Entwicklung des Welthandels (HAUSER 1995). Die Bedeutung des GATT drückt sich auch über seine ständig anwachsende Mitgliederzahl aus: Waren es zunächst nur 23 Nationen - ausschließlich Industrieländer - gehörten dem GATT in den Folgejahren weit über 100 Staaten an, darunter alle führenden Industrieländer, aber auch Staaten in der marktwirtschaftlichen Übergangsphase wie Polen, die Tschechische Republik oder die Slowakische Republik. Darüber hinaus wird über einen Beitritt der Nachfolgestaaten der früheren Sowjetunion und der Volksrepublik China verhandelt, was einen Zugewinn von ca. 1,5 Mrd. Konsumenten entspricht (HAUSER 1995).

Diese Erfolgsbilanz konnte jedoch nicht über die Defizite des GATT hinwegtäuschen. Das GATT-Abkommen zeichnete sich vor allem durch zwei institutionelle Schwachstellen aus. Als bloßes Abkommen verfügte das GATT über keinen institutionell-organisatorischen Rahmen, der die Einhaltung der GATT-Vereinbarungen überprüfen und weiterentwickeln konnte und das Streitschlichtungsverfahren zur Beilegung von internationalen Handlungskonflikten wurde als zu schwerfällig und ineffizient angesehen. Außerdem ist das GATT ausschließlich von Industrienationen zur Verwirklichung ihrer wirtschaftlichen Interessen verabschiedet worden. Die Belange von Entwicklungsländern blieben bei der Verabschiedung des GATT unberücksichtigt und haben erst später - wenn auch nur teilweise - Eingang in das GATT gefunden⁶.

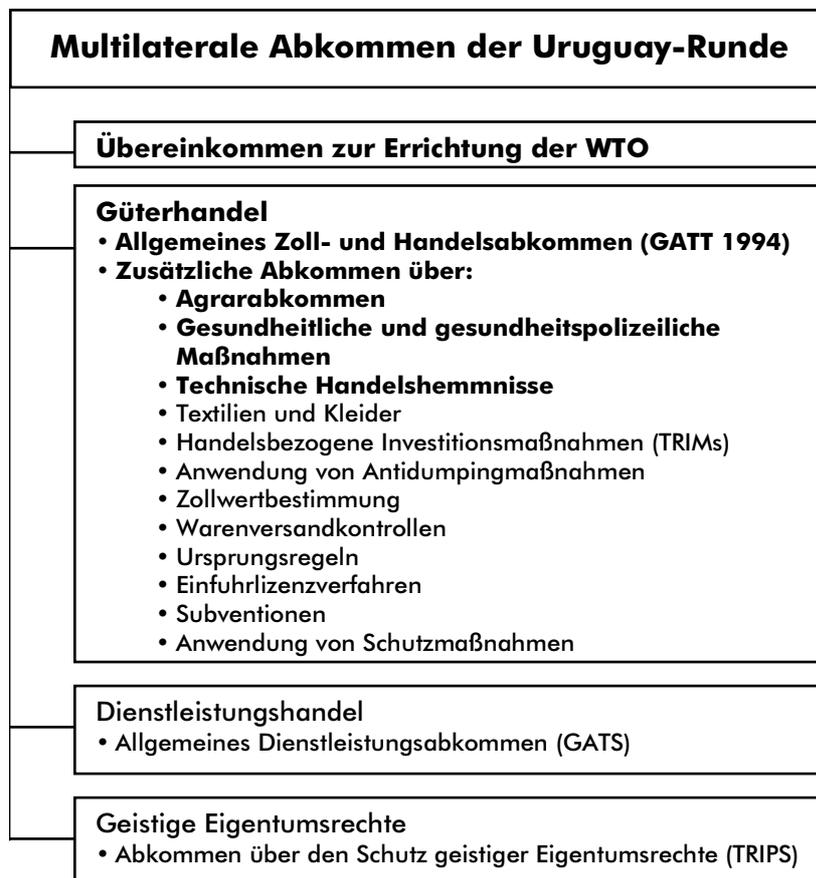
⁶ Zur besonderen Situation der Entwicklungsländer im GATT s. Kap. 4.3 ff.

2.3 Vom GATT zur WTO

Im April 1994 wurde in Marrakesch (Marokko) die achte Verhandlungsrunde des GATT, die sogenannte Uruguay-Runde - benannt nach dem Land der Eröffnungskonferenz 1986 - beendet. Knapp acht Jahre hatten die Vertreter der GATT-Mitgliedstaaten versucht, einen Mittelweg zwischen unbeschränktem Freihandel und für notwendig erachteten Schutzinteressen (Protektionismus) zu finden. Dabei wurde deutlich, dass das GATT-Abkommen zur Stärkung seiner Durchsetzungskraft einer institutionellen Grundlage bedurfte. Entscheidendes Ergebnis der Uruguay-Runde war deshalb die Beseitigung der institutionellen Defizite des GATT-Abkommens: Eine neue weltweite eigenständige Handelsorganisation, die WTO (World Trade Organization) wurde gegründet.

Die Schlussakte der Uruguay-Runde enthält sechzehn multilaterale Verträge, welche von 111 Vertragsparteien und der EU unterzeichnet wurden.

Abb. 2.1: Struktur der Neuordnung der WTO



Quelle: Frenkel 1996

Grundlage der Gründung der WTO ist das „Übereinkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation“. Die WTO bildet nach diesem Übereinkommen den gemeinsamen institutionellen Rahmen der neuen Welthandelsordnung (Art. II Abs. 1). Im Unterschied zum GATT, das ausschließlich ein Regelwerk, also ein multilaterales

Abkommen ohne zwingende institutionelle Verankerung darstellt, ist die WTO eine internationale Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit und eigenen Organen. Die Weltwirtschaft wird damit im wahrsten Sinne des Wortes institutionalisiert: Die kontinuierliche Arbeit der Vertragsstaaten an einer übereinstimmenden Wirtschaftspolitik wird gewährleistet und die Möglichkeiten, die Handelsregeln einseitig zu missachten, weiter eingeschränkt. Die besondere Durchsetzungskraft der WTO liegt deshalb in einer dauerhaften Vertretung der Vertragsstaaten und in der effizienteren Gestaltung des Streitschlichtungsverfahrens.

Darüber hinaus erfuhr das GATT in der Uruguay-Runde in doppelter Hinsicht eine Ausweitung: Es wurden neue Regelungsbereiche (z.B. der Schutz des geistigen Eigentums) und traditionelle Ausnahmeregelungen, (z.B. die Agrarpolitik) in die GATT-Regelungen aufgenommen (HAUSER 1995).

Übersicht 2-1: Die Unterschiede zwischen GATT und WTO

GATT	WTO
multilaterales Abkommen	eigenständige internationale Organisation
keine institutionelle Verankerung, lediglich ein assoziiertes Sekretariat und regelmäßige Zusammenkünfte der Vertragsstaaten	verstärkte Durchsetzungskraft durch eigenständige dauerhaft eingerichtete Organe
Agrarpolitik von den Handelsbestimmungen ausgenommen	Agrarpolitik als wesentlicher Inhalt enthalten
Vorschriften ausschließlich für Waren	Vorschriften für Waren, Dienstleistungen und den Schutz des geistigen Eigentums
GATT-Streitschlichtungsverfahren weitgehend ohne Durchsetzungskraft	Größere Effizienz des WTO-Streitschlichtungsverfahrens
Ergänzung des GATT durch Vereinbarungen einzelner Mitgliedstaaten	Entgegenwirken bilateraler Freihandelsvereinbarungen durch Selbstbeschränkungsbestimmungen

Trotz der beachtlichen Unterschiede haben die WTO-Abkommen das GATT jedoch nicht abgelöst. Vielmehr ist das GATT 1947 in Form des GATT 1994 in die Dokumente der WTO übernommen worden. Das GATT bildet deshalb nach wie vor die rechtliche Grundlage der Welthandelsordnung⁷.

⁷ Im folgenden bezieht sich die Bezeichnung GATT auf das GATT 1994.

2.3.1 Die Organe der WTO

Die institutionelle Struktur der WTO besteht im wesentlichen aus der Ministerkonferenz, der Generalversammlung und zahlreichen Ausschüssen, Art. IV WTO-Übereinkommen.

- Die *Ministerkonferenz* ist das höchste beschlussfassende Organ der WTO und setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen. An der Ministerkonferenz nehmen normalerweise die nationalen Wirtschafts- oder Handelsminister teil. Die Ministerkonferenz trifft sich mindestens alle zwei Jahre und kann zu allen Angelegenheiten multilateraler Handelsabkommen Entscheidungen treffen (BERNHARDT 1997).
- Die tatsächliche Arbeit der WTO wird vom *Allgemeinen Rat (General Council)* und seinen drei Nebenorganen, dem Spezialrat für Warenhandel (Council for Trade in Goods), dem Spezialrat für Dienstleistungshandel (Council for Trade in Services) und dem Spezialrat zum Schutz geistiger Eigentumsrechte (Council for Trade Related Aspects of Intellectual Property) geleistet (BERNHARDT 1997). Der Allgemeine Rat tritt zusammen, wann immer dies zweckdienlich ist, im Regelfall einmal im Monat. Er nimmt die Aufgaben der Ministerkonferenz während deren sitzungsfreier Zeit wahr und ist gleichzeitig Aufsichtsorgan (Trade Policy Review Body) zur Überprüfung der Handelspolitik der Mitgliedstaaten. Der Allgemeine Rat und die Ausschüsse sind mit Vertretern der Mitgliedstaaten besetzt, die ihrerseits von den nationalen Regierungen bestellt werden. Unter demokratischen Gesichtspunkten sollten die Vertreter derart gewichtiger internationaler Ämter jedoch von den Nationalparlamenten gewählt werden.
- Entscheidend für die Bereiche Umwelt und Landwirtschaft sind drei von der Ministerkonferenz eingerichtete permanente *Ausschüsse*. Der Ausschuss für Handel und Entwicklung (Committee on Trade and Development) beschäftigt sich mit den Angelegenheiten der weniger entwickelten Länder, insbesondere der ärmsten Länder des Südens. Der Ausschuss für Landwirtschaft befasst sich mit den agrarrechtlichen Fragen des Weltmarkts. Der Ausschuss für Handel und Umwelt (Committee on Trade and Environment) untersucht die Beziehungen zwischen Handelsmaßnahmen und umweltpolitischen Maßnahmen mit dem Ziel einer nachhaltigen Entwicklung.
- Das *WTO-Streitbeilegungsgremium (Dispute Settlement Body - DSB)*⁸ ist für die Beilegung von Handelsstreitigkeiten verantwortlich. In personeller Hinsicht ist es mit dem Allgemeinen Rat identisch. Der Allgemeine Rat tritt deshalb im Bedarfsfall als Streitbeilegungsgremium zusammen, um dessen Aufgaben wahrzunehmen. Das DSB versucht zunächst zwischen den Mitgliedstaaten einen Konsens herbeizuführen. Gelingt dies nicht, kann das WTO-Streitschlichtungsverfahren in Gang

⁸ Siehe Kap. 3.4.

gebracht werden. Dabei entscheidet zunächst die erste Instanz, *das Panel*, und gegebenenfalls die Berufungsinstanz, das *Dispute Appellate Body*.

2.3.2 Aufgaben der WTO

Die wesentlichen Aufgaben der WTO bestehen in der Durchsetzung und Verwaltung der WTO-Übereinkommen, insbesondere durch Schlichtung von Handelsstreitigkeiten⁹.

Als weitere Aufgabe soll die WTO die Handelspolitik der Mitgliedstaaten begutachten und überprüfen. Dazu wurde das bereits im GATT existierende TPRM (Trade Policy Review Mechanism) übernommen, ein Ausschuss, vor dem die Vertragsparteien regelmäßig über die Befolgung der eingegangenen Verpflichtungen berichten müssen.

2.3.3 Zielsetzung der WTO

Die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf dem Gebiet des Handels und der Wirtschaft verfolgt nach der Präambel des WTO-Übereinkommens folgende Zielstellungen:

- Erhöhung des Lebensstandards
- Sicherung der Vollbeschäftigung
- Steigerung des Realeinkommens und der Nachfrage
- Erweiterungen der Produktion und des Handels.
- Für die weltweiten lebensmittel- und agrarrechtlichen Zusammenhänge ist von Bedeutung, dass alle Anstrengungen unternommen werden sollen, um den Entwicklungsländern einen Teil an den Wohlstandsgewinnen zu sichern (Präambel des WTO-Übereinkommens)¹⁰.
- In der Präambel des Übereinkommens zur Gründung der WTO wird betont, dass bei Erreichung dieser Ziele eine nachhaltige Entwicklung und der Schutz und die Erhaltung der Umwelt berücksichtigt werden müssen, allerdings mit der Einschränkung, dass dies „mit den an dem jeweiligen Entwicklungsstand zu messenden Bedürfnissen und Anliegen der Mitgliedstaaten vereinbar sein müsse.“

2.3.4 Der Schutz der Umwelt und Art. XX GATT

Die Ausgangsnorm für den Schutz der Umwelt durch die einzelnen Vertragsstaaten der WTO ist Art. XX des GATT. Art. XX GATT legt Ausnahmen fest, unter denen die Vertragsstaaten eigentlich GATT-widrige, nichttarifäre Handelshemmnisse durchsetzen können, wenn diese zur Erreichung eines übergeordneten öffentlichen Politik-

⁹ Siehe Kap. 3.4.

¹⁰ Auf die in diesem Zusammenhang erlassenen Sonderbestimmungen wurde bereits unter Kap. 2.2.1 eingegangen.

ziels notwendig sind. Die aufgeführten Ausnahmen umfassen u.a. Maßnahmen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen sowie Maßnahmen zur Erhaltung erschöpfbarer Ressourcen. Allerdings dürfen die Maßnahmen nicht zu einer willkürlichen bzw. ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen den Mitgliedstaaten oder zu einer verschleierte Beschränkung des internationalen Handels führen.

Wie schwierig es für einzelne Mitgliedstaaten in der Praxis ist, eine handelsbeschränkende Maßnahme nach dieser Bestimmung durchzusetzen, zeigt der Thunfisch-Delphin-Fall¹¹. Die USA sind beim Erlass ihres Importverbots für Thunfisch davon ausgegangen, dass es sich um eine *notwendige* Maßnahme zum Schutz der Umwelt oder der natürlichen Ressourcen handelt.

Frage 1: Können die USA ihr Importverbot damit rechtfertigen, daß es eine *notwendige* Maßnahme zum Schutz der Umwelt darstellt? Welche Maßstäbe werden bei der Auslegung des Begriffs „notwendig“ herangezogen?

Das Importverbot kann nach Ansicht der Panels nicht mit der Ausnahmevorschrift des Art. XX GATT gerechtfertigt werden. Das Panel hat den Begriff „notwendige“ Beschränkung des Handels wie folgt definiert: Eine Maßnahme ist *notwendig*, wenn kein anderes genauso geeignetes Mittel von dem Vertragsstaat eingesetzt werden kann, um sein Politikziel zu erreichen.

Aus zwei Gründen betrachtete das Panel diese Bedingung im Thunfisch-Delphin-Fall als nicht erfüllt. Zum einen hätten die USA nicht ausreichend nachgewiesen, dass alle GATT-konformen Möglichkeiten zum Schutz der Delphine ausgeschöpft worden seien, insbesondere durch Verhandlungen eines internationalen Abkommens. Hierbei wurden allerdings die Bemühungen der USA im Rahmen der Interamerikanischen Tropischen Thunfisch-Kommission nicht berücksichtigt. Zum anderen kritisierte das Panel, dass die von den USA festgelegte Delphin-Tötungsrate zu unbestimmt sei. Die zulässige Anzahl getöteter Delphine knüpfe an die tatsächliche Tötungsrate US-amerikanischer Fischer an, die erst nach Abschluss der Fangsaison festgestellt werden könnte. Die mexikanischen Fischer wüssten deshalb nie genau, ob ihre Politik die erforderlichen Standards einhält (HELM 1995). Die Kritik, dass Importbeschränkungen aus Gründen der Rechtssicherheit an genau vorhersehbare Kriterien geknüpft werden muss, ist sicherlich berechtigt. Eine mögliche Lösung wäre jedoch gewesen, als Maßstab die bereits im voraus bekannte Anzahl der von den US-Amerikanern im Vorjahr getöteten Delphine heranzuziehen (HELM 1995).

¹¹ Auf eine Unterscheidung zwischen Art. XX (b) und (g) wird in diesem Zusammenhang nicht näher eingegangen, da die Erwägungen gleichermaßen für beide Bestimmungen gelten und die Panelberichte selbst bisher keine ausdrückliche Abgrenzung vorgenommen haben (Helm 1995). Ergänzend sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, daß die Delphinschwärme sowohl unter die Begriffsbestimmung des Art. XX (b) 'Maßnahmen zum Schutz der Tiere' als auch unter die Begriffsbestimmung des Artikel XX (g) 'erschöpfliche natürliche Ressource' fallen (Panel - Thuna and Dolphins II, Nr. 5.13).

Die Schwierigkeiten der Auslegung des Art. XX GATT gehen jedoch über den Begriff der „Notwendigkeit“ weit hinaus. Es geht auch um die Frage, ob nationale Maßnahmen zum Schutz der Umwelt unwirksam sind, weil sie sich auf Gebiete außerhalb der Rechtshoheit des jeweiligen Mitgliedstaats erstrecken (exterritoriale Maßnahmen), wird ebenso kontrovers diskutiert. Im Ergebnis haben beide Thunfisch-Delphin-Panels *exterritoriale Maßnahmen* für unzulässig erachtet. Die Ausnahmegesetze des Art. XX GATT sind nicht zuletzt deshalb als die „most troublesome GATT exception“ bezeichnet worden.

Frage 2: Können die USA Schutzmaßnahmen erlassen, die sich auf Gebiete außerhalb ihrer Rechtshoheit auswirken (exterritoriale Maßnahmen)?

Der Wortlaut von Art. XX GATT lässt zunächst offen, ob auch Maßnahmen zum Schutze des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen beziehungsweise zum Erhalt erschöpfbarer Ressourcen *außerhalb* der Rechtshoheit der betreffenden Staaten zulässig sind.

Die Panel-Berichte argumentierten, durch solche Maßnahmen könne jeder Mitgliedstaat die Öffnung seiner nationalen Märkte davon abhängig machen, dass nationale Bestimmungen eingehalten werden müssen. Nationale Bestimmungen könnten faktisch den internationalen Warenverkehr regeln. Dadurch werde das GATT-Freihandelssystem in Frage gestellt. Außerdem würde durch solche exterritoriale Maßnahmen in die Souveränität der Einzelstaaten eingegriffen, weil ein Mitgliedstaat für einen anderen Mitgliedsstaat verbindliche Regelungen aufstellen könnte.

Es wird jedoch zu Recht darauf hingewiesen, dass die Panels zumindest der Frage hätten nachgehen müssen, ob exterritoriale Maßnahmen nicht soweit eingegrenzt werden können, dass sie keine allgemeine Bedrohung des GATT-Regimes darstellen (HELM 1995). Außerdem sollte nicht nur die Souveränität des Exportstaates, sondern auch die des Importstaates anerkannt werden. Die Souveränität jedes Einzelstaates gebietet es, Importverbote verhängen zu können, wenn dies aus übergeordneten Gründen - wie z.B. dem Umweltschutz - erforderlich ist.

Das zweite Panel stellte klar, dass nicht jede exterritoriale Maßnahme verboten ist. Maßnahmen, die sich im Rahmen der personellen Hoheitsgewalt des Staates bewegen, sind zulässig. Dies bedeutet, dass Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen können, die ihren Staatsangehörigen bestimmte Umweltauflagen auch außerhalb des Territoriums auferlegen. Insbesondere gilt dies für die Regulierung des Verhaltens von Schiffen, die der Hoheitsgewalt des Importstaates unterstehen und die Hochseefischerei betreiben (GINZKY 1997). Diese Ausweitung erlangt in der Praxis jedoch kaum an Bedeutung. Die amerikanischen Fischer sind der personellen Hoheit Amerikas durch Umfliegen auf ein anderes Land entgangen.

Die Thunfisch-Delphin-Entscheidungen sind kein Ausnahmefall. Vielmehr waren sie für die Rechtsprechungspraxis der WTO-Schiedsgerichte wegweisend geworden. Die restriktive Auslegung des Art. XX GATT in bezug auf den Schutz der Umwelt setzt

sich in anderen Entscheidungen der WTO-Schiedsgerichte fort. Jüngster Fall ist der Schutz von Meeresschildkröten durch die USA.

Beispiel: Auslegungspraxis der WTO-Panels – Turtle Shrimps Case

Meeresschildkröten sind im Washingtoner Artenschutzabkommen als vom Aussterben bedrohte Art gelistet. Jährlich gehen bis zu 150.000 Schildkröten in engmaschigen Netzen, die zum Garnelenfang eingesetzt werden, zugrunde.

Die USA erließ deshalb Schutzmaßnahmen für die bedrohten Schildkröten. Heimische Fischer wurden durch den 1987 erlassenen Endangered Species Act verpflichtet, ihre Netze mit Ausstiegshilfen für Schildkröten zu versehen. Die USA verhängten außerdem ein Importverbot für Garnelen aus Ländern, die keinen wirksamen Schildkrötenschutz betreiben.

Als bald klagten Indien, Malaysia, Pakistan und Thailand unter Berufung auf ihre Freihandelsinteressen. Die WTO gab dieser Klage im Herbst 1998 endgültig statt und forderte die USA auf, das Einfuhrverbot aufzuheben. Zwar hat die Berufungsinstanz zumindest anerkannt, dass es grundsätzlich legitim sei, wenn Staaten ihren Marktzugang von der Einhaltung von Artenschutzmaßnahmen abhängig machen. Aber im Ergebnis wird der Gebrauch dieser Möglichkeit - ähnlich wie im Thunfisch-Delphin-Fall - an zu hohe Bedingungen geknüpft und die USA wurde darauf verwiesen, ihre Schutzmaßnahmen im Rahmen multilateraler Abkommen zu vereinbaren. Das aber, so fürchten Naturschutzexperten, käme einem Todesstoß für die Schildkröten gleich.

Zusammenfassung

Für die Umwelt haben die Entscheidungen der WTO-Panels gravierende Auswirkungen: Die Globalisierung der Umweltproblematik schreitet unaufhaltsam voran, aber die Möglichkeiten der Einzelstaaten, durch Handelsmaßnahmen die grenzüberschreitende Umweltpolitik zu gestalten, kann damit nicht Schritt halten. Ob und unter welchen Bedingungen es erlaubt sein sollte, die Umweltpolitik anderer Länder durch Handelsmaßnahmen zu beeinflussen, ist einer der zentralen Punkte bei der Diskussion um Handel und Umwelt und bedarf im GATT-Regime einer deutlicheren Regelung als der umstrittenen Auslegung eines Panels. Wenn es nicht möglich ist, Handelssanktionen zum grenzüberschreitenden Umweltschutz zu erlassen, ist eine wirkungsvolle internationale Umweltpolitik kaum möglich. Einmal mehr überholt die Liberalisierung des Welthandels den Umweltschutz.

3 Weitere Abkommen und Entscheidungsgremien

Die Ergebnisse der Uruguay-Runde erschöpfen sich jedoch bei weitem nicht in der Gründung der WTO und der Verabschiedung des reformierten GATT-Abkommens von 1994. Die Schlussakte enthält weitere multilaterale Handelsübereinkommen¹². Für den Bereich des Agrar- und Nahrungsmittelrechts sind insbesondere von Bedeutung:

- Die *WTO-Agrarordnung*, bestehend aus dem *Agrarabkommen* (Agreement on Agriculture) und dem *Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen* (Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures - SPS)
- das *Übereinkommen über technische Handelshemmnisse* (Agreement on Technical Barriers to Trade - TBT)
- die *Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten* (Dispute Settlement Understanding - DSU).

3.1 Die WTO-Agrarordnung

Die Liberalisierung des Weltagrarhandels erwies sich als die größte Hürde auf dem Weg zum WTO-Abkommen. Mehrfach drohte die Uruguay-Runde sogar an der Agrarfrage zu scheitern (HAUSER 1995).

Die Bedeutung der Agrarverhandlungen ging so weit, dass sich Politiker angesichts der Verhandlungen zur Agrarfrage vor nationale Konflikte gestellt sahen: Der französische Ministerpräsident Balladur musste Bauernaufstände und den ernsthaften Sturz seiner Regierung befürchten, in Japan und Südkorea führte die Öffnung des Reismarktes zu innenpolitischen Spannungen. In Südkorea wurde der Ministerpräsident sogar schließlich zum Rücktritt gezwungen (MAY 1994).

Die schwierigen hindernisreichen Agrarverhandlungen der Uruguay-Runde lassen sich auf die weitgehende Ausklammerung des Agrarhandels aus dem bisherigen GATT-Abkommen von 1947 zurückführen. Das Verbot der mengenmäßigen Beschränkung¹³ von Handelsgütern galt nicht für Agrargüter (Art. I Abs. 2(c) GATT). Außerdem konnten - und können teilweise noch immer - Agrarprodukte anders als alle anderen Handelsgüter durch Exportsubventionen begünstigt werden (Art. XVI Abs. 3 GATT). Dadurch konnten ungleiche Handelsbedingungen geschaffen werden, die sich häufig zu Lasten der Entwicklungsländer auswirkten.

¹² Siehe Abb. 2.1, S. 10.

¹³ Siehe Kap. 2.1.1.

3.1.1 Das Übereinkommen über die Landwirtschaft (Agrarabkommen)

Als Teil der WTO-Übereinkommen stellt das Agrarabkommen einen wesentlichen Bestandteil der neuen Welthandelsordnung dar. Die Besonderheit des Agrarabkommens lässt sich allein schon daran erkennen, dass zum erstenmal ein multilaterales Regelwerk für den Agrarhandel verabschiedet wird: Ein bisher weitgehend unregelter Bereich wird internationalen Regeln unterworfen, zunehmend harmonisiert und Handelsfreiheiten, bzw. -erleichterungen werden eingeschränkt.

Die drei Hauptziele der neuen Agrarordnung sind die *Verbesserung des Marktzuganges*, *der Abbau der internen Subventionen* und *der Abbau der Exportsubventionen* regelt das Agrarabkommen im einzelnen folgendermaßen:

- *Verbesserung des Marktzugangs*: Die Liberalisierung des Agrarhandels wird in einem zweistufigen Prozess erfolgen: Zuerst werden die nichttarifären Handelshemmnisse¹⁴, wie z.B. mengenmäßige Beschränkungen oder Agrarsubventionen in äquivalente Zölle umgewandelt. In einem zweiten Schritt sollen diese Zölle dann in den nächsten sechs Jahren schrittweise abgebaut werden (WIEMANN 1996)¹⁵.
- *Abbau der externen Subventionen*: Produktbezogene interne Stützungen durch Beihilfen sollen nach Art. 6 Agrarabkommen innerhalb von sechs Jahren um 20 Prozent reduziert werden. Ausgenommen sind Stützungsmaßnahmen zur Förderung der landwirtschaftlichen und ländlichen Entwicklung in Entwicklungsländern.
- *Abbau der Exportsubventionen*: Die unzulässigen Exportsubventionen werden in Art. 9 des Agrarabkommens abschließend aufgelistet. Durch diese Verbote sollen innerhalb von sechs Jahren die für Exportsubventionen vorgesehenen Haushaltsmittel um 36 Prozent gekürzt und die Menge der subventionierten Exporte gesenkt werden (WIEMANN 1996)¹⁶.

Das WTO-Agrarabkommen trägt der Tatsache Rechnung, dass die Entwicklungsländer im Hinblick auf ihre regionalen Gegebenheiten sowie ihren wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsstand einer differenzierten Behandlung bedürfen. In Art. 15 des Agrarabkommens werden Sonderbestimmungen für Entwicklungsländer festgelegt: Ihnen wird zur Umsetzung der eingegangenen Verpflichtungen ein Zeitraum

¹⁴ Siehe zu diesem Begriff Kap. 2.1.1.

¹⁵ Um die Vertragsstaaten bei der Einführung des Agrarabkommens nicht vor unlösbare Schwierigkeiten zu stellen, können sie von Schutzmaßnahmen Gebrauch machen. Diese sehen insbesondere vorübergehende Zollerhöhungen vor, wenn sich die Einfuhrmenge landwirtschaftlicher Erzeugnisse wesentlich erhöht oder die Einfuhrpreise auf das Niveau unter den durchschnittlichen Referenzpreis des betreffenden Produkts in den Jahren 1986-1988 sinkt (Art. 5 Abs. 1 (a) und (b) des Agrarabkommens).

¹⁶ Rohstoffe unterliegen z. B. einer mengenmäßigen Beschränkung um 21 % (Hauser 1995).

von zehn Jahren eingeräumt, während die Industrieländer innerhalb von sechs Jahren tätig werden müssen. Entwicklungsländer brauchen darüber hinaus nur zwei Drittel der oben genannten Reduktionsschritte umzusetzen (HAUSER 1995). Die ärmsten Entwicklungsländer sind nach Art. 15 Abs. 2 des Agrarabkommens von allen Abbauverpflichtungen ausgenommen.

Auf den ersten Blick könnte man also annehmen, dass den Entwicklungsländern damit ausreichend Spielraum eingeräumt wird, um sich dem internationalen Weltmarkt anzuschließen. Die wirtschaftliche Kraft und der Entwicklungsstand in den Industrienationen und den Entwicklungsländern weist jedoch eine so gravierende Kluft auf, dass es nicht ausreicht, die Entwicklungsländer durch einige Rechtsvorschriften zu stärken¹⁷.

3.1.2 Das SPS-Übereinkommen

Das Übereinkommen über die Anwendung *gesundheitsspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (SPS)* hat sich zum Ziel gesetzt, einen multilateralen Rahmen für die Entwicklung, Annahme und Durchsetzung von Maßnahmen, die dem Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen dienen, zu schaffen, um deren nachteilige Auswirkungen auf den Handel auf ein Mindestmaß zu beschränken (Präambel des SPS). Bereits an dieser Definition wird deutlich, dass es nicht primär um eine Harmonisierung im Bereich des Gesundheitsschutzes, sondern um die uneingeschränkte Handelsentwicklung im Lebensmittel- und Agrarbereich geht. Das SPS steht deshalb unter dem Motto „protection yes, but no protectionism“.

3.1.2.1 Zusammenhang zwischen dem GATT und dem SPS

Das SPS ergänzt die Ausnahmegesetzgebung des Art. XX GATT¹⁸, indem es die inhaltlichen und verfahrensmäßigen Voraussetzungen der Ausnahmeregelung näher bestimmt.¹⁹

Zunächst wurde deshalb das SPS als Interpretations- und Durchführungsvorschrift für Art. XX GATT angesehen. In einer aktuellen Entscheidung eines WTO-Panels²⁰ wird jedoch festgestellt, dass das SPS gegenüber dem GATT eigenständige und speziellere Anforderungen an Handelsmaßnahmen im gesundheitlichen Bereich enthält. Für die Vorschriften des SPS hat dies entscheidende Bedeutung. Sie werden nicht mehr nur als Auslegungsvorschrift im Rahmen des Art. XX GATT geprüft, sondern sind eigenständiger Prüfungsmaßstab (vgl. (HILF 1997)).

¹⁷ Welche Schwierigkeiten und Gefahren für die Entwicklungsländer mit der zunehmenden Liberalisierung des Agrarhandels verbunden sind, wird unter Kap. 4.3. beschrieben.

¹⁸ Siehe Kap. 2.3.4.

¹⁹ Vgl. Präambel Abs. 8 des SPS.

²⁰ Panel-Report Kanada/Europa v. 18.8.1997, Paragraph 4.3, sog. "Hormonfleisch-Entscheidung".

Die aufgrund des Art. XX GATT getroffenen Panel-Entscheidungen, wie z.B. der Thunfisch-Delphin-Fall, werden dadurch ihre Bedeutung nicht verlieren, denn die Interpretation des SPS wird sich nach den in diesen Entscheidungen gesetzten Maßstäben richten. Dies wurde durch eine neuere Entscheidung, die sog. Turtle-Shrimps-Entscheidung, bestätigt, da diese nach SPS unter Berücksichtigung der zu Art. XX entwickelten Maßstäbe entschieden wurde. So wünschenswert eine weite Interpretation aus ökologischen Gesichtspunkten erscheinen mag, ist dennoch davon auszugehen, dass die Panels auch im Rahmen des SPS an nationale Maßnahmen hohe Anforderungen stellen werden.

3.1.3 Grundprinzipien des SPS-Übereinkommens

Die tragenden Prinzipien des SPS bestätigen, dass das SPS im wesentlichen auf die uneingeschränkte Entwicklung des Handels ausgerichtet ist. Denn Mitgliedstaaten können gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen, die den Handel einschränken, nur unter engen Voraussetzungen treffen.

Übersicht 3-1: Voraussetzungen für gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen

Die WTO-Mitgliedstaaten können gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen ergreifen,

- soweit dies zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen erforderlich ist und die Maßnahmen auf wissenschaftlichen Grundlagen beruhen (Art. 2 Abs. 2 SPS);
- soweit keine willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung von Mitgliedstaaten vorliegt, in denen ähnliche Bedingungen herrschen (Art. 2 Abs. 3 SPS);
- soweit die SPS-Maßnahmen keine versteckten Handelshemmnisse darstellen (Art. 2 Abs. 3 SPS);
- soweit die Entwicklung die SPS-Maßnahmen auf internationalen oder wissenschaftlich begründeten nationalen Standards beruht (Art. 3 Abs. 3 SPS).

Da diese Voraussetzungen für die internationalen Lebensmittelstandards ganz entscheidend sind, sollen sie im folgenden näher beleuchtet werden.

Zunächst stellt sich die Frage, was unter *gesundheitspolizeilichen oder pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen* zu verstehen ist, oder anders gesagt, welche Mittel die Mitgliedstaaten anwenden dürfen, um ihre Schutzvorstellungen zu realisieren. Der Begriff der gesundheitspolizeilichen oder pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen wird in Anhang A des SPS-Abkommens definiert: Zu ihnen gehören:

„alle Gesetze, Erlasse, Verordnungen, Auflagen und Verfahren, einschließlich Kriterien in bezug auf das Endprodukt, Prüf-, Inspektions- und Genehmigungsverfahren, Verfahren der Probenahme und der Risikobewertung sowie unmittelbar mit der Sicherheit von Nahrungsmitteln zusammenhängende Verpackungs- und Kennzeichnungsvorschriften“.

Kurz gesagt, alle im weitesten Sinn der Gesundheitsvorsorge dienenden Maßnahmen müssen sich an dem SPS messen lassen und unterliegen dessen Restriktionen.

Beispiel: Der Hormonfleisch-Fall

Das Verbot der EU, Hormone in der Tiermast zu verwenden, ist eine gesetzliche Maßnahme, die Gesundheit der VerbraucherInnen vor Risiken zu schützen. Das Verbot ist deshalb eine gesundheitspolizeiliche Maßnahme im Sinn des SPS.

Die von den Mitgliedstaaten getroffenen Schutzmaßnahmen sind aber nur dann zulässig, wenn sie „*notwendig*“ sind. Als „*notwendig*“ gilt eine Maßnahme nach Art. 3 SPS, wenn sie internationalen Normen, Richtlinien oder Empfehlungen entspricht, was wiederum in Anhang A Nr. 3 konkretisiert wird: Dort heißt es, dass für die Nahrungsmittelsicherheit die internationalen Normen, Richtlinien, und Empfehlungen der Codex-Alimentarius-Kommission (CAK)²¹ einschlägig sind. Entsprechen die Lebensmittelvorschriften eines Staates den internationalen Standards der CAK, gelten sie gemäß Art. 3 Abs. 1 SPS als mit den Vorschriften des SPS vereinbar. Dies bedeutet zunächst, dass ein Mitgliedstaat auf jeden Fall die Maßnahmen ergreifen kann, die von der CAK in der genannten Weise als Standard beschlossen wurden. Die sich daraus ergebenden Handelsbarrieren sind also zulässig.

3.1.4 Höhere nationale Standards?

Die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, nationale Standards durchzusetzen, die ein höheres Schutzniveau als die Standards der CAK enthalten, sind vergleichsweise gering. Sie hängen wesentlich davon ab, ob ein höheres nationales Schutzniveau nach Art. 3 Abs. 3 SPS zulässig ist und ob der Mitgliedstaat dieses beweisen kann.

Nach dem SPS kann ein Mitglied nationale Maßnahmen mit einem höheren Schutzniveau nur dann erlassen, wenn er durch eine wissenschaftliche Begründung beweisen kann, daß die internationalen Normen nicht ausreichen, um das von ihm als angemessen erachtete Schutzniveau zu erreichen. Entweder der Mitgliedstaat legt eine wissenschaftliche Begründung für seine höhere Schutzmaßnahme vor, dass die internationalen Bestimmungen für sein Land nicht ausreichend sind (Art. 3 Abs. 1 SPS) oder er weist aufgrund wissenschaftlichen Beweismaterials nach, dass das *internationale Schutzniveau für seine Verhältnisse unangemessen* ist (Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 5 SPS). Die Mitgliedstaaten kommen also um eine wissenschaftliche Begründung nicht herum.

Eine wissenschaftliche Begründung im Sinn des Art. 3 Abs. 3 SPS liegt vor,

„wenn ein Mitglied auf der Grundlage einer Prüfung und Bewertung verfügbarer wissenschaftlicher Angaben gemäß den Bestimmungen dieses Übereinkommens festlegt, dass die einschlägigen internationalen Normen, Richtlinien oder Empfehlungen nicht ausreichen, um das für angemessen erachtete Schutzniveau zu erreichen“.

²¹ Eine ausführliche Darstellung der CAK findet sich in Kap. 3.2.

Diese Aneinanderreihung unbestimmter Rechtsbegriffe lässt nicht erkennen, welcher Art die wissenschaftlichen Angaben sein müssen und geben den Mitgliedstaaten wenig Anhaltspunkte, wie ein höheres Schutzniveau tatsächlich gerechtfertigt werden kann.

Frage 4: Ist die EU beim Erlass ihrer Hormonstandards an internationale Standards gebunden oder kann die EU höhere Standards erlassen? Welche Anforderungen muss die EU erfüllen, um ihr Hormonverbot zu rechtfertigen?

Die EU kann bei der Verwendung von Hormonen in der Tiermast ein höheres Schutzniveau als die in den internationalen Normen festlegen oder sogar in Totalverbot von Hormonen erlassen. Sie muss diese Maßnahmen jedoch anhand einer wissenschaftlichen Begründung rechtfertigen. Im Rahmen dieser Begründung wird eine Risikobewertung vorgenommen. Dabei wird zwischen möglichen Gesundheitsgefahren und der Intensität der Maßnahme abgewogen.

Die erste Instanz (Panel) beschränkt die Risikoabwägung allein auf eine wissenschaftliche Grundlage. Andere Argumente, wie zum Beispiel sozioökonomische Erwägungen, der vorbeugende Verbraucherschutz oder Tierschutzgesichtspunkte werden in die Abwägung nicht einbezogen. Diese Ansicht des Panel hält vor der Berufungsinstanz (Appellate Body) nicht stand. Das Appellate Body beschränkt die Mitgliedstaaten bei ihrer Begründung nicht allein auf naturwissenschaftlich nachweisbare Gefahren. Ob der Verbraucherschutz ein Abwägungskriterium sein kann, hat das Appellate Body nicht ausdrücklich entschieden. In der Abwägung finden aber z.B. Fragen des Missbrauchsrisikos oder der Kontrollschwierigkeiten Berücksichtigung. Beachtenswert ist ferner, dass die vorgelegten Studien nicht der herrschenden Meinung der Wissenschaft entsprechen müssen, sondern sich auch auf die abweichende Expertise einzelner qualifizierter und respektierter Wissenschaftler berufen können.

Und dennoch hat das Appellate Body das Hormonverbot der EU für unzulässig erklärt: Die von der EU vorgelegten wissenschaftlichen Studien und Hinweise auf internationale Konferenzen zu Risiken von Hormonfleisch reichten dem Appellate Body nicht aus. So hat es die Studien, die ein Krebsrisiko bejahen, als zu allgemein und nicht genügend auf die einzelnen Hormone bezogen zurückgewiesen. Damit hat das Appellate Body den Verstoß der EU gegen das SPS zwar bestätigt. Die EU hat jedoch die Möglichkeit ihre Hormonrichtlinie innerhalb von 15 Monaten bis Mai 1999 mit entsprechender wissenschaftlicher Begründung nachzubessern.

Besondere Schwierigkeiten bereitet den Mitgliedstaaten bei der Einführung höherer nationaler Standards die Beweislastfrage. Bisher war es allein Sache der angeklagten Partei, zu beweisen, dass ihr Schutzniveau gerechtfertigt ist. Diese Beweislastverteilung ist nun an das allgemeine Verfahrensrecht angepasst worden. Danach muss der klagende Mitgliedstaat nachweisen, dass ein Verstoß gegen das SPS vorliegt und der beklagte Mitgliedstaat kann dann nachweisen, dass dem nicht so ist, weil der Rechtfertigungsgrund des Art. 3 Abs. 3 SPS vorliegt.

Frage 5: Wie ist im Hormonstreitfall die Beweislastverteilung geregelt worden?

Im Wege der Umkehr des juristisch Üblichen ging das Panel von der Schuld des angeklagten Staates - hier der EU - aus. Nach Ansicht des Panels oblag es allein der EU zu beweisen, dass ihr Verbot mit den Vorschriften des SPS vereinbar ist. Diese Ansicht wird von der Berufungsinstanz, dem Appellate Body, nicht geteilt. Das Appellate Body betont, dass die allgemeinen Beweisregeln gelten. Zunächst muss der Beschwerdeführer den Verstoß gegen das SPS darlegen und der Beschwerdegegner muss dann einen solchen Verstoß widerlegen. Zumindest hat das Appellate Body in seiner Entscheidung die allgemeinen Grundprinzipien des Verfahrensrechts anerkannt. Ob dies den angeklagten Staaten viel helfen wird, sei dahingestellt. Denn ihnen obliegt nach wie vor die Pflicht, durch wissenschaftliche Begründungen nachzuweisen, dass ihre Schutzmaßnahme gerechtfertigt ist.

Zusammenfassung

Auf den ersten Blick könnte man annehmen, dass die Unbestimmtheit der zu berücksichtigenden Kriterien für den Erlass höherer nationaler Schutzmaßnahmen den Mitgliedstaaten einen weiten Handlungsspielraum einräumt. Betrachtet man die Möglichkeit, höhere Standards festzulegen, jedoch im Kontext der allgemeinen Prinzipien des SPS und der bisherigen Entscheidungspraxis der WTO-Panels, kommt man genau zu einem gegenteiligen Ergebnis. Der im SPS festgelegte primäre Vorrang internationaler Normen und der Beweiszwang der Mitgliedstaaten streben im Kern die Harmonisierung und Verwissenschaftlichung des internationalen Gesundheits – und Lebensmittelrechts an. Dies ist insbesondere dann bedenklich, wenn die international harmonisierten Regelungen das Schutzniveau der Vertragstaaten unterschreiten.

Hinzu kommt, dass die WTO-Panels dazu neigen, den ohnehin eingeschränkten Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten eng auszulegen. Dadurch wird der Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten für höhere nationale Schutzmaßnahmen zugunsten der nicht bedingungslos zu befürwortenden Ziele wie Harmonisierung und Abbau der nichttarifären Handelshemmnisse zunehmend eingeschränkt.

3.2 Die Codex-Alimentarius-Kommission

Wenn eine Kommission durch Verabschiedung internationaler Standards entscheidenden Einfluss auf die Gesundheit der Weltbevölkerung hat, drängt sich geradezu die Frage auf, wer gehört der CAK an und wie arbeitet die CAK?

Die Kommission des Codex Alimentarius (CAK) wurde 1962 von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und der Ernährungsorganisation der Vereinten Nationen (FAO) mit dem Ziel ins Leben gerufen, weltweit akzeptierte Standards für Lebensmittel zu formulieren.

3.2.1 Die Organisation der CAK

Die CAK besteht aus Mitgliedsländern der WHO und der FAO. In der Kommission sind derzeit 169 Länder vertreten, darunter sämtliche Mitgliedstaaten der Europäischen Union²². Sie trifft sich nur alle ein bis zwei Jahre und wird währenddessen durch ein Exekutivkomitee (Executive Committee) vertreten. Die eigentliche Arbeit der Festlegung von Standards wird in den 28 von der Kommission eingesetzten Ausschüssen getätigt.

Während die Zusammensetzung des Exekutivkomitees in den Regeln der CAK genau festgelegt ist, können den Länderdelegationen der Kommission und der Ausschüsse beliebig viele Mitglieder angehören, wobei jedoch jedes Land nur ein stimmberechtigtes Mitglied benennen kann (Rule I and VI of Procedure of the CAK).

Beispiel: ungleiche Mitgliedsverhältnisse in der CAK

Für Deutschland zum Beispiel nehmen, je nach Verhandlungsgegenstand, verschiedene Vertreter der Ministerien für Gesundheit und Landwirtschaft teil. Die Regierungsvertreter werden von Beratern begleitet - Wissenschaftler, Beamte, Angehörige der Industrie- und Handelskammern oder Vertretern der Industrie. Die Industrienationen schicken durchschnittlich zwischen 1/3 bis 2/3 Industrievertreter in ihre Delegationen (REINECKE 1997). Konsumentenschützer von Nichtregierungsorganisationen (NRO) sind in dieser Gruppe deutlich unterrepräsentiert. Zwischen privater Industrie und Verbraucherverbänden besteht ein krasses Mißverhältnis: 448 Delegierte der privaten Wirtschaft standen in einer Sitzungsperiode 8 NRO-Vertretern gegenüber (REINECKE 1997).

Ein Gremium, das sich zum großen Teil aus Vertretern der Privatwirtschaft der Industrienationen zusammensetzt, kann dem Selbstverständnis eines internationalen wissenschaftlichen unabhängigen Standardisierungsorgans nicht entsprechen. Der europäische Agrarkommissar Franz Fischler bemerkt hierzu:

„Ich bin überzeugt, dass eine Entscheidung von dieser Tragweite nur das Vertrauen der VerbraucherInnen untergraben kann, wenn sie durch eine geheime Abstimmung in einer Organisation erfolgt, in der der Einfluss der Agrarindustrie weit größer ist als der von Verbraucherverbänden“.

Ein ebenso erschreckendes Missverhältnis besteht zwischen den Industrienationen und den Entwicklungsländern. Die Entwicklungsländer sind in der CAK zwar alle vertreten, aber im Hinblick auf die Zahl ihrer Delegierten unterrepräsentiert, sei es, weil es für sie ein zu großer finanzieller Aufwand bedeutet, eine große Delegation zusammenzustellen, sei es, dass sie über keinen ausreichenden Verwaltungsapparat verfügen. Auffallend ist weiter, dass der Vorsitz in den 28 Ausschüssen von keinem einzigen Entwicklungsland, sondern ausschließlich von Vertretern aus Industriestaaten ausgeübt wird (FAO-Veröffentlichung: This is Codex Alimentarius, 2nd. Edition).

²² Stand: Januar 1998.

3.2.2 Die Aufgaben der CAK

Das Aufgabenfeld der CAK reicht von der Festlegung der *Lebensmittelstandards*, der *Lebensmittelkennzeichnung* bis hin zur *Lebensmittelsicherheit und -hygiene* (FAO-Veröffentlichung, s.o.).

Entschieden wird beispielsweise über gefährliche Tierarzneimittel in Fleisch, die Inhaltsstoffe diätischer Lebensmittel oder einfach nur die Zusammensetzung von Speiseeis oder Tomaten in Dosen.

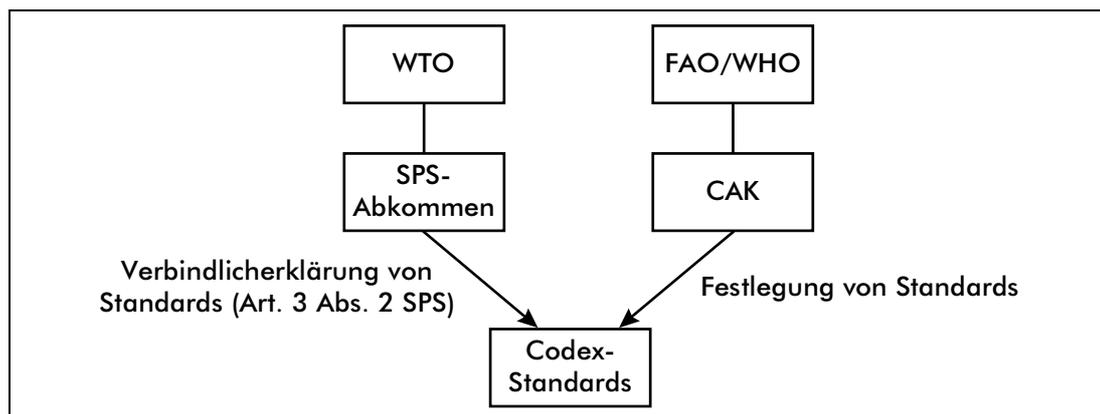
Übersicht 3-2: Aufgaben der CAK

- Festsetzung der Lebensmittelstandards (Codex-Standards)
- Festsetzungen in bezug auf die Lebensmittelkennzeichnung
- Festsetzungen in bezug auf die Lebensmittelsicherheit und -hygiene

3.2.2.1 Die Bedeutung der Codex-Standards

Vor dem Abschluss der Uruguay-Runde 1994 erlangten die Codex-Standards für ein Mitglied des GATT erst dann Bedeutung, wenn der Staat diese förmlich angenommen und umgesetzt hatte. Da die Standards in aller Regel lediglich einen Kompromiss der beteiligten CAK-Mitglieder bilden und das höhere europäische, bzw. deutsche Niveau erheblich unterschreiten, haben weder die EU noch Deutschland bislang eine nennenswerte Zahl von Codex-Standards angenommen (RITTER 1997). Mit der Verabschiedung des SPS haben die Codex-Standards eine viel größere Bedeutung erhalten.

Abb. 3.1: Das Verhältnis von CAK und WTO



Greifen die Mitgliedstaaten bei der Festsetzung ihrer nationalen Maßnahmen auf die Codex-Standards zurück, gilt ihre Maßnahme ohne das Erfordernis einer weiteren Begründung als zulässig (Art. 3 Abs. I SPS). Es kann deshalb nicht genug betont werden, dass die Regelungen der CAK stärker als bisher die weltweite Harmonisierung des Lebensmittelrechts bestimmen werden (RITTER 1997, S. 135). Die CAK

hat damit Einfluss auf den für den/die VerbraucherIn ganz wesentlichen Bereich des Gesundheitsschutzes. An dieser Stelle können wir also auf die Ausgangsfrage „Wer bestimmt, welche Inhaltsstoffe Nahrungsmittel beinhalten, und wer setzt die Standards für diese Inhaltsstoffe fest?“ zurückkommen und feststellen, dass die CAK der Dreh- und Angelpunkt der weltweiten Gesundheitsstandards ist. Wenn die CAK einen derartigen Einfluss auf die weltweite Beschaffenheit von Nahrungsmitteln hat, gewinnt das Verfahren zur Festsetzung der Standards eine besondere Bedeutung.

3.2.2.2 Die Festsetzung der Code-Standards

Die CAK beschließt zunächst, dass und welche Codex-Standards festgesetzt werden sollen²³. Die Untersuchungen der Ausschüsse oder einer sonstigen FAO/WHO-Expertengruppe bilden die Grundlage für den Vorschlag eines Codex-Entwurfs (proposed draft standard). Dieser Entwurf wird vom WTO-Sekretariat an die Mitgliedstaaten weitergeleitet. Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, hierzu Stellung zu nehmen. Die Stellungnahmen werden an den befassten Ausschuß weitergeleitet, der diese dann in dem sog. Codex-Entwurf (draft codex) einarbeitet. Nimmt die CAK diesen Codex-Entwurf an, wird er erneut den Mitgliedstaaten zur Stellungnahme zugeleitet. Nach Rücksprache mit dem befassten Ausschuß überarbeitet die CAK den Codex-Entwurf und bringt ihn dann als Codex-Standard zur Abstimmung.

In der Praxis der CAK und der Ausschüsse erfolgen die Abstimmungen grundsätzlich im Wege des Konsensualprinzips (HILF 1997). Es wird versucht, so lange zu verhandeln, bis zwischen den Beteiligten ein Konsens herbeigeführt werden kann. Eine ausdrückliche Abstimmung findet in diesem Fall nicht statt. Können sich die Beteiligten jedoch auch nach den Verhandlungen nicht einigen, erfolgt eine Mehrheitswahl, bei der die Mehrheit der anwesenden Stimmen ausreichend ist (Rule VI Abs. 6, Rules and Procedures of the CAK).

Beispiel: Festsetzungen der CAK zur Verwendung von Hormonen in der Tiermast

Die Festsetzungen der CAK zur Verwendung von Hormonen in der Tiermast veranschaulicht auf eindrucksvolle Weise die Arbeitsweise der CAK. Das Verfahren zur Festsetzung bzw. Freigabe von Hormonen in Fleischprodukten hat einen geradezu „erstaunlichen“ Abschluss gefunden. Auf der letzten Codex-Vollversammlung Anfang Juli 1995 wurde in geheimer Abstimmung unter Ausschluss der Öffentlichkeit entschieden, künftig bestimmte Hormone (Östradiol-17 β ; Progesteron, Testosteron, Zeranol, Trenbolon Acetat) in der Tiermast zuzulassen. Der Beschluss kam auf Druck der Amerikaner mit einer knappen Mehrheit von 33 Mitgliedstaaten (29 Gegenstimmen, 7 Enthaltungen) zustande (REINECKE 1997). Für zwei synthetische Hormone legte die Kommission Grenzwerte fest, drei weitere natürliche Hormone wurden ohne Mengenbeschränkung freigegeben (REINECKE 1997). Als Begründung wurde angeführt, es sei wissenschaftlich bewiesen, dass diese Hormone bei normalem Fleischverzehr gesundheitlich unbedenklich wären. Im Ergebnis haben also 33 Personen, die der

²³ Das Verfahren zur Festsetzung von Standards und sonstigen Empfehlungen der CAK ist in den Procedures for the Elaboration of Codex Standards and Related Texts und in den Rules and Procedures of the CAK (RPC) geregelt.

Weltöffentlichkeit völlig unbekannt sind, verbindliche Festsetzungen für die weltweite Verwendung von Hormonen in der Tiermast getroffen. Unter demokratischen Gesichtspunkten ist dies eine äußerst zweifelhafte Entscheidungspraxis.

Es ist offensichtlich, dass Entscheidungen wie die der CAK zur Festsetzung von Hormonen in der Tiermast ernsthafte Zweifel an deren Aussagekraft aufkommen lassen.

Nicht weniger bedenklich erscheint, dass es kein festgelegtes Verfahren zur Festsetzung von Bezugsgrößen gibt, die bei der Ermittlung der Standards zu Grunde gelegt werden. Dies mag daran liegen, dass die Berechnung von Höchstmengen als eine Wissenschaft für sich bezeichnet werden kann ((DE GROOT 1998) in SZ 1998). Um so wichtiger erscheint es deshalb, dass die CAK auf nachvollziehbare und eindeutig bestimmbare Bewertungsmaßstäbe zurückgreift, um die Codex-Standards festzulegen. Zwar hat sich die WHO und FAO auf einen Bewertungsmaßstab geeinigt, den sogenannte ADI-Wert (acceptable daily intake). ADI ist dabei die Menge eines Zusatzstoffes, der täglich - auch lebenslang - zu sich genommen werden kann, ohne die Gesundheit des Menschen zu beeinträchtigen. Nicht festgelegt wurden jedoch die Bezugsgrößen, anhand derer der ADI-Wert bestimmt werden soll. Die Bezugsgröße können beispielsweise Kinder eines bestimmten Alters oder auch Erwachsene sein. Wie es im Einzelfall zu der jeweiligen Bezugsgröße kommt, ist für den/die VerbraucherIn nicht immer nachvollziehbar. Leicht entsteht der Eindruck, daß bei der Festlegung der Bezugsgröße nicht immer nur gesundheitspolitische Erwägungen, sondern auch wirtschaftliche Interessen eine Rolle spielen. Es kann nämlich durchaus sein, daß aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten eine niedrigere Bezugsgröße zur Bestimmung des ADI-Wertes herangezogen wird, damit möglichst viele Länder diesen Wert erfüllen können und somit Zugang zum Weltmarkt erhalten.

Beispiel: Pestizide (nach DE GROOT in SZ 1998)

Auf der Grundlage des sogenannten ADI-Wertes werden die höchstzulässigen Mengen an Pestiziden festgelegt, die lebenslang ohne Bedenken mit der Nahrung aufgenommen werden dürfen. Entscheidend ist dabei die Auswahl der Referenzperson. Da Kinder im Verhältnis zu ihrem Körpergewicht mehr essen als Erwachsene, nehmen sie auch vergleichsweise mehr Schadstoffe auf. In Deutschland gilt ein vierjähriges Mädchen als Bezugsperson der Berechnung, so daß ermittelt wird, wieviel Pestizide ein Kind dieses Alters mit durchschnittlichen Ernährungsgewohnheiten aufnehmen würde. Liegt dieser Wert höher als der ADI-Wert, wird der Hersteller des Pestizids verpflichtet, seine Anwendungsvorschriften so zu ändern, daß die Pestizidrückstände niedriger sind.

Die CAK berechnet ihre Begrenzungen auf der Grundlage eines 60 kg schweren Erwachsenen; eine Sicherheitsmarge für Kinder existiert nicht. Kirschen dürfen beispielsweise nach dem Standard der CAK die zwanzigfache Menge des Pestizids Captam enthalten als in Deutschland. Wenn sich für die Berechnung der Aufnahme eines Pestizids zu hohe Werte ergeben, werden auch schon einmal der den Berechnungen zugrunde gelegte durchschnittliche Speiseplan der Bezugsperson verändert, indem die verzehrte Menge des belasteten Nahrungsmittels geringer angesetzt wird.

Das Beispiel zeigt, dass der ADI-Wert nur dann als aussagekräftig verstanden werden kann, wenn die Auswahl der Bezugsgröße nachvollziehbar und wissenschaftlich begründbar ist. Ansonsten setzt sich der ADI-Wert der Gefahr der Manipulierbarkeit aus, der Gesundheitsvorsorge gegen wirtschaftliche Interessen ausspielt.

Das vergleichsweise niedrige Niveau internationaler Standards lässt sich darauf zurückführen, dass die CAK sämtliche weltweit vorhandenen nationalen Ernährungsgewohnheiten bei der Festlegung ihrer Standards berücksichtigen. Dies führt im Ergebnis bestenfalls zu einem Ausgleich zwischen den niedrigsten und den höchsten nationalen Grenzwerten. Nationale Grenzwerte, die dem Gesundheitsschutz am besten gerecht werden, finden somit lediglich Eingang in die Gesamtbewertung, werden aber nicht zwangsläufig übernommen.

3.2.2.3 Die Lebensmittelkennzeichnung

Für viele VerbraucherInnen ist der Blick auf die Lebensmittelkennzeichnung der Verpackungen fester Bestandteil des Einkaufs geworden. Die für uns bereits selbstverständlich gewordene Lebensmittelkennzeichnung beruht auf den von der CAK getroffenen Festsetzungen.

Übersicht 3-3: Nahrungsmittelkennzeichnungen nach CAK

- Name des Nahrungsmittels
- Liste der Inhaltsstoffe (in quantitativ abgestufter Reihenfolge)
- Netto-Inhaltsangaben und Einwaagegewicht
- Name und Adresse des Herstellers
- Herkunftsland
- Verfallsdatum und Aufbewahrungshinweise
- Gebrauchshinweise

In der Liste der Inhaltsstoffe müssen auch die nach den Codex-Standards zulässigen Zusatzstoffe aufgeführt werden.²⁴

Die Lebensmittelverpackungen müssen darüber hinaus eine Nährwertangabe aufweisen, die die nahrhaften Anteile aufführt. Zwingend erscheinen müssen der Energiegehalt (Kalorien), der Anteil an Eiweiß, Fett, Kohlenhydraten sowie der Anteil an Vitaminen und Mineralien. Die Vitamin- und Mineralienliste sollte auf jeden Fall die Angabe im Verhältnis zum täglichen Bedarf angeben und nur solche Substanzen aufführen, die in einer nennenswerten Menge in dem Nahrungsmittel enthalten sind.

²⁴ Die Beurteilung und Bewertung von Zusatzstoffen wird von dem Joint FAO/WHO Expert Committee on Food Additives (JECFA) vorgenommen, das bereits 1956 gegründet wurde. Die vordringliche Aufgabe von JECFA besteht darin, den Ausschuss "Nahrungsmittelzusätze und -fremdstoffe" (Codex Committee on Food Additives and Contaminants) beratend und vorbereitend zu unterstützen.

Abb. 3.2: Lebensmittelkennzeichnung entsprechend den Anforderungen der CAK

Vollkorn Dinner Roll (1 Roll = 35 g)	Vorderseite
Nährwerte pro 100 g	Marmelade 375 ml
Brennwert 257 kcal (1086 kJ)	Zutaten: Zucker, Orangenschale, Wasser, Orangensaft-Konzentrat, Pectin (Geliermittel), Zitronensäure (Säureregulator)
Eiweiß 10 g Fett 3 g Kohlenhydrate 51 g	Hergestellt in Kanada
Anteil an empfohlener Tagesmenge	XYZ Canning Company Toronto, Ontario
Thiamin 26% Riboflavin 9% Niacin 23% Vitamin B ₆ 11% Folacin 26% Calcium 9% Magnesium 34% Eisen 17% Zink 20%	Rückseite
	Mindestens haltbar bis 30.11.92
	Los Nr. 1594
	Nach dem Öffnen kühl lagern.

Die Nährwert- und Inhaltsangabe ist längst nicht mehr ausreichend, um die Qualität eines Nahrungsmittels für den/die VerbraucherIn so darzulegen, dass er/sie sich ein Gesamtbild von dem Produkt machen kann. Bedeutsam sind in diesem Zusammenhang Angaben über die Herkunft der Inhaltsstoffe, des Herstellungsverfahrens, wie z.B. den ökologischen Landbau. Solche Angaben betreffen jedoch nicht die Zusammensetzung des Lebensmittels, sondern weisen eine darüber hinausgehende Qualität des Lebensmittels, z.B. durch besonders ressourcenschonende oder sozialverträgliche Produktionsformen aus. Sie sind deshalb nicht Gegenstand der CAK, sondern richten sich nach dem TBT.²⁵

Zusammenfassung

Der vorbeugende Gesundheits- und Verbraucherschutz droht bei dem derzeitigen Verfahren der CAK zur Festlegung von Standards unterzugehen. Von den Mitgliedstaaten festgelegte Standards können von einer anonymen Expertenrunde unter Ausschluss der Öffentlichkeit faktisch aufgehoben werden. Eine Demokratisierung der Struktur und des Verfahrens der CAK ist daher dringend notwendig.

²⁵ Siehe Kap. 3.3.

3.3 Das Abkommen über technische Handelshemmnisse - TBT

Das TBT verfolgt die Liberalisierung des Welthandels durch den Abbau von nichttarifären Handelshemmnissen, die durch technische Regelungen entstanden sind. Unter das TBT fallen beispielsweise Vorschriften über Produktstandards, die Eigenschaften von Waren, Kennzeichnungsbestimmungen und Regelungen der nationalen Prüfung und Zertifizierung.

3.3.1 Anwendungsbereich des TBT und Abgrenzung zum SPS

Beim TBT geht es, ebenso wie beim SPS, um die Möglichkeiten der einzelnen Mitgliedsländer, nationale Standards und Kennzeichnungsbestimmungen festzulegen, die sich auf technische Regelungen beziehen. Die Abgrenzung zwischen den beiden Abkommen kann dem Wortlaut des Art. 1 Abs. 5 des TBT entnommen werden: Soweit das SPS eingreift, findet das TBT keine Anwendung. Dies bedeutet, dass das TBT alle industriellen und landwirtschaftlichen Produkte erfasst, soweit es sich nicht um gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen handelt. Lebensmittelrechtliche Fragen im Hinblick auf Inhaltsstoffe richten sich damit ausschließlich nach dem SPS.

3.3.2 Die Grundlagen des TBT

Die Grundlagen des TBT greifen die allgemeinen Regeln des GATT auf und enthalten darüber hinaus einige spezielle Vorschriften. Die wesentlichen Regelungen sind in Art. 2 des TBT enthalten:

- Bei der Aufstellung und Handhabung technischer Normen ist der *Grundsatz der Nichtdiskriminierung* zu berücksichtigen, d.h. inländische und ausländische Waren müssen gleichbehandelt werden.
- Technische Regelungen dürfen nicht derart angewandt werden, dass sie ein unnötiges *Handelshemmnis* darstellen und nicht restriktiver ausgestaltet sein als erforderlich, um die legitimen Ziele wie Gesundheitsschutz oder Schutz der nationalen Sicherheit zu erreichen.
- Die Anwendung *international anerkannter Normen* wird empfohlen, um die Standards langfristig zu harmonisieren und möglichst transparent zu machen. Können die legitimen Ziele nicht anhand von internationalen Standards erreicht werden, kann unter bestimmten Voraussetzungen auf nationale Standards zurückgegriffen werden.
- *Abweichende nationale Bestimmungen* anderer Mitgliedstaaten sollen anerkannt werden (Konformitätsprüfungsverfahren), soweit sie die gleichen Ziele verfolgen wie die inländischen Bestimmungen und die technische Kompetenz der jeweiligen nationalen Prüfstelle anerkannt ist.
- Die Mitglieder verpflichten sich, für die *Einhaltung dieser Prinzipien* auch durch lokale und nichtstaatliche Normungsinstanzen Sorge zu tragen.

- Die Vertragsparteien sind verpflichtet, die anderen Vertragspartner über die Einführung und Anwendung von technischen Normen und Vorschriften zu *informieren*, wenn von ihnen Handelseffekte zu erwarten sind.
- *Die Umwelt* wird ausdrücklich neben dem Schutz von Menschen, Tieren und Pflanzen als gerechtfertigte Begründung anerkannt, um von den internationalen Standards abzuweichen.

Diese Inhalte des TBT lassen sich auf *zwei Kernaussagen* zusammenfassen. Es soll vermieden werden, dass technische Regulierungen und Standards als allgemeine Marktbarrieren fungieren. Außerdem sollen einheimische Produzenten nicht durch technische Regulierungen und Standards in protektionistischer Weise vor ausländischer Konkurrenz geschützt werden.

3.3.3 Vergleich zwischen den Regelungen des TBT und des SPS

Bei einem Vergleich des TBT mit dem SPS wird vor allen Dingen eines deutlich: Es gibt keine der CAK vergleichbare Institution, die für die Festlegung der Standards zuständig ist. Es liegt deshalb nahe anzunehmen, die Mitgliedstaaten seien im Rahmen des TBT in ihren Gestaltungsmöglichkeiten freier als im SPS. Da das TBT genauso wie das SPS die Einschränkung nichttarifärer technischer Handelshemmnisse zum Gegenstand hat, sind die Mitgliedstaaten jedoch auch beim TBT in der Festlegung ihrer Standards beschränkt. Nationale Standards sind nur dann zulässig, wenn kein internationaler Standard²⁶ existiert oder in Vorbereitung ist oder wenn ein internationaler Standard ein ungeeignetes Mittel zur Erreichung eines legitimen Ziels darstellt (Art. 2 TBT). Beweisen muss der jeweilige Mitgliedstaat, dass die internationalen Standards zur Erreichung seiner legitimen Ziele nicht ausreichen (GINZKY 1997). Im Ergebnis ist man also wieder genau bei den Schwierigkeiten des SPS angelangt, nämlich bei der häufig unüberwindlichen Beweislast der Mitgliedstaaten und der restriktiven Interpretation unbestimmter Rechtsbegriffe durch die WTO-Streitschlichtungspanels.

Als weitere Einschränkung kommt beim TBT hinzu, dass jeder Mitgliedstaat bei der Aufstellung seiner technischen Regelungen abwägen muss, ob es ihm zuzumuten ist, die Regelung vollständig zu unterlassen. Dies kann in Ergebnis dazu führen, dass eine nationale Regelung unzulässig ist, weil die daraus entstehenden nachteiligen Folgen für den einzelnen Mitgliedstaat noch zumutbar sind.

3.3.4 Anwendungsbereich des TBT auf umweltschädigende Produktionsverfahren

Das WTO/GATT-Reglement trennt strikt zwischen Produktstandards und Produktionsstandards. Produktstandards beziehen sich unmittelbar auf Produkteigenschaften, während Produktionsstandards das Herstellungsverfahren betreffen.

²⁶ Siehe Kap. 3.3.5.

Produktstandards dienen der Kontrolle der Umweltauswirkungen eines Produktes während und nach seiner Nutzung, nicht jedoch bei der Produktion. Produktstandards unterfallen sowohl dem GATT- als auch dem TBT-Abkommen, sofern sie gleichermaßen für inländische und ausländische Produkte gelten. Allerdings muss beachtet werden, dass Produktstandards potentiell eine protektionistische Wirkung haben (HELM 1995).

Produktionsstandards legen fest, nach welchen Kriterien der Produktionsprozess abzulaufen hat. Noch ist ungeklärt, inwieweit das TBT auch auf Produktionsstandards, insbesondere bei umweltschädigenden Produktionsprozessen, Anwendung findet (HELM 1995). Richtungsweisend ist insoweit die Thunfisch-Delphin-Entscheidung, in der das GATT-Panel eine restriktive Auslegung des Begriffs Produktionsstandards befürwortet²⁷. Regelungen in bezug auf umweltschädigende Produktionsverfahren wurden deshalb als unzulässige handelsbeschränkende Maßnahme erachtet.

Frage 3: Können die USA ihr Importverbot für Thunfisch damit rechtfertigen, dass andere Staaten bei ihren Fangmethoden umweltschädigende Produktionsformen anwenden?

Die Panels haben auch an diesem Punkt gegen die USA entschieden. Ein Importverbot kann nicht damit gerechtfertigt werden, dass es zu einer Vereinheitlichung der Produktionsformen führe. Zwar schreibt Art. 3 Abs. 4 GATT ausdrücklich eine Gleichbehandlung von ausländischen und inländischen Waren vor²⁸, soweit es sich um „gleichartige Waren“ handelt. Der Begriff „gleichartige Ware“ beziehe die Gleichbehandlung nur auf das Produkt selbst, nicht jedoch auf das Produktionsverfahren. Die Festsetzungen zur Art und Weise des Thunfischfangs betreffen unmittelbar die Herstellung des Thunfischs, nicht jedoch das fertige Produkt Thunfisch als solches und werden deshalb nicht von dem Begriff „gleichartige Ware“ erfasst.

Es lässt sich durchaus im Gegensatz zu der engen Auslegung des Panels argumentieren, dass die Anzahl der beim Fang getöteten oder verletzten Delphine den Thunfisch zwar nicht in seiner materiellen Zusammensetzung, aber doch als Ware ändert, insofern als die Fangmethode für viele Konsumenten ein bedeutendes Kaufkriterium darstellt (HELM 1995); (CAMERON 1994). Waren unterscheiden sich demnach nicht

²⁷ Das TBT definiert „technische Vorschriften“ als Regelungen, die nicht nur Produkteigenschaften, sondern auch mit ihnen zusammenhängende Prozesse und Produktionsmethoden regeln (Anlage I: „Product characteristics or their related processes and production methods“). Bei einer weiten Auslegung des Begriffs „technischer Vorschriften“ sind Produktionsvorschriften zulässig, die mit umweltunverträglichen Produktionsmethoden begründet werden (Helm 1995). Bei einer engen Auslegung des Begriffs der technischen Regelung wären Produktionsvorschriften nur dann zulässig, wenn sie Einfluß auf die materiellen Produkteigenschaften haben (Helm 1995). Eine weite Interpretation ist aus ökologischen Gesichtspunkten zu befürworten und wird vielfach vertreten (Helm 1995); (Gintzky 1997).

²⁸ Siehe zum Begriff der Nichtdiskriminierung oben Kap. 2.1.1.

nur in ihrer materiellen Zusammensetzung, sondern auch durch immaterielle Werte, die mit ihnen verbunden werden (CAMERON 1994).

Angesichts der restriktiven Interpretation in den bisherigen Panel-Entscheidungen, ist nicht davon auszugehen, dass umweltschonende Produktionsformen als Rechtfertigung für Handelshemmnisse im Rahmen des TBT in den nächsten Jahren anerkannt werden. Vielmehr werden die im GATT getroffenen Auslegungsmaßstäbe auch im Rahmen des TBT herangezogen werden. Schließlich haben beide Abkommen gleichermaßen einen möglichst uneingeschränkten Handel zwischen den Mitgliedstaaten zum Ziel.

3.3.5 Zulässigkeit von Produktkennzeichnungen im Rahmen des TBT

Produktkennzeichnungen sind ein Instrument der Produktinformation. Sie dienen dazu, die Eigenschaften von Produkten für den Adressaten möglichst „auf einen Blick“ kenntlich zu machen. Produktkennzeichnungen können in verschiedene Kategorien unterschieden werden, beispielsweise:

- Produktkennzeichnungen, die eine bestimmte Materialzusammensetzung garantieren (sog. Gütesiegel, z.B. 100 Prozent Schurwolle);
- Produktkennzeichnungen, die die Einhaltung bestimmter ökologischer Standards garantieren, sog. „Umweltzeichen“;
- Produktkennzeichnungen, die die Einhaltung bestimmter sozialer/ entwicklungs-politischer Kriterien garantieren;
- Produktkennzeichnungen, die als Werbemittel von Herstellern genutzt werden.

Selbstverständlich können Produktkennzeichnungen auch mehreren der genannten Kategorien zugeordnet werden: so gibt es beispielsweise firmeneigene Produktkennzeichnungen, die die Einhaltung ökologischer Standards garantieren, aber natürlich auch als Werbemittel der Firma dienen.

Das erste deutsche Umweltzeichen - der „Blaue Engel“ - beschrieb ein Umweltzeichen als „eine spezielle Auszeichnung“ für Produkte, die im Vergleich mit anderen Produkten, die dem gleichen Gebrauchszweck dienen, eine geringere Umweltbelastung aufweisen (LANDMANN 1997).

Die Zulässigkeit von Umweltgütezeichen - und damit von Produktkennzeichnungen - wurde von der World Trade Organization (WTO) ausdrücklich bestätigt, sofern die Zugangskriterien für inländische und ausländische Produkte gleich sind. Eventuelle Produktvorteile beruhen hier auf der freien Kaufentscheidung des Konsumenten. Brisant sind Produktkennzeichnungen nur, wenn an die Zeichenvergabe beispielsweise eine Lebenszyklusanalyse geknüpft ist, da dann unterschiedliche Produktionsprozesse mit in die Zeichenvergabe einfließen.

Beispiel: Thunfisch-Delphin-Fall

Die US-amerikanische Kennzeichnung von Thunfischen und Thunfischprodukten als „dolphin safe“ ist in der Thunfisch-Delphin-Entscheidung genehmigt worden. Bisher ist kein Umweltgütezeichen bekannt, das durch das Streitschlichtungspanel der WTO abgelehnt und für nicht konform befunden wurde.

Im Rahmen der Aktivitäten der *International Standardization Organization (ISO)* wird derzeit die Normung von ökologischen Produktkennzeichnungen vorangetrieben (ISO 14020 Serie). Sobald die ISO 14020²⁹ in Kraft tritt, müssten ökologische Produktkennzeichnungen - die sich an die Norm halten - per se WTO/GATT-konform sein, da das TBT auf internationale technische Standards - wie beispielsweise die ISO-Normen – Bezug nimmt. Als Anhang dieses Agreements existiert ein Verhaltenskodex, der die Vorbereitung, Übernahme und Anwendung der Standards festlegt, d.h., die Formulierung internationaler technischer Normen ist über das GATT/WTO-Reglement abgesichert.

3.3.6 Das TransFair-Gütesiegel und das TBT

Ergänzend soll im folgenden auf weitere Produktkennzeichnungen und deren Verhältnis zum GATT eingegangen werden. Beispielhaft wird insoweit auf das TransFair-Gütesiegel eingegangen.

Das TransFair-Gütesiegel wird in Deutschland von „TransFair - Verein zur Förderung des Fairen Handels mit der Dritten Welt e.V.“ vergeben. Ziel des Vereins ist die Förderung des Verkaufs von fair gehandelten Produkten. Es wurde 1992 mit der Gründung des Dachverbandes TransFair International (heute FairTrade Labelling Organization International) eingeführt. Die Kriterien für die Erteilung des Gütesiegels werden jeweils produktgruppenspezifisch festgelegt. Jedes Land hat sein eigenes Kriterien-Komitee, das für die Ausarbeitung der Kriterien der im betreffenden Land mit dem TransFair-Zeichen gekennzeichneten Produkte verantwortlich ist. Die Anforderungen müssen den Richtlinien der FairTrade Labelling Organization International entsprechen. Die Vergabe des TransFair-Siegels erfolgt unbefristet. TransFair ist eine unabhängige Kennzeichnung, da Zeichengeber und Zeichennehmer nicht identisch sind.

Obwohl sich die Kriterien, die für TransFair Produkte festgelegt werden, immer auch auf den Produktionsprozess beziehen (z.B. Arbeitsbedingungen, Export muss von den kleinbäuerlichen Kooperativen selbst organisiert werden, ...) und man damit annehmen könnte, dass dieses Label nicht konform ist mit dem GATT/TBT-

²⁹ Die ISO 14020 unterscheidet drei Typen von Umweltkennzeichnungen. Jeder Umweltkennzeichnungs- bzw. -deklarations-Typ wird durch eine oder mehrere zugehörige Normen standardisiert:

- Typ I: Freiwillige, auf multiplen Kriterien basierende Labelling-Programme, die die Umweltvorteile eines Produktes einer bestimmten Produktkategorie - basierend auf Lebenswegbetrachtungen - hervorhebt (ISO 14024)
- Typ II: Selbstdeklarierte Umweltaussagen (ISO 14021, ISO 14022, ISO 14023)
- Typ III: Quantifizierte Produktinformationskennzeichnung, die auf einer unabhängigen Überprüfung mit vorgegebenen Indizes basiert (ISO 14025) (ISO 1998b, S. 1).

Reglement, gibt es bisher keine Einwendungen gegen die TransFair Kennzeichnung. Vermutlich liegt ein Grund darin, dass das Marktpotential der so gekennzeichneten Produkte eher gering ist (z.B. TransFair Kaffee: BRD ca. ein Prozent, Schweiz ca. fünf Prozent Marktanteil).

Beispiel: TransFair-Kaffee

Im internationalen Rohstoffhandel ist Kaffee das zweitwichtigste Exportprodukt. Die wichtigsten Exportländer für Kaffee sind Brasilien, Kolumbien, Indonesien und die Elfenbeinküste. 65 Prozent der Weltkaffeennachfrage wird durch die Exportländer Lateinamerikas befriedigt. Nach Deutschland werden ca. 15 Prozent des weltweiten Kaffee-Exports importiert. Nach den USA ist die BRD die größte Abnehmerin von Rohkaffee.

TransFair-Kaffee ist ein Röstkaffee, bei dem in der Regel ein höherer Wertschöpfungsanteil bei den Erzeugern verbleibt als bei konventionellen Kaffeearten. TransFair e.V. bietet den von den Preisschwankungen des internationalen Kaffeehandels besonders betroffenen Kleinbauern einen kostendeckenden Mindestpreis für einen Teil der Ernte (ca. DM 2/0,5 kg bei Arabica-Sorten, DM 1,80/0,5 kg bei Robusta-Sorten, ökologisch angebauter Kaffee erhält pro 0,5 kg einen Aufschlag von 0,25 DM (LANDMANN 1997)), langfristige Handelsbeziehungen und die Möglichkeit einer zinsgünstigen Vorfinanzierung eines Ernteanteils. Die Kleinbauern müssen sich allerdings schon zu einer Selbstvermarktungsorganisation zusammengeschlossen haben, die den lokalen Zwischenhandel ausschaltet.

Seit TransFair-Kaffee in Deutschland über den Lebensmittelhandel vertrieben wird (seit 1993) und nicht mehr über Direktvertrieb entwicklungspolitischer Privatinitiativen, konnten die Endverbraucherpreise gesenkt werden, da dieses Vermarktungssystem billiger und effizienter arbeitet. Dadurch erreichte TransFair-Kaffee in der BRD bis Ende 1994 einen Marktanteil von knapp einem Prozent. An die kleinbäuerlichen TransFair-Kaffee-Produzenten konnte bis Juli 1994 ein Erlös von 28 Mio. DM überwiesen werden. Dieser Erlös wird z.T. direkt an die Bauern ausgezahlt und dient z.T. der Förderung von Diversifikations- und Schulungsprogrammen (HERBIG 1995).

3.4 Das Übereinkommen zur Beilegung von Streitigkeiten

Das Streitbeilegungsverfahren beruht auf den Regelungen der Art. XII und XXIII des GATT. Diese Regelungen werden im Rahmen des WTO-Abkommens durch ein eigenständiges *Abkommen zur Beilegung von Streitigkeiten - DSU-Übereinkommen (Dispute Settlement Understanding)* - ergänzt und weiterentwickelt..

Die WTO betont, dass das Streitbeilegungssystem ein zentrales Element zur Schaffung von Sicherheit und Vorhersehbarkeit im multilateralen Handlungssystem ist. Der internationale Handel kann nur funktionieren, wenn die einzelnen Staaten die Handelsbedingungen des GATT-Abkommens einhalten. Dennoch können zwischen zwei Handelspartnern Streitigkeiten entstehen, die auf einer unterschiedlichen Auslegung oder willentlichen Verletzung der GATT-Vereinbarungen beruhen. Können sich die Vertragsstaaten nicht untereinander einigen, kann der Staat, der sich zu unrecht in seiner Handelsfreiheit beeinträchtigt sieht, ein Streitschlichtungsverfahren bei der WTO anhängig machen. Ein Streitschlichtungsausschuss, ein sogenanntes Panel, entscheidet dann über die Auslegung und Anwendung der GATT-Bestimmungen und verfasst einen Abschlußbericht.

3.4.1 Die Defizite des bisherigen GATT

Hintergrund für die Verabschiedung des DSU waren vor allem die Defizite des bisherigen GATT-Streitschlichtungsverfahrens. Diese Defizite beziehen sich im wesentlichen auf zwei Feststellungen: den Abstimmungsmodus und die fehlende Berufungsinstanz.

Abstimmungsmodus: Wenn ein Mitgliedstaat früher in einem Streitschlichtungsverfahren verurteilt wurde, trat der Schiedsspruch nur dann in Kraft, wenn alle Vertragsparteien - auch die in den Streitfall involvierten - dem Spruch zustimmten. Die Streitparteien verfügten somit über ein faktisches Vetorecht und konnten den Schiedsspruch insgesamt zu Fall bringen. Schiedssprüche der Panels hatten deshalb nur beschränkte Durchsetzungskraft. Unter dem Gesichtspunkt der Förderung des internationalen Handels ist die neue Regelung des DSU-Übereinkommens insoweit zu begrüßen. Dennoch sollte nicht vergessen werden, dass gerade im Umweltbereich durch dieses Vetorecht die Mitgliedstaaten nationale Schutzinteressen durchsetzen konnten und das Vetorecht insoweit durchaus positive Wirkungen entfalten konnte. Im Thunfisch-Delphin-Fall erachtete das Panel das Importverbot der USA für Thunfisch, bei dessen Fang Delphine getötet wurden, für unzulässig. Die Amerikaner haben von ihrem Vetorecht Gebrauch gemacht, so dass die Entscheidung insgesamt nicht angenommen wurde.

Dieser „Blockadepraxis“ entgegenzuwirken war oberste Priorität der neuen Regelungen im DSU. Nunmehr ist ein Schiedsspruch immer gültig, es sei denn alle Mitgliedstaaten lehnen das Ergebnis einstimmig ab. Durch das nunmehr fehlende Vetorecht der Mitgliedstaaten wird der Erlass nationaler Schutzmaßnahmen einmal mehr erschwert. Um so dringlicher ist aus umweltbezogener Sicht die Forderung, dass die GATT-Bestimmungen als solche den Staaten genügend Souveränität für nationale Schutzmaßnahmen belassen müssen. Die Ausführungen zum SPS und zum TBT haben jedoch verdeutlicht, dass dies nicht der Fall ist und das GATT sowie die WTO-Übereinkommen insoweit reformbedürftig sind. Die grundlegende Problematik der unzureichenden Regelungen im GATT und in den weiteren WTO-Übereinkommen sollte deshalb nicht auf die Ebene der nunmehr vorhandenen Bindungswirkungen des Streitschlichtungsverfahrens verlagert werden.

Berufungsinstanz: Außerdem hat das DSU eine unabhängige Berufungsinstanz geschaffen. Die bisherigen GATT-Streitentscheidungen waren nicht berufungsfähig (MAVROIDIS 1992). Dem Berufungsgremium (Dispute Appellate Body) gehören sieben Mitglieder an, die einem Rotationsverfahren unterliegen und für jeweils vier Jahre gewählt werden. Um deren Unabhängigkeit und Kompetenz sicherzustellen, dürfen sie keine Regierungsvertreter sein und müssen ausgewiesene Fachleute in den Bereichen internationales Recht, Handel und den Themenbereichen der streitbetreffenden Abkommen sein (Art. 17 GATT).

3.4.2 Das Streitbeilegungsgremium (Dispute Settlement Body - DSB)

Das *WTO-Streitbeilegungsgremium (DSB)* besteht in personeller Hinsicht aus den Mitgliedern des Allgemeinen Rates. Der Allgemeine Rat tritt deshalb im Bedarfsfall als Streitbeilegungsgremium zusammen, um dessen Aufgaben wahrzunehmen. Die Aufgaben des DSB bestehen nach Art. 2 Absatz 1 des DSU darin, das Streitbeilegungsverfahren zu verwalten, die Schiedsausschüsse (Panels) einzuberufen, deren Berichte anzunehmen und die Umsetzung der Panelberichte durch die Mitgliedstaaten zu überwachen.

Übersicht 3-4: Aufgaben des DSB

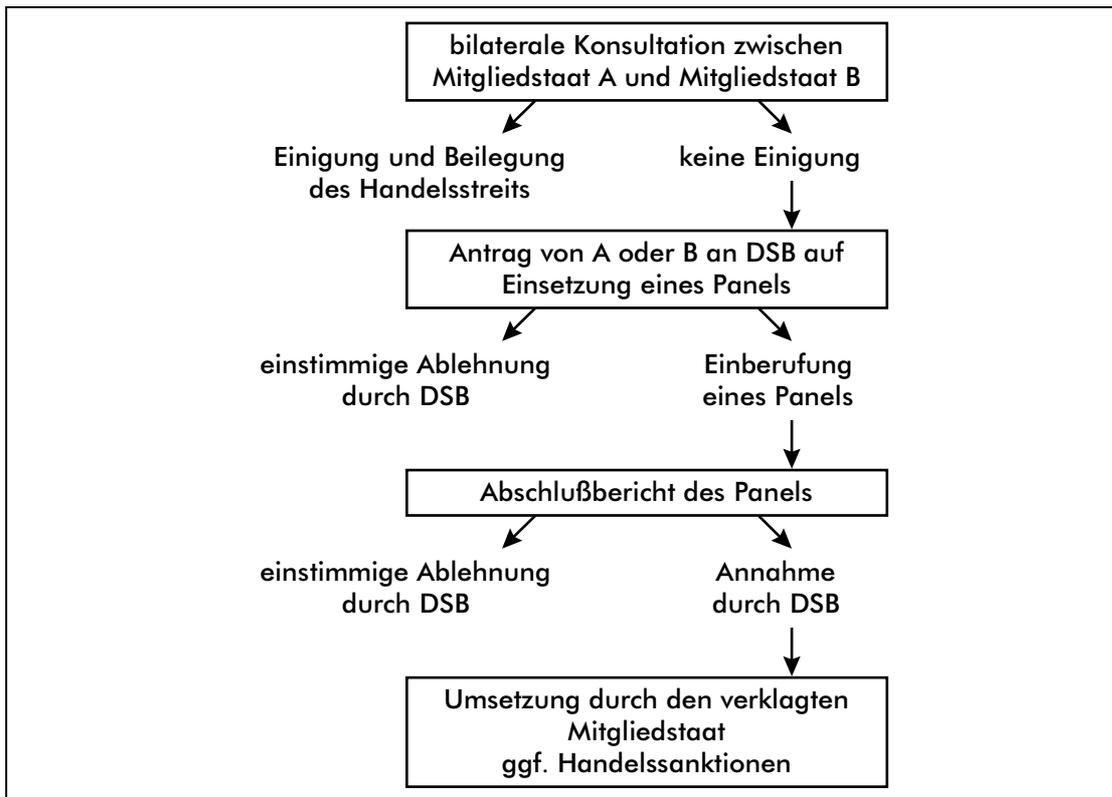
- Verwaltung des Streitbeilegungsverfahrens
- Einberufung der Panels
- Annahme der Panel-Abschlußberichte
- Überwachung der Umsetzung der Panel-Empfehlungen durch die Mitgliedstaaten

3.4.3 Das Streitbeilegungsverfahren

In einem ersten Schritt des Streitbeilegungsverfahrens versuchen die Vertragsstaaten, den Konflikt durch Konsultationen beizulegen. Können sich diese nicht innerhalb eines Monats einigen (30 Tage), kann die klagende Partei beim DSB die Einsetzung eines Panels verlangen (Art. 4 Absatz 7 DSU).

Das Panel wird in jedem Einzelfall neu besetzt und besteht aus drei ausgewiesenen Experten, mit oder ohne Regierungsmandat, jedoch nicht aus einem streitbeteiligten Mitgliedstaat (Art. 8 Absatz 5 DSU). Das Panel überprüft den Streitfall aufgrund der relevanten Vertragstexte und erstellt innerhalb von sechs, spätestens neun Monaten einen Abschlußbericht (Art. 11 und 12 DSU).

Abb. 3.3: Ablauf des multilateralen Streitschlichtungsverfahrens



Der Abschlußbericht des Panels muss vom DSB angenommen werden und dient als Grundlage für die Streitbeilegung zwischen den Parteien (Art. 16 und 19 DSU). Der Abschlußbericht ist angenommen, sofern der DSB - spätestens nach zwei Monaten (60 Tagen) nach Vorlage durch das Panel - ihn nicht einstimmig abgelehnt hat oder eine der Partei Berufung einlegt. Nimmt das DSB den Panel-Bericht an, sollen die dort getroffenen Panel-Empfehlungen möglichst sofort, spätestens innerhalb von 15 Monaten von der beschuldigten Partei umgesetzt werden (Art. 21 DSU). Setzt der betroffene Staat die Empfehlungen nicht innerhalb der ihm gesetzten Frist um, können auf freiwilliger Basis zwischen den Parteien Kompensationen ausgehandelt werden. Kommt keine Einigung zustande, kann die geschädigte Partei bei dem DSB beantragen, GATT-vertragliche Konzessionen gegenüber der beschuldigten Partei aussetzen zu dürfen (Art. 22 Absatz 2 DSU). Solche Aussetzungen sind zeitlich befristet bis zur endgültigen Rücknahme der strittigen Maßnahme oder anderweitigen Befolgung der Panel-Empfehlung durch die beschuldigte Partei.

Frage 4: Welche Besonderheiten und Verbesserungen weist das neue Streitbeilegungsverfahren der WTO auf.

Das DSU führt mit dem Appellate Body das Rechtsmittel der Berufung erstmals in das internationale Streitbeilegungsverfahren ein. Nachdem das Importverbot der EU durch den Panel-Bericht zunächst für unzulässig erklärt wurde, legte die EU teilweise mit Erfolg Berufung gegen diese Entscheidung ein. Unter demokratischen Gesichtspunkten war die Einführung einer zweiten Instanz längst überfällig. Bedenkt

man darüber hinaus, dass die Entscheidungen wie der Hormonfall auf die gesamte Weltbevölkerung Einfluss haben können, darf eine Berufungsinstanz nicht fehlen.

Das vom DSB einberufene dreiköpfige Panel hat von den verfahrensrechtlichen Möglichkeiten des DSU Gebrauch gemacht. Erstmals führte das Panel neben der Anhörung der Parteien zusätzlich ein Expertenhearing nach Art. 13 DSU und Art. 11 Abs. 1 SPS durch und hat damit verfahrensrechtliches Neuland betreten. Im Einvernehmen mit den Parteien wählte es sechs wissenschaftliche Sachverständige aus und stellte diesen in Anwesenheit der Parteien insgesamt 35 Fragen über die wissenschaftlichen Fakten, zu denen die Parteien kontrovers vorgetragen hatten (HILF 1997).

Zusammenfassung

Das neue WTO-System zur Streitbeilegung zeichnet sich insgesamt durch eine Verfahrensbeschleunigung und durch eindeutige Konsequenzen für die Vertragsparteien aus. Die Vertragsstaaten werden dadurch zunehmend gezwungen, die Vereinbarungen des WTO-Übereinkommens umzusetzen und die Liberalisierung nicht durch unzulässige Einzelmaßnahmen zu behindern. Dadurch geht jedoch ein weiteres Stück nationaler Souveränität verloren, was sich insbesondere bei Maßnahmen zum Schutz der Umwelt zeigt.

3.5 Zusammenfassende Betrachtung

Die hohe Bedeutung, die die Vertragsparteien des GATT den Ergebnissen der Uruguay-Runde beimessen, kommt in der Überführung des GATT-Abkommens in eine eigenständige internationale Organisation - der WTO - zum Ausdruck. Die neue WTO verfügt über einen institutionellen Rahmen, der ihre Leistungsfähigkeit verbessert.

Die einzelnen Abkommen der Uruguay-Runde haben die Welthandelsordnung in vielen Bereichen deutlich verändert. Im Ernährungssektor ist insbesondere die Aufnahme des Agrarabkommens und des SPS in den liberalen Welthandel von Bedeutung. Die WTO hat es jedoch bisher nicht geschafft, in der praktischen Entwicklung des Agrar- und Lebensmittelbereichs genügend Glaubwürdigkeit und Vertrauen zu entwickeln. Die von der CAK entwickelten Lebensmittelstandards berücksichtigen den vorbeugenden Verbraucherschutz nur unzureichend. Höhere nationale Standards können nur unter großen Schwierigkeiten gerechtfertigt werden.

Auch die Rechtsprechung der Schiedsgerichte berücksichtigt den Umwelt- oder den vorbeugenden Verbraucherschutz - trotz der festzustellenden Verbesserungen des Streibeilegungsverfahrens - noch nicht in ausreichendem Maße. Es ist noch immer die Tendenz erkennbar, den liberalen Handelsinteressen den Vorrang zu geben.

Vor diesem Hintergrund wird das folgende Kapitel die Auswirkungen der aufgezeigten Defizite der WTO auf die für die Nahrungsmittelproduktion bedeutsamen Bereiche Umwelt und Entwicklung beleuchten und weiteren Reformbedarf der WTO aufzeigen.

4 Handel, Umwelt und Entwicklung - eine nachhaltige WTO?

Zwischen umweltrechtlichen und lebensmittelrechtlichen Belangen besteht ein enger Zusammenhang. Maßnahmen zum Schutz der Umwelt, wie zum Beispiel die Ökologisierung des Landbaus haben entscheidenden Einfluss auf die Qualität von Lebensmitteln. Auch die Entwicklungspolitik spielt bei der Frage der Nachhaltigkeit der Lebensmittel eine entscheidende Rolle. Viele Lebensmittel, die in Europa auf den Tisch kommen, werden in Entwicklungsländern unter problematischen Bedingungen produziert. Ökologische und soziale Standards spielen dabei eine untergeordnete Rolle.

Die Nachhaltigkeitsdiskussion ist für den lebensmittelrechtlichen Bereich von entscheidender Bedeutung. Die zunehmende „Globalisierung der Speisekammer“ erfordert Lebensmittelstandards und Produktionsbedingungen, die den Gesundheits- und Verbraucherschutz auch auf internationaler Ebene regeln. Die folgenden Kapitel untersuchen, ob die WTO den Anforderungen des Beziehungsgefüges zwischen Handel, Umwelt und Entwicklung gerecht wird und damit auch für eine nachhaltige Entwicklung im Lebensmittelbereich die erforderlichen Grundlagen schafft.

Im analytischen Teil wurde dargestellt, dass der Umwelt- und Gesundheitsschutz vor allem über Art. XX GATT sowie das TBT und SPS Eingang in die Politik der WTO gefunden hat. An den Fallbeispielen wurde jedoch deutlich, dass diese Regelungen allein nicht ausreichend sind, einen wirksamen Umweltschutz herbeizuführen, insbesondere wenn die Panels an ihrer restriktiven Auslegungspraxis festhalten. Zur Veranschaulichung des Reformbedarfs der WTO werden im folgenden die Auswirkungen der in den ersten beiden Teilen aufgezeigten Defizite der WTO auf die für die Nahrungsmittelproduktion bedeutsamen Bereiche Umwelt und Entwicklung näher beleuchtet und Lösungsansätze im Rahmen des „Greening the GATT“ vorgeschlagen.

4.1 WTO und Umweltschutz nach der Uruguay-Runde - der Ausschuß für Handel und Umwelt (CTE)

Angesichts der zunehmenden Globalisierung sah sich die WTO vor die Aufgabe gestellt, einen Ausgleich zwischen Handel und Umwelt herbeiführen zu müssen. Das *Committee for Trade and Environment - CTE* wurde deshalb von der WTO durch die Ministererklärung vom 14. April 1994 gegründet. Vorläufer des CTE war die bereits 1971 noch unter dem GATT eingerichtete Arbeitsgruppe „Umweltmaßnahmen und internationaler Handel“, die jedoch erst 1991, also zwanzig Jahre nach ihrer Gründung, das erste Mal zusammentrat (HELM 1996).

Im Dezember 1996 fand in Singapur die erste Ministerkonferenz der WTO-Mitgliedstaaten seit Gründung der WTO statt. Die Umwelt und ihr Verhältnis zum Handel waren - im Gegensatz zu den Verhandlungen der Uruguay-Runde, wo um-

weltrechtliche Fragen noch weitgehend ausgeklammert blieben - Gegenstand der Beratung. Aufgrund von Vorschlägen einzelner WTO-Mitgliedstaaten hatte das CTE im November 1996 einen Report mit umweltbezogenen Handlungszielen verabschiedet, der den Ministern der Singapur-Konferenz unterbreitet wurde. Der Umweltschutz fand deshalb unter dem Stichwort „Trade and Environment“ Eingang in die Ministerdeklaration 1996 (WT/MIN(96)/DEC). Die darin getroffenen Feststellungen sind jedoch rein deklaratorischer Natur, ohne Festlegung konkreter Handlungsziele. Damit wurde zwar programmatisch die Bedeutung der Umwelt gestärkt, eine inhaltliche Festlegung zur stärkeren Verankerung des Umweltschutzes in der WTO ist damit jedoch noch nicht erreicht.

Die primäre Aufgabe des CTE besteht darin, die bei der Gründung der Welthandelsorganisation in die Präambel aufgenommene Zielvorgabe der nachhaltigen Entwicklung mit Inhalt zu füllen und Vorschläge zur Änderung des internationalen Handelssystems zu erarbeiten, soweit diese für die Beziehungen zwischen Handel und Umwelt erforderlich sind (vgl. Ministerentscheidung vom 14. April 1994; abgedruckt in (SHAW 1997)).

Zur Erfüllung dieser Aufgaben wurde zu Beginn der Arbeit des CTE ein 10-Punkte-Programm (item 1-10) entworfen (<http://www.wto.org/wto/environ/marrakes.htm>), das die vornehmlich zu behandelnden Themen aufzeigt und an dem sich die Arbeit des Ausschusses nunmehr orientiert.

Übersicht 4-1: Die Aufgabenbereiche des CTE

1. Die Verträglichkeit von ökologisch motivierten Handelsmaßnahmen, z.B. in multilateralen Abkommen, mit dem internationalen Handelssystem
2. Umweltpolitik und umweltpolitische Maßnahmen, die den Handel beeinflussen
3. Umweltsteuern und -abgaben; ökologisch motivierte Produktstandards
4. Transparenz bei Handelsmaßnahmen
5. Das Verhältnis zwischen dem Streitschlichtungsverfahren im internationalen Handelssystem und solchen in multilateralen Umweltabkommen
6. Die Auswirkung von ökologisch motivierten Marktzugangsbeschränkungen, insbesondere auf die Entwicklungsländer
7. Export von im Inland verbotenen Produkten
8. Handelsbezogene Aspekte der Rechte am geistigen Eigentum
9. Handel von Dienstleistungen
10. Verhältnis zu Nichtregierungsorganisationen

Quelle: TE Bulletin 014 (<http://www.wto.org/wto/environ/te014.htm>)

Betrachtet man diesen ausführlichen Aufgabenkatalog, könnte man annehmen, dass die nachhaltige Entwicklung unter Einbeziehung der Entwicklungsländer Eingang in die Politik der WTO gefunden hat³⁰. Aber wie so häufig fallen Anspruch und Wirklichkeit auseinander. Angesichts der zähen Verhandlungen innerhalb des CTE und der bereits aufgezeigten Präferenzen der WTO, den liberalen Handel zu fördern, darf man sich zu Recht fragen, ob denn im Sinne einer nachteiligen Entwicklung ein Ausgleich zwischen Handel und Umwelt wirklich angestrebt wird oder die Würfel nicht längst zugunsten der Liberalisierung des Handels gefallen sind.

4.2 „Greening the GATT,, - Handlungsbedarf der WTO im Bereich des Umweltschutzes

4.2.1 Handelsmaßnahmen in multilateralen Umweltabkommen (MEA) und das internationale Handelssystem

Umweltpolitische Anliegen gewinnen sowohl innen- als auch außenpolitisch zunehmend an Bedeutung (HAUSER 1995). Dieser seit Beginn der achtziger Jahre zu beobachtende Prozess führte zu einer vermehrten Aktivität der Staaten im Bereich des inländischen wie grenzüberschreitenden Umwelt- und Ressourcenschutzes. Beispielhaft sei hier auf das Montreal Protokoll zum Schutz der Ozonschicht³¹, das Basler Übereinkommen zur Vermeidung des Giftmüllhandels³² und das CITES-Abkommen zum Schutz gefährdeter Arten hingewiesen.³³

Besondere Bedeutung für den Lebensmittelbereich haben die Verhandlungen über die Verabschiedung eines Biosafety-Protocols, die im Februar 1999 in Cartagena/Kolumbien stattfanden.

Beispiel: MEAS mit lebensmittelrechtlichem Bezug - das Biosafety-Protokoll

Das Biosafety-Protokoll wird als ein Protokoll der Konvention zur biologischen Vielfalt (kurz Biodiversitätskonvention) verhandelt. Die Biodiversitätskonvention wurde wie die Klimakonvention, die Agenda 21 und die Erklärung von Rio 1992 auf dem Weltumweltgipfel verabschiedet. Auf ihrer 2. Biodiversitäts-Vertragstaatenkonferenz 1995 in Djakarta, Indonesien, beschlossen die Vertragstaaten die Aushandlung eines Biosafety-Protokolls, das rechtlich verbindliche Anforderungen an Import/Export gentechnisch veränderter Organismen festlegen sollte. Insbesondere sollte sichergestellt werden, dass der importierende Staat im Vorfeld informiert wird und seine Zustimmung zu dem jeweiligen Import gegeben hat. Damit würde ein solches Protokoll eindeutig handelspolitische Auswirkungen haben.

Viele der Entwicklungsländer wünschten ein umfassendes Protokoll, das nicht nur Auswirkungen gentechnisch veränderter Organismen auf die biologische Vielfalt, sondern auch auf die menschliche Gesundheit und damit auch lebensmittelbezogene Aspekte mit in den Geltungsbereich einbezieht.

³⁰ Ein gleichartiger Aufgaben- oder Themenkatalog für den sozialen Bereich ist von der WTO bisher nicht erarbeitet worden.

³¹ Montreal Protocol on substances that deplete the ozon layer.

³² Basel Convention on the control of transboundary movements of hazardous wastes and their disposal.

³³ Convention on international trade in endangered species of wild fauna and flora.

Selbst nach sechs Sitzungen war dies auf der Abschlußrunde der Biosafety-Verhandlungen in Cartagena, Kolumbien, immer noch Gegenstand der Auseinandersetzung. Eine Einigung wurde bisher nicht erzielt.

Das Biosafety-Protokoll ist vorläufig gescheitert. Dies liegt letztlich an zwei Problemkreisen: Der wichtigste davon war, welche Agrarmassengüter unter den Geltungsbereich des Protokolls fallen sollen. Hier wollte vor allem die Miami-Gruppe, die aus den USA, Kanada, Australien, Argentinien, Uruguay und Chile besteht, einen vollständigen Ausschluss der Agrarhandels Güter sehen, die direkt als Futtermittel genutzt oder in den Lebensmittelhandel bzw. die Lebensmittelverarbeitung gehen.

Weiterhin wollte sie bei unterschiedlichen Risikoeinschätzungen und daraus resultierenden einschränkenden Maßnahmen von Seiten der Importstaaten das WTO-Regime als übergeordnetes Regelwerk festgelegt sehen, um eventuelle Streitigkeiten durch das WTO-Schiedsgericht beilegen zu können. Und drittens gab es Auseinandersetzungen, wie weitgehend eine Dokumentation und Kennzeichnung der Handelsgüter gehen sollte, die unter das Protokoll fallen.

Die kompromisslose Haltung der Miami-Gruppe, die vor allem bei diesen Punkten auf ihrem Standpunkt beharrte, führte zum vorläufigen Scheitern der Verhandlungsrunde. Daran änderte auch nicht, dass 128 Staaten einen Kompromiss gefunden hatten, der den Vorstellungen der Miami-Gruppe bereits sehr nahe kam. Formal wurden die Verhandlungen allerdings nur ausgesetzt und sollen bis zur nächsten Vertragstaatenkonferenz der Biodiversitätskonvention im Mai 2000 in Nairobi endgültig abgeschlossen werden.

Nach dem vorläufigen Scheitern der Verhandlungen zum Biosafety-Protokoll ist die Frage, wie sich ein solches Biosafety-Protokoll mit den GATT- und WTO-Bestimmungen verträgt, nicht beantwortet, sondern nur aufgeschoben. Es wird deshalb anhand der bestehenden MEAs untersucht, in welchem Verhältnis die darin enthaltenen handelsbeschränkenden Maßnahmen zum GATT stehen. Haben die Bestimmungen der multilateralen Umweltabkommen vor dem GATT Vorrang oder müssen sie sich diesem beugen?

Die Vielschichtigkeit der Diskussion über das Verhältnis von MEAs zum GATT wird im folgenden auf zwei wesentliche Punkte beschränkt: die Zulässigkeit von nationalen Maßnahmen zum Schutz internationaler Umweltgüter und Ressourcen, die auf einer nationalen Gesetzgebungskompetenz beruhen (unilaterale Maßnahmen) und solche, die auf einer MEA beruhen (multilaterale Maßnahmen).

4.2.1.1 Maßnahmen zum Schutz internationaler Umweltgüter und Ressourcen

Unilaterale Maßnahmen

Maßnahmen zum Schutz und zur Kontrolle einheimischer Ressourcen unterliegen grundsätzlich der Souveränität der Einzelstaaten und sind damit nicht Gegenstand des GATT-Systems. Sie bergen deshalb nur wenig Konfliktpotential und führen normalerweise nicht zu Handelsauseinandersetzungen (HAUSER 1997).

Allerdings gibt es gerade im Agrar- und Lebensmittelbereich nur noch wenige Maßnahmen, die sich allein auf nationale Aspekte beziehen. Hier bedingt der internationale Handel, dass mit vielen nationalen Maßnahmen auch grenzüberschreitende Wirkungen ausgeübt werden. Nationale Maßnahmen, die internationale Umweltgüter und Ressourcen schützen und den Handel dadurch beeinflussen, werden im interna-

tionalen Sprachgebrauch TREM genannt (Trade Related Environmental Measures - TREM).

Ein Mitgliedstaat kann ein Interesse daran haben, eine TREM zu erlassen, weil er im Hinblick auf ein bestimmtes Umweltgut konkreten Handlungsbedarf sieht. Der Staat wird sozusagen im „Alleingang“ tätig, ohne sich auf die Regelungen einer internationalen Vereinbarung zu berufen. Der Thunfisch-Delphin-Fall ist dafür ein Beispiel.

Solche nationalen Maßnahmen, die von Staaten im Alleingang getroffen werden, haben nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn sie den strengen Anforderungen des SPS bzw. des Art. XX GATT gerecht werden. Die Entscheidung des Schiedsgerichtes im Thunfisch-Delphin-Fall weist darauf hin, dass ein „Greening the GATT“ durch Stärkung von unilateralen Maßnahmen derzeit von der WTO nicht befürwortet wird.

Vielmehr dokumentieren der Thunfisch-Delphin- und der darauf aufbauende Turtle-Shrimps-Fall, daß die WTO-Panels multilateralen Lösungen den Vorzug geben (SHAW 1997). Multilaterale Lösungen haben den Anschein, aufgrund gemeinsamer Verhandlungen zwischen den Staaten weniger anfällig für willkürliche Beschränkungen zu sein und ein gemeinsam legitimes Schutzziel zu verfolgen (EWING 1997). Damit befinden sich die Panels in guter Gesellschaft: Auch die Rio Deklaration von 1992 legt in Artikel 12 fest, dass globale Umweltprobleme durch Maßnahmen gelöst werden sollen, die auf einem internationalen Konsens beruhen. In Kapitel 39 der Agenda 21 heißt es weiter, unilaterale Maßnahmen, die über die Rechtssetzungsbefugnis eines Landes hinausgehen, sollten vermieden werden.

Dessen ungeachtet gibt es Stimmen, die unilaterale Maßnahmen befürworten und diesbezüglich eine Reform des GATT für notwendig erachten (HELM 1996). Es sei in der politischen Praxis zu schwierig und häufig sehr langwierig, bei internationalen Umweltproblemen eine umfassende Kooperation der beteiligten Staaten zu erlangen. Wenn kooperative Lösungen nicht zustande kämen, müsse den einzelnen Ländern ein Alleingang ermöglicht werden³⁴.

Multilaterale Maßnahmen - Die Konfliktfälle zwischen MEAs und dem GATT im einzelnen

Derzeit enthalten etwa zehn Prozent der rund 180 multilateralen Umweltschutzabkommen handelsbeschränkende Maßnahmen, deren GATT-Konformität nicht eindeutig geklärt ist (BRACK 1997).

Die Interpretationen der dargestellten Panel-Entscheidungen führen vor allem an drei Punkten zu Konflikten zwischen MEAs und dem GATT: Die Auslegung des Begriffs „notwendig“ in Art. XX GATT; das Problem exterritorialer Maßnahmen in Art. XX GATT, die Auslegung des Begriffs „like product“ in Art. III Absatz 4 GATT als lediglich produkt- und nicht produktionsbezogene Vorschrift.

³⁴ Allerdings müsste dann einem protektionistischen Mißbrauch vorgebeugt werden, indem eindeutige Kriterien für die Zulässigkeit unilateraler Handelsbeschränkungen beschlossen würden (s. zu den einzelnen Kriterien (HELM 1996)).

Der Begriff „*Notwendigkeit*“ in Art. XX (b) GATT war von den Schiedsausschüssen dahingehend ausgelegt worden, dass eine Maßnahme nur dann als notwendig gilt, wenn einem Vertragsstaat kein anderes genauso geeignetes Mittel für die Erreichung seines Politikziels zur Verfügung steht. Für die Umweltabkommen kann diese Auslegung gravierende Folgen haben. CITES und die Basel Convention enthalten fast ausschließlich Handelsbeschränkungen. Weil jedoch auch weniger einschneidende Maßnahmen zur Handelslenkung in Frage kommen, wie z.B. Abgaben, besteht die Gefahr, dass diese Konventionen gegenüber den WTO-Übereinkommen immer zurücktreten müssen, wenn es um den Schutz von Menschen, Tieren und Pflanzen geht. Damit würde die Existenzberechtigung der MEAs grundlegend in Frage gestellt werden (BRACK 1997). Im Thunfisch-Delphin-Fall hat das Schiedsgericht ferner festgestellt, dass *extritoriale Maßnahmen* unzulässig sind, soweit sie über das Hoheitsgebiet eines Staates hinausgehen. Die Vertragsstaaten könnten nur im Bereich ihrer Souveränität tätig werden und dürften demnach nicht durch Umweltmaßnahmen indirekt auf die Umweltpolitik anderer Staaten Einfluss nehmen³⁵. Für die MEAs zeichnet sich hier eine weitere Konfliktsituation ab, da sie gerade darauf beruhen, Maßnahmen zum globalen Umweltschutz zu ermöglichen. Der Begriff „*gleichartige Produkte*“ („*like Produkts*“) in Art. III Absatz 4 GATT wurde im Thunfisch-Delphin-Fall dahingehend ausgelegt, dass Produktionsstandards nicht erfasst werden dürfen. Demzufolge dürfen nationale Regelungen, die das Produktionsverfahren betreffen, nicht auf ausländische Produkte angewendet werden. Auch hier kann die enge Auslegung des GATT durch die Schiedsgerichte zu einer Unvereinbarkeit von MEA-Bestimmungen führen, die Umweltschutzmaßnahmen in Bezug auf das Produktionsverfahren zulassen.

Einmal mehr wird ersichtlich, welche weitreichenden Auswirkungen die restriktive Auslegungspraxis der Panel mit sich bringt. Das CTE hat deshalb die Vereinbarkeit von MEAs mit dem GATT und die möglicherweise erforderliche Abänderung des GATT als eine ihrer vordringlichen Aufgaben angesehen (<http://www.wto.org/wto/environ/relation.htm>).

Die Stellungnahmen und Lösungsansätze der Mitglieder des CTE

Für Umweltschutzmaßnahmen, die auf internationalen Abkommen beruhen, wird deshalb von den meisten Mitgliedstaaten eine Reform des GATT, insbesondere auch des Art. XX GATT für notwendig erachtet. Die Lösungsansätze, die von den einzelnen Mitgliedstaaten in den CTE-Meetings geäußert wurden, sind denkbar vielfältig, lassen sich jedoch im wesentlichen auf drei Standpunkte zusammenfassen:

³⁵ Während die Auslegung im Thunfisch-Delphin-Fall auffallend restriktiv war, zeichnet sich nunmehr eine moderatere Auffassung durch das WTO-Appellate Body ab. Im sogenannten Reformulated-Gasoline-Fall hat das Appellate Body im Ergebnis festgestellt, daß die unterschiedliche Behandlung von in- und ausländischen Erdölraffinerien durch die USA durchaus zum Schutz der Luft in den USA gerechtfertigt sein kann (BRAX 1997).

1. Art. XX GATT soll in seiner bisherigen Fassung aufrechterhalten bleiben (status quo ante). Einige Staaten, insbesondere Entwicklungsländer wie Venezuela, Indien, Nigeria sowie Ägypten halten die bestehenden GATT-Regelungen für einen wirksamen Umweltschutz für ausreichend (EWING 1997). Hintergrund dieser Argumentation ist vor allem die nicht unbegründete Angst dieser Länder, durch zunehmend hohe Umweltstandards dem internationalen Markt nicht gewachsen zu sein und den Anschluss an den internationalen Handel zu verlieren (BRAX 1997).
2. Der ex-post Ansatz: Der ex-post Ansatz wird vor allem von asiatischen Staaten und Hong-Kong vertreten (BRAX 1997) und beruht auf einer Einzelfallentscheidung in jedem auftretenden Konfliktfall. Mit einer Zwei-Drittel Mehrheit soll ein sogenannter „Waiver“ (Art. XXXV Abs. 5 GATT), eine zeitliche befristete Ausnahmeregelung, für internationale Übereinkommen vereinbart werden. Für den festgelegten Zeitraum soll ihnen dann Vorrang vor dem GATT gewährt werden.
3. Der ex-ante Ansatz (Schweiz, Neuseeland, EU; <http://www.wto.org/wto/environ/te015.htm> und <http://www.wto.org/wto/environ/te025.htm>) zielt darauf ab, bereits im Vorfeld das Verhältnis zwischen MEAs und dem GATT festzulegen. Entweder sollen sich die Mitglieder im voraus auf eine kollektive Auslegung des Art. XX GATT einigen und die Auslegungskriterien festlegen oder Art. XX sollte durch einen zusätzlichen Absatz (k) ergänzt werden.

4.2.1.2 Die Stellungnahme des CTE und Ausblick

Eine Lösung des Konflikts ist noch nicht absehbar. Zwar hat sich das CTE auch im Juli 1998 erneut mit der Frage der MEAs beschäftigt und eine Anhörung mit Vertretern der verschiedenen multinationalen Abkommen durchgeführt (Report des CTE 1998: <http://www.wto.org/wto/environ/te026.htm>). Das Ergebnis der Besprechungen besteht nach Ansicht des CTE (a.a.O.) vor allem in dem vertieften Verständnis der Delegationen für das Verhältnis zwischen Zielen und Regelungen der MEAs und der WTO. Solange nur ein vertieftes Verständnis zwischen den Mitgliedstaaten vorhanden ist, kann von einer Lösung nicht gesprochen werden. Es ist vielmehr ersichtlich, dass die in dem CTE vertretenen Mitgliedstaaten noch weit davon entfernt sind, einen Konsens zu finden. Hauptgrund dafür dürfte der fehlende politische Wille zwischen den Mitgliedstaaten sein, den Streit tatsächlich beizulegen. Denn eine Klärung des Konflikts zu Gunsten der MEAs würde eine Einschränkung der Handelsinteressen der Mitgliedstaaten nach sich ziehen. Da mag es aus Sicht des einen oder anderen Mitgliedsstaates angesagt sein, den Konflikt „auszusitzen“. Solange also das CTE keine Lösungsvorschläge unterbreitet, wird der Konflikt um das Verhältnis zwischen MEAs und dem GATT weiterhin ungeklärt bleiben und eine stärkere Verankerung des Umweltschutzes in der WTO ist nicht zu erwarten. Es kann deshalb nur dringend an die Mitgliedstaaten appelliert werden, den im CTE angestrebten Konsens weiter voranzutreiben.

4.2.2 Beteiligung von NROs und Verfahrenstransparenz

Unter dem Stichwort „Greening the GATT“ muss eine stärkere Beteiligung der Öffentlichkeit und der Nichtregierungsorganisationen (NRO) angestrebt werden. Nichtregierungsorganisationen leisten im Bereich der Aufklärung der Öffentlichkeit einen erheblichen Beitrag. Sie geben in ihren vielfältigen Ausprägungen einen großen Teil des gesellschaftlichen Meinungsspektrums wieder. Im Lebensmittelbereich sind insbesondere Verbraucherverbände von Bedeutung. Sie können dazu beitragen, lebensmittelrechtliche Fragen einer größeren Transparenz und damit auch gesellschaftlichen Akzeptanz zuzuführen³⁶. Zudem sind Transparenz und Partizipation wesentliche Momente zur Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung.

Die Bedeutung der NROs wurde bereits bei der Gründung der WTO anerkannt und in Art. V Absatz 2 WTO-Übereinkommen dergestalt festgelegt, dass der Allgemeine Rat angemessene Vereinbarungen zur Beratung und Beteiligung von NROs treffen soll.

In Ausfüllung dieser Bestimmung hat der Allgemeine Rat im Juli 1996 „Guidelines for Arrangements on Relations with NROs“ erlassen und informelle Beratungen mit den NROs organisiert (<http://www.wto.org/wto/environ/te016.htm> und [te020.htm](http://www.wto.org/wto/environ/te020.htm)). Die „Guidelines“ legen vor allem fest, dass die WTO-Mitgliedstaaten die Rolle der NROs anerkennen, die diese angesichts der zunehmenden öffentlichen Meinung in bezug auf die Aktivitäten der WTO einnehmen können, und dass die WTO ihre Transparenz und die Zusammenarbeit mit den NROs verbessern möchte.

Die WTO hat daraufhin mehrfach informelle Beratungen mit den NROs organisiert (26.-27.9. 1996 und 20.-21.5. 1997), um die NROs über die WTO-Aktivitäten zu informieren und um deren Beiträge zum Arbeitsprogramm der CTE entgegenzunehmen. Diese Vorgehensweise ist im Hinblick auf eine stärkere Beteiligung der NROs sicherlich ein wichtiger Schritt. Betrachtet man die Ausgestaltung der Beratungen jedoch näher, stellt man auch hier Halbherzigkeiten fest. So haben einige NROs auf der informellen Beratung im September 1996 zu Recht kritisiert, dass der Erlass von 1996 ihren Erwartungen nicht entspricht. Die Kritik konzentriert sich im wesentlichen auf vier Punkte: Die NROs hätten keinen direkten Kontakt zu den Ausschüssen, sondern könnten nur über das WTO-Sekretariat mit den Ausschüssen kommunizieren, z.B. wenn sie dem CTE Vorschläge für Handlungsschwerpunkte unterbreiten wollen; die NROs hätten keinen Zugang zu den WTO-Meetings; der Zugang zu WTO-Dokumenten sei unzureichend, weil nach wie vor zu viele Dokumente von der WTO zurückgehalten würden; die Auswahl der zu den Beratungen eingeladenen NROs sollte offen gelegen werden und Mitglieder der WTO-Länderdelegationen müssten bei informellen Beratungen der Committees anwesend sein, um die Standpunkte der NROs unmittelbar einführen zu können ([http://www.wto.org/wto/ environ/te016.htm](http://www.wto.org/wto/environ/te016.htm)).

³⁶ Zur Bedeutung der NROs bei der Lebensmittelstandardisierung vgl. Kap. 3.2.2.2.

Aus Sicht der Entwicklungsländer ist die Beteiligung von NROs ebenfalls von Bedeutung. Deren Vertreter sind häufig auf den Sachverstand der NROs angewiesen. Sie würden dadurch Zugang zu wichtigen Dokumenten erhalten, der ihnen oftmals von ihren Handels- und Wirtschaftskollegen verwehrt wird (WAGENBACH 1997).

Obwohl die Beteiligung der NROs in der WTO im Vergleich mit anderen multilateralen Institutionen immer noch hinterherhinkt, sollte dennoch festgehalten werden, dass die WTO zumindest an dieser Stelle Handlungsbedarf nicht nur erkannt, sondern ansatzweise umgesetzt hat. Da die Beteiligungsrechte der NROs dadurch nur teilweise verbessert wurden, ist die WTO gefordert, die Beteiligung von NROs weiter voranzutreiben.

4.2.3 Änderung des Streitschlichtungsverfahrens

Das Streitschlichtungsverfahren bedarf prozessualer Änderungen, insbesondere im Hinblick auf dessen Transparenz. Die auf der Uruguay-Runde beschlossene Stärkung des Streitschlichtungsverfahrens ist zwar ein erster Schritt, für Konflikte zwischen Handel und Umwelt aber unzureichend (HELM 1996). Die US-amerikanische Handelsbeauftragte, Mickey Kantor, beschreibt die Panels als:

„Verfahren eines Starensembles, das die wichtigsten Entscheidungen fällt, die das Leben all unserer Bürger betreffen - insbesondere auf dem Gebiet der Umwelt - aber keinerlei Rechenschaft ablegen muss. Das liegt daran, dass niemand weiß, wer die Entscheidungen trifft, wie sie getroffen werden und welches Material vorgelegt wurde“³⁷.

Zum einen sollte die Beweislast ausdrücklich im DSU geregelt werden (HELM 1996), so dass die Partei, die eine handelsbeschränkende Maßnahme angreift, einen Verstoß gegen die GATT-Bestimmungen nachweisen muss. Ähnlich dem Grundsatz „im Zweifel für den Angeklagten“ würde so in Zweifelsfällen zu Gunsten der Umwelt entschieden. In der Entscheidung des Appellate Body zum Hormonfleisch-Fall³⁸ ist dieser Grundsatz der Beweislastverteilung zum ersten Mal anerkannt worden, so dass zu hoffen bleibt, dass diese Auffassung auch in anderen Entscheidungen und schließlich im DSU selbst Berücksichtigung findet.

Zum anderen sollte eine stärkere Beteiligung von Umweltexperten an den Streitbeilegungsverfahren vorgeschrieben werden. Bisher kann dies nur durch einheitlichen Beschluss des jeweiligen Panels ermöglicht werden. Eine Expertenanhörung sollte jedoch zwingend erforderlich sein. Ungeklärt ist ferner das Verhältnis zwischen den Streitbeilegungsorganen der MEAs und den WTO-Panels. Muss in Streitfällen das Schiedsgericht der WTO oder das der MEAs angerufen werden? Haben beide Mitglieder das MEA unterzeichnet, richtet sich die Streitbeilegung nach dem MEA, hat eine der Streitparteien das MEA nicht unterzeichnet, wird das Streitverfahren von

³⁷ Rede vor der Global Legislators Organization for Balanced Environment (GLOBE); zitiert nach Charnovitz 1995.

³⁸ Siehe Kap. 3.4.3, Frage 4.

einem WTO-Panel entschieden (SHAW 1997). Dies entspricht der Forderung der Entwicklungsländer. Häufig sind die Entwicklungsländer nicht Mitglied von MEAs, und befürchten deshalb Nachteile, wenn sie sich der Rechtsprechung eines Streitbeilegungsorgans der MEAs unterwerfen müssen, an dem sie selbst nicht beteiligt sind (CHAYTOR 1997). Die Entwicklungsländer befürworten deshalb im Zweifel eine Streitbeilegung vor einem WTO-Panel.³⁹

4.2.4 Weitere Einzelforderungen in Bezug auf ein „Greening the GATT“

Vielfach werden weitere Einzelforderungen erhoben, die eine Ökologisierung des GATT ermöglichen sollen. Dargestellt werden hier nur zwei weitere Forderungen, die in Zusammenhang mit den bisherigen Ausführungen, insbesondere Zöllen und Öko-Labels, stehen.

4.2.4.1 Internalisierung von Umweltfolgekosten

Das GATT verbietet, dass ein Mitgliedsstaat seine höheren Umweltstandards, insbesondere im Hinblick auf das Produktionsverfahren - wie im Thunfisch-Delphin-Fall ersichtlich - einem anderen Staat mit Hilfe von Importbeschränkungen aufzwingt. Dennoch haben die Industrie und die Umweltschützer in den fortgeschrittenen Ländern ein Interesse daran, ihre zum Teil mühsam erkämpften Umweltstandards aufrecht erhalten zu können. Unter dem Stichwort Internalisierung von Umweltfolgekosten wird deshalb gefordert, dass bei umweltschädigenden Produktionsverfahren Einfuhrzölle erhoben werden dürfen (HAUSER 1995); (HELM 1996). Hintergrund dieser Forderung ist das sogenannte Verursacherprinzip, das von Industrie- wie Entwicklungsländer auf der Rio Konferenz 1992 anerkannt wurde: Jeder Staat soll für die Vermeidung oder Beseitigung seiner Umweltbelastungen verantwortlich gemacht werden, indem die Kosten internalisiert, also dem jeweiligen Verursacher zugerechnet werden. Erst auf dieser Basis ist ein Handel möglich, der nicht zu Lasten der Umwelt geht. In der Praxis sieht dies folgendermaßen aus: Ein Land, das niedrige Umweltbestimmungen unterhält, muss damit rechnen, der GATT-widrigen Subventionierung seiner Produzenten angeklagt zu werden. Die aus diesem Land stammenden Exporte könnten dann an der Grenze des Einfuhrlandes mit Ausgleichszöllen belegt werden (ARDEN-CLAKE 1991)⁴⁰.

³⁹ Allerdings ist dies nicht durchgängig so. Im Rahmen der Verhandlungen zu einem Biosafety-Protokoll unter dem Dach der Konvention zur biologischen Vielfalt plädieren viele Entwicklungsländer für den umgekehrten Weg.

⁴⁰ Ein solcher unilateral geprägter Vorschlag stößt bei den Vertretern eines liberalen und multilateralen Handelssystems auf wenig Begeisterung (Thomas 1993). Auf diese Weise könne eine für den Welthandel bedenkliche Entwicklung eingeleitet werden, denn wenn unterschiedliche Umweltregimes als Rechtfertigung für Handelsbeschränkungen aufgeführt werden, könnte dies auch auf andere regulatorische Differenzen zwischen den Mitgliedstaaten, wie z.B. sozialpolitische Gesichtspunkte ausgeweitet werden (Thomas 1993). Aus der Sicht einer nachhaltigen Entwicklung, die ja auch soziale Aspekte gleichrangig berücksichtigen soll, wäre dies durchaus wünschenswert.

Allerdings ist auch von Seiten der Entwicklungsländer für einen solchen Vorstoß im Moment nicht mit Zustimmung zu rechnen (CHAYTER 1997), denn solche Einfuhrzölle richten sich vornehmlich gegen Exporte von Entwicklungsländern mit niedrigen Umweltstandards. Effektiver seien positive Maßnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit und wirtschaftlichen Kooperation, also z.B. die Stärkung der institutionellen Kapazität der Entwicklungsländer, um eine wirksame Umweltpolitik durchzuführen und um die Industrie zu Umweltschutzmaßnahmen zu zwingen (WIEMANN 1996). Hier sei ein weites Feld für umweltorientierte Entwicklungszusammenarbeit, die neben dem Umweltschutz auch noch dazu beitrage, Handelskonflikte aus Umweltgründen zu vermeiden (WIEMANN 1996).

4.2.4.2 Öko-Labels

Ein mögliches Instrument, Anreize zur Erhöhung von Umwelt- und Sozialstandards zu schaffen, sind Öko-Labels, da sie bis zu einem gewissen Grad eine Kompromisslösung für Konflikte zwischen Freihandels- und Umweltschutzinteressen darstellen können (HELM 1995). Öko-Labels werden deshalb als wichtiges umweltpolitisches Instrumentarium angesehen (SHAW 1997). Solange freiwillige Umweltzeichen nicht zu einer ungerechtfertigten Diskriminierung anderer Produkte führen, werden diese grundsätzlich von der WTO als zulässig erachtet. Die Tatsache, dass Labels den/die VerbraucherIn zum Kauf eines bestimmten Produkts bewegen können, führt für sich allein noch nicht zu einer Diskriminierung, solange sichergestellt ist, dass die Produkte die gleichen Marktzugangsbedingungen haben (SHAW 1997). Es besteht jedoch von Seiten der CTE Klärungsbedarf, inwieweit Öko-Labels im Hinblick auf umweltschonende Produktionsverfahren mit dem WTO-Übereinkommen und dem TBT vereinbar sind (SHAW 1997).⁴¹

Öko-Labels werden insbesondere von den Entwicklungsländern kritisch betrachtet (<http://www.wto.org/wto/environ/te023.htm>). Sie äußern die Befürchtung, dass Umweltgütezeichen ihre Marktchancen verringern, da sie aufgrund vergleichsweise niedriger Umweltstandards nur selten eine solche Auszeichnung bekämen (HELM 1996). Außerdem würde damit den Entwicklungsländern die Grundlage für ihre Wettbewerbsfähigkeit, nämlich die Produktion zu verhältnismäßig geringen Kosten, entzogen.

4.2.5 Zusammenfassung

Die Bestimmungen des Verhältnisses zwischen Handels- und Umweltpolitik stellen eine der größten Herausforderungen für die Weiterentwicklung des GATT dar. Es handelt sich hierbei um eine schwierige Gratwanderung zwischen der Sicherung eines liberalen Welthandelssystems einerseits und der Bekämpfung sich verschärfender grenzüberschreitender und globaler Umweltprobleme andererseits. Das CTE ist insoweit gefordert, Stellung zu beziehen und das „Greening the GATT“ voranzutrei-

⁴¹ Siehe Kap. 3.3.

ben, um so einen Ausgleich zwischen den ökologischen und den am liberalen Welt-handel ausgerichteten Reformvorschlägen herbeizuführen.

4.3 Liberalisierung ja - aber nicht auf Kosten der Entwicklungsländer

Mit dem Abschluss der Uruguay-Runde haben sich die handelspolitischen Rahmenbedingungen für die Entwicklungs- und Transformationsländer verbessert, sich erfolgreich in die Weltwirtschaft zu integrieren. Entwicklungsländer, die diese Anpassungsleistung, z.B. wegen fehlender technologischer Kompetenz, jedoch nicht zu erbringen in der Lage sind, können allerdings sehr schnell zu Verlierern des Globalisierungsprozesses werden.

4.3.1 Auswirkungen der Uruguay-Runde auf die Entwicklungsländer

Die Uruguay-Runde hat innerhalb der Entwicklungsländer zu unterschiedlichen Auswirkungen geführt (WIEMANN 1996): Als wettbewerbsstärkste Ländergruppe werden die ost- und südostasiatischen Entwicklungsländer auch weiterhin am meisten von der Globalisierung und dem Abbau protektionistischer Maßnahmen in den Industriestaaten profitieren. In Indien und Südasiens wird durch die von diesen Ländern eingegangenen eigenen Liberalisierungsverpflichtungen eine positive Ankurbelung des Wettbewerbs der nationalen Industrien erwartet. Lateinamerika wird vor allem bei Nahrungs- und Futtermitteln profitieren. Afrika wird - zumindest kurzfristig - Einbußen hinnehmen müssen, wenn die bisherigen Vorteile wegfallen, die für wettbewerbsschwächere Länder mit den Handelsverzerrungen auf den Agrarmärkten verbunden waren.

Untersuchungen über die direkten Auswirkungen des WTO-Agrarabkommens auf die Ernährungssituation in den Entwicklungsländern liegen bis jetzt noch nicht vor, da die Umsetzungsphase des Agrarabkommens in den Entwicklungsländern noch nicht einmal zur Hälfte abgeschlossen sind (REICHERT 1999).

Im folgenden können deshalb nur erste Abschätzungen gemacht werden, wie sich die vorgesehenen Maßnahmen von Zollsenkungen, Festlegung von Zollpräferenzen und dem Abbau von Exportsubventionen auf die Entwicklungsländer auswirken werden.

4.3.1.1 Die Zollsenkungen

Die Zollsenkungen sollen grundsätzlich den Zugang zu den Märkten erleichtern, deshalb wurde im Agrarabkommen ein schrittweiser Abbau der in Zölle umgewandelten Handelshemmnisse festgelegt⁴². Der Abbau der Zölle wird zu einem Rückgang der Import- und Großhandelsmarktpreise führen. Auch in Entwicklungsländern

⁴² Siehe Kap. 3.1.1.

werden Nahrungsmittelimporte dadurch begünstigt. Für Kleinbauern in Entwicklungsländern kann dies eine erhebliche Einkommenseinbuße bedeuten und damit die Ernährungssicherheit verringern.

Beispiel: Kleinbauern auf den Philippinen (nach REICHERT 1999))

Die Philippinen schützten ihre Kleinbauern durch eine „Magna-Charta“, die Getreideimporte nur bei unzureichender Inlandsproduktion erlaubte. Dieses Handelshemmnis muß nach der WTO-Agrarordnung in schrittweise abzubauen Zölle umgewandelt werden. Dadurch werden zusätzliche Importe ermöglicht. Für die Kleinbauern, die ihre Einkommen vorwiegend aus dem Verkauf von gelbem Mais erzielen, wird dies Einkommenseinbußen von 15 Prozent im Jahr 2000 und 30 Prozent im Jahr 2004 zur Folge haben. Es wird sogar geschätzt, dass die Hälfte der philippinischen Bauern ihren Anbau aufgrund des Importdrucks aufgeben müssen.

Bisher haben gerade die Industrieländer ihre Zollsätze für typische Entwicklungsländerimporte weniger stark gesenkt als für alle anderen Produktgruppen (WIEMANN 1996)⁴³.

Beispiel: Zollsenkungen für Entwicklungsländer

Auch nach der Uruguay-Runde haben die Industrieländer auf 15 Prozent der Exporte aus Entwicklungsländern Zölle von mehr als 10 Prozent erhoben. Außerdem belaufen sich die durchschnittlichen Zollsenkungsangebote zwischen Industrieländern auf 38 Prozent, während Zölle auf Produkte aus Entwicklungsländern nur um 32 Prozent und auf die der weniger entwickelten Länder nur um 19 Prozent gesenkt wurden. Dies ist im wesentlichen auf die noch stark bezollten Produktgruppen Textilien sowie Fische und Fischereierzeugnisse zurückzuführen (WIEMANN 1996).

Diese Beispiele zeigen, dass Entwicklungsländerexporte einem selektiven Protektionismus von Seiten der Industrieländer ausgesetzt werden (WIEMANN 1996).

4.3.1.2 Die Zollpräferenzen

Zollpräferenzen sind Vergünstigungen, die ein Land von der Zahlung bestimmter Zölle befreien und so dessen Exporte fördern. Die Wertigkeit der Zollpräferenzen hängt wesentlich von den allgemein gültigen Zöllen ab. Sind die Zölle hoch, ist die Präferenz ein entscheidender Handelsvorteil; sind die Zölle niedrig, ist die durch die Zollpräferenzen gewährte Begünstigung weniger bedeutsam. Die Zollsenkungen bringen deshalb für Länder - insbesondere Entwicklungsländer- , deren Exporte bisher in hohem Maße durch allgemeine oder regionale Zollpräferenzen begünstigt waren, einen wesentlichen Nachteil mit sich: die Entwertung ihrer bisherigen Präferenzen (WIEMANN 1996). Auch wenn die Zollpräferenzen für die Entwicklungsländer grundsätzlich vorteilhaft sind, bringen sie dennoch große Gefahren im Hinblick auf eine nachhaltige Entwicklung mit sich. Zollpräferenzen sollten deshalb nur für solche Produkte gewährt werden, bei deren Herstellung die strukturellen und ökologischen Bedingungen der Entwicklungsländer berücksichtigt werden. Dass dem leider nicht so ist, verdeutlicht die Ansicht der EU-Generaldirektion Landwirtschaft⁴⁴: „Wir kön-

⁴³ Dies gilt zumindest für die Zollsenkungsangebote bis zum 19.11.1993.

⁴⁴ Äußerung von R. Altpeter als Vertreter der EU-Generaldirektion Landwirtschaft auf der Tagung „Shrimps-Aquakulturen“ in Bonn 1997, zitiert nach dem Tagungsbericht vom 10.12.1997.

nen bei der Gewährung des Präferenzsystems keine Unterscheidung machen zwischen verschiedenen Produktionsformen“. Welche Auswirkungen diese Politik für die Entwicklungsländer hat, wird anhand der Shrimps-Aquakulturen näher erläutert.

Beispiel: Die Shrimps-Aquakulturen

Der europäische Markt wird von Shrimps geradezu überschwemmt. Man hat die Wahl zwischen Shrimps aus Indien, aus Ecuador oder Shrimps aus Thailand. Hintergrund dieser Importe sind die Zollpräferenzen, die diesen Ländern von der EU gewährt werden. Siebzig Prozent aller Fischereiiimporte in die EU aus Entwicklungsländern sind zollfrei, auf Fischereiprodukte aus Ländern wie Ecuador und Indien werden vier Prozent erhoben (ALTPETER 1997). Die Höhe der Zollpräferenz misst sich am Entwicklungsstand der Exportnation und ihrem Bruttosozialprodukt, nicht jedoch an der nachhaltigen Produktionsweise (ALTPETER 1997). Auf diese Weise werden die Nahrungsmittelbedürfnisse der Industrieländer auf Kosten der Entwicklungsländer befriedigt. Allein 1995 wurden 1.075.000 Tonnen Shrimps mit einem Marktwert von 9,4 Milliarden Dollar weltweit importiert (RUCKES 1997).

Die Shrimps werden in großen Wasserbecken in der Nähe des Meeres oder von Flüssen gezüchtet. In Ecuador wurden nur für die Errichtung der Becken in den Küstenregionen allein 50 Prozent der Mangrovenwälder vernichtet (HUNSDORFER 1999). Mangrovenwälder wachsen in den Gezeitenzonen tropischer und subtropischer Küsten. Sie sind Lebensraum für viele Meeresbewohner und bieten einen wichtigen Schutz vor Erosion (HUNSDORFER 1999). Die Shrimps-Aquakulturen werden auch auf küstennahen Ackerflächen errichtet. Wichtige Nahrungsquellen und lokale Wirtschaftsstrukturen werden auf diese Weise zerstört (CHÉRREZ 1997). Außerdem werden die Ländereien häufig ungesetzlich und mit Gewaltanwendung und Repressionen gegen die Bevölkerung in Beschlag genommen.

Die Aufzucht der Tiere geschieht als Monokultur unter Einsatz von großen Futtermengen und Dünger. Damit verbunden ist ein vermehrtes Auftreten von bakteriellen Krankheiten in den Krabbenkulturen. Zur Behandlung werden Wirkstoffe wie das Antibiotikum Chloramphenicol eingesetzt. Es ist das einzige bekannte Medikament gegen Cholera. Die Abwässer der Zuchtbecken gelangen durch Flüsse in den Trinkwasserkreislauf der Bevölkerung. Dies hat zur Folge, daß die Bevölkerung täglich minimale Mengen Antibiotika zu sich nehmen und das Therapeutikum unwirksam zu werden droht (CHÉRREZ 1997).

Das Beispiel zeigt auf eindrückliche Weise, dass ökologische, soziale und menschenrechtliche Folgen für die Entwicklungsländer bei den Shrimps-Importen nach Europa nicht berücksichtigt werden. Und das alles nur, damit in den Supermärkten der Industrieländer möglichst viele verschiedene Shrimps-Sorten zu möglichst niedrigen Preisen angeboten werden.

Die Industrienationen müssen deshalb die Vergabe von Zollpräferenzen an die Beachtung von ökologischen und sozialen Standards in den zu begünstigenden Ländern knüpfen. Auf diese Weise könnten die Industrienationen einen wesentlichen Beitrag zur Nachhaltigkeit in Entwicklungsländern beitragen.

4.3.1.3 Die Exportsubventionen und Agrardumping

Die Schaffung wirkungsvoller Mechanismen zur Disziplinierung von handelsrelevanten Subventionen war eines der schwierigsten Themen der Uruguay-Runde, insbesondere im Bereich der Agrarverhandlungen. Deshalb wurden im Agrarabkommen Sonderbestimmungen für landwirtschaftliche Subventionen vereinbart, die sich insbesondere auf den Umfang der abzubauenen Subventionen beziehen.

Exportsubventionen werden insbesondere von Industrienationen eingesetzt, um strukturelle Handicaps für nationale Exporteure auszugleichen, die z.B. in einer ungünstigen Standortbedingung begründet sein können (WIEMANN 1996). Durch diese Exportsubventionen können Produkte zu billigen Preisen in andere Länder exportiert werden. Diese Praxis ist unter dem Stichwort „Agrardumping“ bekannt geworden und heftig kritisiert worden. Ärmere Länder können sich eine solche Subventionspraxis nicht leisten. Die Kluft zwischen „arm“ und „reich“ wird auf dem Weltmarkt dadurch noch größer. Außerdem kann das Agrardumping den Produzenten in den Entwicklungsländern die Existenzgrundlage entziehen, weil sie die subventionierten Importpreise nicht unterbieten können. Zu gleichen Ergebnissen führen auch die Einkommensbeihilfen für Bauern, die von der EU im Zuge des Abbaus von Exportsubventionen an die Bauern gezahlt werden. Die Subventionswirtschaft der EU ist deshalb nur formal aufgegeben worden, ein wirklicher Abbau des ausgetüftelten europäischen Stützungssystems hat nicht stattgefunden.

Beispiel: Agrardumping und billiges Rindfleisch (nach (REINECKE 1997))

Ende 1996 wandte sich der namibische Verband der Fleischhersteller an das Forum Umwelt & Entwicklung deutscher Nichtregierungsorganisationen. Sie baten um Unterstützung gegen den Import von billigem, subventioniertem Rindfleisch aus der EU. Um ihren Markt zu entlasten, hatte die Kommission nämlich ihre Exportbeihilfen für Ausfuhren von Rindfleisch ins südliche Afrika erhöht. Dadurch steigerte sich der Export dorthin von 27.000 Tonnen im Jahr 1994 auf 42.500 Tonnen 1996. Dieses Dumping hatte Auswirkungen auf die gesamte südafrikanische Region. In Nordnamibia zum Beispiel sank die Anzahl der Rindfleischschlachtungen im ersten Halbjahr 1996 um fast 40 Prozent. Dabei förderte die EU seit einigen Jahren für mehrere Tausend ECU die Entwicklung der Rindfleischvermarktung in Namibia - ein Entwicklungsprojekt, das nun für den Verkauf europäischen Rindfleisches missbraucht wurde.

Und dennoch, für Entwicklungsländer die über keine ausreichende nationale Nahrungsmittelproduktion verfügen und deshalb auf Nahrungsmittelimporte angewiesen sind, kann der Abbau der Exportsubventionen in Industrieländern sogar nachteilig sein. Hintergrund ist, dass die Exportsubventionen der Industrieländer die Weltmarktpreise gedrückt haben. Für Nahrungsmittelimport-Staaten sind die günstigen Weltmarktpreise eine billige Möglichkeit, ihren Nahrungsmittelbedarf zu decken. Steigen die Preise an, können sich die Länder den Import von Nahrungsmitteln nicht mehr leisten. Es kommt zu Nahrungsmittelengpässen, schlimmstenfalls sogar zu Hungersnöten. Afrikanische Länder befürchten deshalb, dass die bisherigen Nischen, in denen sie ihren Nahrungsmittelbedarf zu billigen Preisen auf den europäischen Märkten decken, der allgemeinen Handelsliberalisierung zum Opfer fallen (WIEMANN 1996).

4.3.2 Zusammenfassung

Mit der Uruguay-Runde ist der Prozess der Globalisierung der Weltwirtschaft und des Agrarhandels vorangetrieben worden. Dieser Prozess bringt für die Entwicklungsländer Chancen, aber auch viele Risiken mit sich. Gerade im Bereich des Agrarhandels stellt sich die Frage, ob die forcierte Liberalisierung nicht die Ernährungs-

sicherheit bereits heute benachteiligter Regionen weiter unterminiert und nichtnachhaltige Handelsstrukturen und umweltbelastende Produktionspraktiken fördert. Um Anschluss an die Wirtschaftskraft der Industrieländer zu erhalten, bleibt den Entwicklungsländern nichts anderes übrig, als ihre internen Rahmenbedingungen an die Anforderungen des internationalen Standortwettbewerbs und ihre Exporte an die sich verändernden Anforderungen auf den Weltmarkt anzupassen (WIEMANN 1996). Es ist deshalb zu erwarten, dass vor allem die Liberalisierung des Agrarhandels für die Entwicklungsländer mit hohen Kosten verbunden ist.⁴⁵

⁴⁵ Dies belegt in eindrucksvoller Weise auch der 1998 erschienene Bericht zur menschlichen Entwicklung der UNDP.

5 Die weitere Liberalisierung des GATT - Ein Ausblick

Schon vor drei Jahren hat der EU-Kommissar Sir Leon Britten eine neue Welthandelsrunde gefordert und ihr sogleich mit dem Wort „millenium round“ ein attraktives Etikett umgehängt (FAZ 01.02.1999). Mittlerweile ist eine neue Welthandelsrunde in aller Munde und wird von Seiten der Industriestaaten mit Nachdruck gefordert. Die Entwicklungsländer sind eher zurückhaltend. Für sie birgt eine weitere Liberalisierung die Gefahr, dass die Schere zwischen Industrie- und Entwicklungsländern weiter auseinander klafft, zumal es vielen Entwicklungsländern - aber auch anderen Staaten - noch nicht einmal gelungen ist, die Verpflichtungen der letzten Welthandelsrunde zu erfüllen (SZ 03.02.1999).

Und dennoch, die neue Handelsrunde gilt als sicher, seitdem auch die USA sich zu deren Fürsprecher gemacht hat (FAZ 01.02.1999). Das Weltwirtschaftsforum in Davos im Februar 1999 war eine geeignete Plattform für die amerikanische Handelsbeauftragte Charlene Barshefsky, einmal mehr eine weitere Liberalisierung des GATT zu fordern und den Protektionismus zu bannen.

Nicht ohne Grund wird aber jetzt schon von allen Seiten davor gewarnt, das „Trauerspiel der Uruguay-Runde zu wiederholen“ (FAZ 01.02.1999). So fordern sowohl der EU-Kommissar Sir Leon Britten als auch der kanadische Handelsminister Sergio Marchi und die amerikanische Handelsbeauftragte Charlene Barshefsky, die Welthandelsrunde dürfe nicht länger als vier Jahre dauern. Doch nimmt man die bisher geäußerten Themen als Maßstab, scheint dies ein ambitioniertes Ziel. Der amerikanische Vizepräsident Albert Gore hat insbesondere auf dem Agrarsektor eine Handelsinitiative gefordert, die in der EU und in Japan nicht auf Zustimmung stoßen wird: Die USA - so Gore - wünschen „breitangelegte und tiefe Schnitte bei den Agrarzöllen, die komplette Aufhebung der Agrar-Exportsubventionen und den freien Handel bei Gen-Lebensmitteln“ (SZ 30./31.01.1999). Gerade mit dieser Forderungen stoßen die USA aber auf großen Widerstand. Dies zeigt sich auch bei der im Februar 1999 vorerst letzten Runde zur Verabschiedung des Biosafety-Protokolls: Die Amerikaner standen einer überwältigenden Mehrheit von 128 Staaten gegenüber, die den Handel mit gentechnisch veränderten Organismen regulieren und einschränken wollten.

Der Prozess der fortschreitenden Liberalisierung bleibt also weiterhin spannend und umstritten. Ob der WTO auf einer neuen Verhandlungsrunde ein Ausgleich zwischen Handel, Umwelt und Entwicklungsländern gelingt, ist weiterhin zweifelhaft. Eine konsequente Ausrichtung auf eine nachhaltige Entwicklung ist kaum zu erwarten.

6 Das europäische Lebensmittelrecht

„Es hat sich gezeigt, dass die eigenständige Bedeutung des deutschen Lebensmittelrechts mehr und mehr abnimmt. [...] EWG-Verordnungen und Richtlinien bestimmen das deutsche Lebensmittelrecht, für eigenständige Politikgestaltung bleibt kaum noch Raum. Dies sollte dazu bewegen, die Politikgestaltung auf Gemeinschaftsebene noch ernster zu nehmen, als dies bisher geschehen ist“.⁴⁶

Dieses Zitat ist Ausgangspunkt und Wegweiser durch die folgende Untersuchung. Gerade das Lebensmittelrecht zählt zu den am stärksten von der europäischen Vereinheitlichung betroffenen Bereichen. Häufig geschieht die Vereinheitlichung von Rechtsvorschriften zu Lasten hoher nationaler Schutzstandards und letztendlich also zu Lasten der VerbraucherInnen.

6.1 Begriff und Ziele des Lebensmittelrechts

Das Lebensmittelrecht ist typisches Querschnittsrecht. Es umfasst nicht nur Lebensmittel wie Nahrungs- und Genussmittel, sondern auch Zusatzstoffe, Kosmetika und Bedarfsgegenstände (NENTWICH 1994). Weitere Regelungen, sei es in bezug auf Produktspezifikationen, sei es hinsichtlich der Vermarktung, finden sich im Agrarrecht. Auch das Umweltrecht spielt im Lebensmittelrecht eine wichtige Rolle, insbesondere wenn es sich um Pestizid- oder sonstige Rückstände in Lebensmitteln oder die BSE-Krise handelt. Im Grünbuch 1997 werden folgende sechs Ziele des Lebensmittelrechts der EU herausgestellt:

1. ein hohes Maß an Schutz der allgemeinen Gesundheit, sowie der Sicherheit und der Interessen der VerbraucherInnen zu gewährleisten,
2. den freien Warenverkehr innerhalb des Binnenmarktes zu gewährleisten,
3. zu gewährleisten, dass die Rechtsvorschriften in erster Linie auf wissenschaftlichen Erkenntnissen und Risikobewertungen beruhen,
4. die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie zu sichern und ihre Exportchancen zu verbessern,
5. die Verantwortung für die Lebensmittelsicherheit den Erzeugern und Verarbeitern zuzuweisen,
6. für Kohärenz, Rationalität, Vereinfachung und Anwenderfreundlichkeit der Gesetzgebung zu sorgen.

Vergleicht man diese Ziele mit denen des GATT und der WTO⁴⁷, zeigt sich ein ähnlich gelagerter Interessenkonflikt: Gesundheits- und Verbraucherschutz müssen mit dem freien Warenhandel von Agrarprodukten und Lebensmitteln in Einklang gebracht werden.

⁴⁶ Streintz, Deutsches und Europäisches Lebensmittelrecht, WiVerw 1993, 1 (69).

⁴⁷ Siehe Kap. 2.2 und 2.3.

6.2 Rechtsgrundlagen des Lebensmittelrechts

Man muss im EG-Vertrag lange suchen, bis man Vorschriften zum Lebensmittelrecht findet: Anders als bei der Landwirtschaft (Art. 37 ff EGV) gibt es für das Lebensmittelrecht keine eigenständigen primärrechtlichen Rechtsgrundlagen im EG-Vertrag. Will die EU im Bereich des Lebensmittelrechts tätig werden, muss sie sich auf die allgemeinen Kompetenzgrundlagen des EGV stützen. Die Wahl der Rechtsgrundlage ist aufgrund der damit verbundenen Verfahrensvorschriften - insbesondere der unterschiedlichen Beteiligung des EP⁴⁸ - von immenser politischer Bedeutung. Das Lebensmittelrecht wird vor allem durch zwei Prinzipien geprägt⁴⁹:

- die detaillierte Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften durch einheitliche europäische Rechtsakte (Art. 100 und Art. 100a EGV) und
- das aus der Rechtsprechung des EuGH entwickelte Prinzip der gegenseitigen Anerkennung.

6.2.1 Das Prinzip der Harmonisierung

Das Prinzip der Harmonisierung beruht auf der Angleichung von nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften durch Erlass von gemeinschaftlichen Rechtsakten (Art. 100 und Art. 100a EGV). Durch diese einheitlichen Rechtsakte sollen bestehende Handelshemmnisse beseitigt werden.

Ursprünglich ging man davon aus, dass im Bereich des Warenverkehrs jedes auf nationalen Regelungen basierende Handelshemmnis nur durch eine einheitliche gemeinschaftliche Regelung beseitigt werden könne. Produktspezifische Anforderungen sollten weitgehendst harmonisiert, EU-weit verbindlich festgelegt und somit entgegenstehende nationale Vorschriften unanwendbar gemacht werden (NENTWICH 1994).

Die Politik der Harmonisierung brachte in der Praxis allerdings nur unzureichende Fortschritte. Mit dem zunehmendem Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten zeichneten sich Schranken im Handelsverkehr ab. Beispielsweise gelten in den Mitgliedsländern unterschiedliche technische Normen, Gesundheits- und Sicherheitsvorschriften, Umweltschutzbestimmungen und Qualitätskontrollen, die wettbewerbshindernd wirkten. Die EG-Kommission gab deshalb mit dem Weißbuch „Zur Vervollständigung des Binnenmarktes“ im Jahre 1985 die bis dahin vorherrschende Konzeption der Rechtsangleichung von lebensmittelrechtlichen Vorschriften - soweit es sich nicht um oben genannte Bereiche handelt - zugunsten des *Prinzips der gegenseitigen Anerkennung* auf (GÖRGEN 1996); (NENTWICH 1994)⁵⁰.

⁴⁸ Siehe Annex 1.

⁴⁹ Eine ausführliche Übersicht der Gesetzgebungskompetenzen findet sich bei Nentwich, I./C./1.

⁵⁰ Im Wege der Rechtsangleichung werden aber nach wie vor die für die Gesundheits- und den Verbraucherschutz wichtigen Bereiche, wie z.B. Kennzeichnung, Überwachung und Bestrahlung von Lebensmitteln, die Anwendung von Zusatzstoffen oder die Kreation neuartiger Nahrungsmittel (Novel-Food – s. Kapitel 8.5) geregelt (RINGEL 1996); (NENTWICH 1994).

6.2.2 Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung

Nach dem *Prinzip der gegenseitigen Anerkennung* muss eine Ware in allen Mitgliedstaaten zugelassen werden, wenn sie nur in einem der Mitgliedstaaten nach den dort geltenden gesetzlichen Bestimmungen hergestellt und in Verkehr gebracht wurde und wenn nicht bereits eine EU-weite Regelung nach dem Prinzip der Harmonisierung erlassen wurde.

Das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung ist an keiner Stelle des EG-Vertrages ausdrücklich geregelt. Der EuGH hat diese Lücke im Gemeinschaftsrecht durch seine Rechtsprechung geschlossen (RINGEL 1996). Dabei stand der EuGH vor der schwierigen Aufgabe, einen Ausgleich zwischen dem Gemeinschaftsinteresse am freien Warenverkehr und dem Interesse der Mitgliedstaaten an eigenständigen nationalen Rechtsvorschriften, die den Warenverkehr häufig behindern, zu schaffen (RINGEL 1996). Diesen Zwiespalt hat der EuGH durch sein Urteil im Cassis de Dijon Fall im Jahre 1979 zu lösen versucht. Er verhalf damit dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung zum Durchbruch.

Beispiel: Das Cassis-de-Dijon-Urteil

Cassis de Dijon ist ein in Frankreich hergestellter Likör mit einem Alkoholvolumen von 15 bis 20 Prozent. In Deutschland durften Liköre jedoch unter dieser Bezeichnung nur dann in Verkehr gebracht werden, wenn sie ein Mindestgehalt von 32 Prozent Alkohol aufweisen. Die Lebensmittelkette REWE wollte den französischen Likör in ihren Regalen anbieten und klagte deshalb gegen die Bundesrepublik Deutschland vor dem EuGH gegen das Verkehrsverbot - und sie bekam Recht. Der EuGH erachtete das deutsche Gesetz als unzulässige Einfuhrbeschränkung zwischen den Mitgliedstaaten i.S.d. Art. 30 EGV. Der EuGH entschied deshalb, dass jedes Produkt, das in einem EU-Mitgliedstaat rechtmäßig hergestellt und in den Verkehr gebracht wurde, auch in allen anderen Mitgliedstaaten zugelassen werden muss. Dies gilt selbst dann, wenn ein Produkt nicht den nationalen Sicherheits- und Umweltschutzanforderungen eines Mitgliedstaates entspricht, solange es in einem anderen Mitgliedstaat als unbedenklich angesehen wird. Höhere nationale Schutzniveaus können dadurch unterlaufen werden.

Zusammenfassung

Das Urteil im Fall Cassis de Dijon zeigt, dass das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung der Verwirklichung des freien Warenverkehrs (Art. 30 EGV) innerhalb der EU dient. Entsprechendes gilt für das Prinzip der Harmonisierung. Die beiden Prinzipien des europäischen Lebensmittelrechts führten zu Einschränkungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich der ihnen verbleibenden Handlungsspielräume. In Ausnahmefällen haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit, nationale Vorschriften zu erlassen.

6.2.3 Höhere nationale Standards? - Art. 36 EGV

Grundsätzlich müssen in anderen Mitgliedstaaten rechtmäßig hergestellte und in Verkehr gebrachte Lebensmittel in allen Mitgliedstaaten zugelassen werden. Im

harmonisierten Bereich sind Ausnahmen nur dann zulässig, wenn entweder das Primärrecht⁵¹ oder der jeweilige Rechtsakt sogenannte Öffnungsklauseln enthält. Im *nichtharmonisierten* Bereich können höhere nationale Bestimmungen durch die Öffnungsklausel des Art. 36 EGV gerechtfertigt werden. Will ein Mitgliedstaat vom Prinzip der *gegenseitigen Anerkennung* abweichen, ist Art. 36 EGV entsprechend anwendbar⁵².

Das Verbot der Einfuhr und Vermarktung ausländischer Lebensmittel ist demnach zulässig, wenn die jeweilige Maßnahme keine verschleierte Beschränkung des Handels oder eine willkürliche Diskriminierung zwischen den Mitgliedstaaten darstellt. Außerdem muss die Maßnahme dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen:

- nachweislich notwendig ist, um zwingenden Erfordernissen zu entsprechen (Gesundheitsschutz, Verbraucherschutz, Umweltschutz, etc.),
- in angemessenem Verhältnis zum angestrebten Ziel steht und
- das am wenigsten handelshemmende Mittel zur Erreichung des Ziels darstellt (GRÜNBUCH 1997).

Beispiel: Handelsbeschränkende Maßnahmen - Der dänische Pfandflaschen-Fall (nach (LAMPOR 1995))

In Dänemark gelten Bestimmungen, wonach Bier und Limonaden nur in Pfandflaschen verkauft werden dürfen. Ausländische Hersteller, die ihre Getränke in Einwegflaschen herstellten, konnten diese nicht auf dem dänischen Markt verkaufen. Die Kommission erhob Klage gegen Dänemark mit der Begründung, dass die dänische Regelung technische Handelsschranken aufbaue, eine unzulässige Diskriminierung zwischen den Mitgliedstaaten darstelle und damit gegen das Prinzip des freien Warenverkehrs in Art. 30 EGV verstoße. Dänemark verteidigte sich mit dem Argument, dass die Pfandflaschenregelung aus Gründen des Umweltschutzes gerechtfertigt sei. Der EuGH gab Dänemark recht und bestätigte damit erstmals ausdrücklich, dass aus Gründen des Umweltschutzes eine Beschränkung des freien Warenverkehrs möglich ist.

Dieses Beispiel darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, wie schwierig es für die Nationalstaaten ist, lebensmittelrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit oder aus Gründen des Verbraucherschutzes zu rechtfertigen. Häufig werden die Bestimmungen der Mitgliedstaaten mit dem EG-Recht für nicht vereinbar erklärt⁵³.

6.2.3.1 Gesundheitsschutz als Rechtfertigungsgrund

Der Gesundheitsschutz ist essentielles Ziel und Regelungsinhalt vielfacher nationaler Bestimmungen. Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten sind deshalb beim Gesundheitsschutz besonders häufig, insbesondere wenn gleichzeitig nationale Ernährungsgewohnheiten berücksichtigt werden (NENTWICH 1994).

⁵¹ Z.B. Art. 100a Abs. 4 EGV; 100 t EGV.

⁵² Der EuGH hat sich im Cassis-de-Dijon-Urteil zwar nicht ausdrücklich auf Art. 36 berufen, aber dessen Grundsätze entsprechend angewandt. Außerdem hat er als ungeschriebene Ausnahme den Verbraucherschutz zugelassen.

⁵³ Überblick über die EU-Rechtsprechung findet sich bei Nentwich 1994, Anhang I.

Beispiel: Gesundheitsschutz und Sandoz-Vitamine (Rs 174/82 Sandoz, Slg. 1983, 2554)

Die Firma Sandoz importierte im Jahre 1982 - entgegen eines wegen Gesundheitsgefährdung ablehnenden Bescheids des zuständigen niederländischen Ministers - Müsliriegel und Aufbautrinkpulver, denen bestimmte Vitamine (A und D) zugesetzt worden waren, in die Niederlande. In Belgien bzw. der BRD waren diese Vitamine zugelassen und rechtmäßig in den Verkehr gebracht worden.

Sandoz und die Kommission vertraten die Ansicht, dass die fraglichen Vitamine nur bei übermäßigem und lang andauernden Verzehr gesundheitsschädlich seien; die Niederlande argumentierten demgegenüber, dass in der Wissenschaft Unsicherheiten über die Dosisgrenzwerte und die Zeitdauer bestünden. Zwar seien die in den betroffenen Lebensmitteln enthaltenen Dosen weit unter der voraussichtlichen Grenze, eine Gefährdung könnte jedoch aufgrund einer unkontrollierten Einnahme der Vitamine auch über andere Nahrungsmittel nicht ausgeschlossen werden.

Der Argumentation der niederländischen Regierung folgend wurden indirekt die spezifischen Ernährungsgewohnheiten insofern einbezogen, als nicht auf die Gesundheitsgefährdung der konkreten Menge Vitamine in einem Produkt, sondern auf die potentielle Gesamtaufnahmemenge durch den Verzehr eines (von Land zu Land zweifellos verschieden zusammengesetzten) „Nahrungsmittelmix“ abgestellt wurde. Im Ergebnis war ein völliges Importverbot im vorliegenden Fall jedoch unzulässig. Die Niederlande wurden darauf beschränkt, ein Zulassungsverfahren durchzuführen und darin Auflagen zu machen.

Höhere nationale Standards sind im Bereich des Gesundheitsschutzes nur dann gerechtfertigt, wenn der die Regelung erlassende Mitgliedstaat eine Gesundheitsgefährdung nachweisen kann. An dieser Hürde scheitern bereits die meisten Maßnahmen, denn die Mitgliedstaaten trifft insoweit die Beweislast.

„Hierbei ist es Sache der nationalen Staaten, in jedem Einzelfall darzutun, dass ihre Regelung erforderlich ist, [...] insbesondere dass der Vertrieb des in Frage stehenden Erzeugnisses eine ernste Gefahr für die Gesundheit darstellt“
(Rs 227/82 Van Bennekom, Slg. 1983, 3883).

Ob eine Gesundheitsgefahr besteht oder nicht, bemisst sich nach internationalen wissenschaftlichen Forschungsergebnissen. Für den EuGH sind der entscheidende Maßstab insoweit u.a. die Entscheidungen der Codex-Alimentarius-Kommission (NENTWICH 1994). In der Praxis bedeutet dies, dass Alleingänge nur schwer mit wissenschaftlichen Argumenten zu begründen sein werden, da es offensichtlich auf die Meinung der internationalen Wissenschaftsgemeinde ankommen soll (NENTWICH 1994). An dieser Stelle verdichtet sich die Akteurskette WTO/Codex-Alimentarius Kommission - EU - Mitgliedstaaten auf ein für letztere bedenkliches Ausmaß. Die EU muss sich insoweit vorwerfen lassen, mit zweierlei Maß zu messen: Ist sie selbst, wie im Hormonfleisch-Fall vor dem WTO Schiedsgericht angeklagt⁵⁴, beruft sie sich für die Rechtfertigung ihres Einfuhrverbots für Rindfleisch, bei dessen Herstellung Hormone verwandt wurden, auf den Gesundheits- bzw. Verbraucherschutz. Beruft sich jedoch ein angeklagter Mitgliedstaat gegenüber der EU auf den Gesundheits- bzw. Verbraucherschutz, wird dies für die Rechtfertigung seines Verkehrsverbots nur unter schwierigen Bedingungen anerkannt.

⁵⁴ Siehe Kap. 2.1.

Betrachtet man die Stellung der EU innerhalb der CAK, sollte der EuGH die Bezugnahme auf die CAK entschieden hinterfragen. Denn die EU hat bei der Verabschiedung der internationalen Normen der CAK lediglich Beobachterstatus (GRÜNBUCH 1997). Stimmberechtigt sind ausschließlich die Mitgliedstaaten der EU, nicht jedoch die EU als solche. Die EU macht sich also die Normen der CAK zu eigen, ohne in der Lage zu sein, deren Inhalt mitzubestimmen. Die Kommission hat im Grünbuch 1997 diesen Widerspruch erkannt und folgendermaßen umschrieben:

„Die derzeitige Situation, in der die Gemeinschaft selbst Vertragspartei der WTO-Übereinkommen ist, bei der Erstellung internationaler Normen im Rahmen der CAK jedoch nur über Beobachterstatus verfügt, stellt eine nicht annehmbare Anomalie dar, die sobald wie möglich durch die volle Mitgliedschaft der Gemeinschaft in der CAK zu beheben ist.“

Die Forderung der EU nach voller Mitgliedschaft in der CAK ist absolut notwendig. Solange die Gemeinschaft nicht volles Mitglied der CAK ist, sollte sie konsequenterweise auf eine Bezugnahme der Festsetzungen der CAK soweit als möglich verzichten.

6.2.3.2 Verbraucherschutz

Die zweite große Gruppe der Rechtfertigungsgründe ist der „Verbraucherschutz“. Der Verbraucherschutz erfüllt vor allem zwei Aufgaben: Produktbezogener Schutz vor Täuschung und Irreführung und vorbeugender Schutz vor Gesundheitsgefahren.

Absolute Verkehrsverbote sind aus Sicht des EuGH in diesem Bereich prinzipiell unverhältnismäßig, denn es gibt seiner Ansicht nach immer den „Warenverkehr weniger hindernde Maßnahmen“, wie z.B. eine entsprechende Kennzeichnung, welche den Zweck des Verbraucherschutzes ebenso erfüllen.

Beispiel: Kennzeichnung als ausreichender Verbraucherschutz - Obstessig (Rs 193/80, Slg. 1981, 3019)

Ein italienisches Gesetz verbietet es, unmittelbar oder mittelbar Essig zu verwenden, der anderen als Weinessig enthält. Dennoch importierten zwei italienische Kaufleute deutschen Obstessig nach Italien, der nicht aus der Essigsäuregärung des Weines stammende Essigsäure enthielt. Italien berief sich darauf, die italienischen VerbraucherInnen müssten davor geschützt werden, unter der Bezeichnung „Essig“ Obstessig anstatt des erwarteten Weinessigs zu kaufen. Derartige Essig dürfte deshalb in Italien nicht auf den Markt gebracht werden. Der EuGH entschied demgegenüber, dass es ausreicht, wenn der bei der Herstellung verwendete Rohstoff auf der Verpackung angegeben wird, um das von Italien verfolgte Ziel des Verbraucherschutzes zu gewährleisten.

Neben dem Schutz vor Täuschung ist für die VerbraucherInnen vor allem der *vorbeugende Verbraucherschutz* von Bedeutung. Der BSE-Skandal macht den europäischen Umgang mit dem vorbeugenden Verbraucherschutz auf erschreckende Weise deutlich.

Exkurs: Der BSE-Skandal - Wirtschaftsinteressen gegen Verbraucherschutz

Kein Skandal hat die europäischen VerbraucherInnen so aufgerüttelt, wie die BSE-Krise. VerbraucherInnen sind zu Recht nicht nur verunsichert, sondern erschrocken, wie mit ernsthaften Gesundheitsgefahren innerhalb der EU umgegangen wird. Es gilt als wahrscheinlich, dass der Verzehr von

BSE-infiziertem Rindfleisch bei den Menschen zu einer neuen Variante der tödlichen Creutzfeldt-Jakob-Krankheit (CJK) führen kann, die die Hirnrinde zersetzt und schließlich zum Tod führt. Als Auslöser von BSE gilt verseuchtes Tiermehl, das aus Kostengründen widernatürlich an Wiederkäuer verabreicht wurde. Um noch weiter Kosten zu sparen, wurde bei der Herstellung von Tierkörpermehl auf ein billigeres Produktionsverfahren umgestellt, das den BSE-Erreger nicht mehr abtötete. So konnte die Krankheit, die zunächst bei Schafen aufgetreten war, auf Rinder übergreifen und zu einer Gefahr für den Menschen werden.

Die EG wusste bereits 1983 von ersten BSE-Fällen in England. Jedes Jahr kamen neue Fälle hinzu. Und was tat die EG zum Schutz der VerbraucherInnen? Ein jahrelanges Hin und Her von unzureichenden Maßnahmen. Kälber durften weiterhin ausgeführt werden, Rinder ebenfalls, wenn sie aus Herden stammten, deren Bestände seit zwei Jahren BSE-frei waren. Eine völlig unzureichende Maßnahme, wenn man bedenkt, dass der Mechanismus der Ansteckung nicht geklärt war. Schließlich wurden auch Tiere aus infizierten Herden exportiert, wenn die Lymph- und Nervengewebe, in denen man die höchste Erregerkonzentration vermutete, entfernt wurden. Hauptsache, der Rindfleischabsatz stimmte. Zu diesem Zeitpunkt ahnten die VerbraucherInnen noch gar nichts, eine bewusste Verbraucheraufklärung erfolgte nicht. Die unzureichenden Maßnahmen setzten sich fort. Die Exportverbote betrafen zunächst Tiere, die vor dem 1.1. 1992 geboren wurden. Es erkrankten jedoch auch Tiere, die nach dem 1.1.1992 geboren waren. Also wurde das Exportverbot auf Tiere ausgedehnt, die vor dem 1.1.1993 geboren worden waren. Die wissenschaftlichen Experten, welche die EU-Kommission berieten, standen unter starkem Druck ihrer nationalen Regierungen (REINECKE 1997). Aus Angst vor den wirtschaftlichen Folgen ihrer Entscheidungen, insbesondere des Zusammenbruchs des ohnehin angespannten europäischen Fleischmarktes, spielten sie die Risiken der Seuche herunter. Ihre Empfehlungen fassten die Wissenschaftler - wie so oft - unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Kontroverse Diskussionen über die Richtigkeit der politischen Entscheidungen wurden von der Kommission abgeblockt (REINECKE 1997).

Erst am 25. März 1996 beugte sich die Kommission dem internationalen Druck und erließ ein umfassendes Exportverbot. Schließlich wurde auch der Export von Tierkörpermehl aus Großbritannien verboten. Zu diesem Zeitpunkt war jedoch bereits tonnenweise Rindfleisch aus Großbritannien exportiert worden und an den/die VerbraucherIn gelangt. 1995 waren vier Fünftel der Produktion im Ausland gelandet, davon immerhin 1.500 Tonnen in Deutschland (REINECKE 1997). Und selbst nach dem Exportverbot ist die Dunkelziffer wegen unzureichender Kontrollen nicht zu überblicken. Ende Juli 1998 entdeckten belgische Behörden in einem Kühlhaus 50 Tonnen Rindfleisch, bei dem die Veterinärstempel größtenteils herausgeschnitten waren (SZ 2.2.99).

Die von der EU nun angeordneten Massenschlachtungen und Kontrollmaßnahmen führten zwar zu einem deutlichen Rückgang der BSE-Fälle. Nach der verschleppten Vorgeschichte sind diese Maßnahmen jedoch nicht ausreichend, den Schutz der VerbraucherInnen zu gewährleisten. Die BSE-Krise verdeutlicht die Entscheidungspraxis der EU: Unter Ausschluss und bewusster Nichtinformation der Öffentlichkeit siegen Wirtschaftsinteressen vor dem Verbraucherschutz. Die Kommission kann mit der Bewältigung der BSE-Krise nicht zufrieden sein und hat versucht, die Verbraucherpolitik seither zu verbessern.

Als Folge der Auswirkungen des BSE-Skandals beschloss die Kommission, ihre für Lebensmittelsicherheit zuständigen Dienststellen nach Maßgabe von zwei Grundsätzen umzustrukturieren:

- Trennung von Dienststellen, die für die Ausarbeitung von Rechtsakten, die wissenschaftliche Anhörung und die Kontrolle zuständig sind.
- Verbesserung der Transparenz und der Verbreitung von Informationen.

Eine weitere Folge des BSE-Skandals war die Aufwertung der Verbraucherschutzabteilung zu einer eigenen Generaldirektion mit 200 Mitarbeitern. Seitdem untersteht die Lebensmittelkontrolle der Verbraucherschutzkommissarin und nicht mehr - wie zuvor - der Agrarabteilung, die einem sehr viel stärkeren Lobbydruck ausgesetzt ist und, wie der BSE-Skandal dokumentiert, Verbraucherinteressen nachrangig bewertet.

Die unzureichende Verbraucherschutzpolitik der EU ist leider noch nicht am Ende. Mittlerweile wurde das Rindfleisch-Embargo für britisches Rindfleisch mit einfacher Mehrheit im Agrarrat (FAZ 5.11.1998) wieder aufgehoben, obwohl in Großbritannien noch immer monatlich mehr als 300 Rinder

wegen BSE-Symptomen getötet werden (TAZ 5.11.1998). Außerdem gibt es bereits einen BSE-Schnelltest, der von einem Schweizer Wissenschaftler entwickelt wurde und dort bereits mit Erfolg praktiziert wird. Das reicht der EU jedoch nicht aus. Sie nimmt sich Zeit und untersucht erst einmal verschiedene Schnelltests, unter anderem den in der Schweiz praktizierten. Eine diesbezügliche Ausschreibung fand im Mai 1998 statt. Ergebnisse der EU-Kommission liegen noch immer nicht vor. Es sind bis heute nicht einmal die für die wissenschaftliche Bewertung erforderlichen BSE-Proben bei der schweizerischen Firma eingetroffen (SZ 2.2.1999).

Zusammenfassung

Die EU behandelt der Verbraucherschutz im Lebensmittelrecht bisher eher „stiefmütterlich“: Weder im Bereich des vorbeugenden Gesundheitsschutzes noch als Rechtfertigungsgrund für nationale Maßnahmen kommt ihm bisher ausreichende Bedeutung zu. Welche Auswirkungen für die Mitgliedstaaten damit verbunden sind, erläutert das folgende Kapitel.

6.2.3.3 Folgen fehlender Rechtfertigung

Kann ein Mitgliedstaat seine nationalen Maßnahmen nicht nach Art. 36 EGV rechtfertigen, hat dies vor allem zwei Konsequenzen: Höhere nationale Standards im Bereich des Gesundheits- oder Umweltschutzes müssen von ausländischen Produzenten nicht beachtet werden. Inländische Produzenten werden aber insoweit benachteiligt, als sie an die höheren nationalen Standards gebunden bleiben. Es liegt im Ermessen der nationalen Staaten, die durch das EG-Recht geltenden Vergünstigungen für Importwaren auch den eigenen Produzenten durch Herabsetzung der nationalen Standards zu gewähren. Die Folgen einer solchen Herabsetzung liegen auf der Hand: nationale Gesundheitsstandards werden zunehmend zu Gunsten von wirtschaftlichen Erwägungen verwässert. Das Lebensmittelrecht ist - noch - dadurch geprägt, daß nationale Vorschriften für die heimische Wirtschaft in der Regel aufrechterhalten bleiben (RINGEL 1996). Ein Beispiel dafür ist das Reinheitsgebot für Bier in Deutschland, das nur für inländische, nicht aber für ausländische Produzenten gilt.

Beispiel: Entscheidung zum Reinheitsgebot bei Bier⁵⁵

In der Entscheidung „Reinheitsgebot“ entschied der EuGH gegen das deutsche „Bierverbot“: Bier, das den Anforderungen des deutschen Rechts (Biersteuergesetz) nicht entspricht, sollte auf dem deutschen Markt nicht als „Bier“ zugelassen werden, obwohl es in anderen Mitgliedstaaten als „Bier“ verkauft werden durfte. Der EuGH entschied, dass die Einfuhren von ausländischem Bier nach Deutschland durch diese Verbot eingeschränkt werden und es deshalb gegen Art. 30 EGV verstößt. Es reiche aus, so der EuGH, wenn an Stelle eines Einfuhrverbotes eine angemessene Etikettierung trete, die den/die VerbraucherIn über die bei der Bierbereitung verwendeten Grundstoffe aufkläre (EuGH, RS 178/84, Slg. 1987, S. 1227). Daraufhin wurde das Reinheitsgebot für deutsches Bier zwar aufrecht erhalten, ausländisches Bier allerdings davon ausgenommen - es darf seitdem auch unter der Bezeichnung Bier in den deutschen Handel kommen und kann eine andere Zusammensetzung aufweisen als deutsches Bier.

⁵⁵ Vergleichbare Urteile des EuGH gab es auch gegen andere Mitgliedstaaten hinsichtlich verschiedenster Produkte (Entscheidung zur Zulässigkeit von Milchimitaten, RS 76/86, Slg. 1989, S. 1021; Pasta-Entscheidungen gegen Italien, RS 90/86 und 407/85).

Der ohnehin nur noch geringe Spielraum der Mitgliedstaaten für eigene Regelungen wird weiter zurückgehen. Denn die Entwicklung des europäischen Lebensmittelrechts soll zunehmend durch Verordnungen anstelle von Richtlinien erfolgen. Da die Verordnungen unmittelbar geltendes nationales Recht darstellen, ist den Mitgliedstaaten der Erlass entgegenstehender oder strengerer nationaler Vorschriften dann prinzipiell untersagt.

Zusammenfassung

Mit der fortschreitenden Verwirklichung des Binnenmarktes wurden die einzelstaatlichen Regelungen mehr und mehr durch Rechtsvorschriften der Gemeinschaft ersetzt. Weitere Einschränkungen erfahren die Mitgliedstaaten durch das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung. Es bleibt ihnen also nur noch wenig Spielraum für eigene gesetzgeberische Initiativen. Die Kommission hat in ihrem Grünbuch von 1997 insoweit richtig erkannt, dass die EU deshalb alle Möglichkeiten ausschöpfen muss, um ein hohes Schutzniveau zu gewährleisten und um den berechtigten Forderungen der VerbraucherInnen zu entsprechen. Diesem Anspruch kann die EU zum einen durch eine verbraucherfreundliche Politik bzw. Rechtsprechung und zum anderen durch entsprechende Vorschriften in ihren Rechtsakten gerecht werden. Von einer verbraucherfreundlichen Politik ist die EU - wie die BSE-Krise zeigt - noch weit entfernt. Die Beispiele verdeutlichen außerdem, dass Verbraucherschutz als Rechtfertigungsgrund für Importverbote nur eine untergeordnete Rolle spielt. Vielmehr wird auf eine entsprechende Kennzeichnung der Produkte verwiesen. Entscheidend ist also, ob die in verschiedenen Rechtsakten der EU erlassenen Vorschriften der Lebensmittelkennzeichnung den VerbraucherInnen ausreichend Schutz bieten.

6.3 Die Lebensmittelkennzeichnung

Das Kennzeichnungsrecht spielt im EG-Kontext eine überragende Rolle, hat sich doch die EG-Rechtsprechung dafür ausgesprochen, die Kennzeichnung als das mildere Mittel im Verhältnis zu den Verkehrsverboten für ausreichend zu erachten, um den Verbraucherschutz zu gewährleisten. Welche inhaltlichen Anforderungen an die Kennzeichnung gestellt werden, hängt von dem zu Grunde gelegten Verbraucherleitbild ab.

6.3.1 Ein Europa der verschiedenen Verbraucherleitbilder

Die Auswahlkriterien und das Kaufverhalten der VerbraucherInnen sind in den verschiedenen europäischen Staaten unterschiedlich ausgeprägt. Die Verbraucherleitbilder gehen vom „unmündigen“, besonders schützenswerten bis hin zum „aufgeklärten“, weitgehend selbstentscheidungsfähigen Konsumenten aus.

So sind beispielsweise in Großbritannien oder in Italien alle Lebensmittel handelsfähig, die nicht gesundheitsgefährdend sind und eine Kennzeichnung ihrer Inhaltsstoffe bzw. Zusammensetzung tragen (GÖRGEN 1996); (RINGEL 1996). Dort geht man von einem/einer sachkundigen und aufmerksamen VerbraucherIn aus, welche/r die

Etikettierung von Lebensmitteln liest und sich daraufhin für oder gegen ein Produkt entscheidet. Gentechnisch veränderte Lebensmittel - wie Tomaten - sind in Großbritannien schon seit geraumer Zeit mit entsprechender Kennzeichnung auf dem Markt erhältlich. Problematisch ist dieses Verbraucherleitbild, weil es nur diejenigen vor falschen Erwartungen schützt, die beim Kauf eines Produkts das gesamte Etikett aufmerksam lesen.

Dem deutschen Lebensmittelrecht liegt demgegenüber ein Verbraucherleitbild zugrunde, das die Schutzwürdigkeit des/der VerbraucherIn stärker betont. Hierzulande vertrauen VerbraucherInnen darauf, dass Lebensmittel in traditioneller Weise zusammengesetzt sind und den allgemeinen wissenschaftlichen Anschauungen entsprechen (REINECKE 1997). Man geht deshalb von sachkundigen VerbraucherInnen aus, die eine Lebensmittelkennzeichnung bestenfalls flüchtig lesen und deshalb nicht allein durch Kennzeichnungsvorschriften geschützt werden können. In Deutschland hat sich deshalb ein starker staatlicher Verbraucherschutz, z.B. durch den Erlass konkreter Produktvorschriften und gegebenenfalls Verkehrsverbote durchgesetzt (RINGEL 1996).

Dagegen geht der EuGH aufbauend auf dem Cassis-de-Dijon-Urteil von 1979 in ständiger Rechtsprechung von mündigen europäischen VerbraucherInnen aus (RINGEL 1996). Er vertritt das Leitbild von einem entwicklungs-offenen und kritischen Verbraucher, dem es zuzumuten sei, selbständig zu entscheiden und bisherige Konsumgewohnheiten zu ändern. Der europäische Verbraucher ist deshalb weniger schutzwürdig, sondern muss selbständig entscheiden, welche Produkte seinen Gesundheitsvorstellungen entsprechen. Der EuGH berücksichtigt bei seinem Leitbild jedoch nicht die aktuellen gesellschaftlichen Einflüsse: Die Schnelllebigkeit im Alltag lässt den VerbraucherInnen keine Zeit, sich über jedes einzelne Produkt eingehend zu informieren, ein übergroßes Warenangebot erschwert die Auswahl und nicht zuletzt schränkt ein nur begrenztes Ausgabenbudget die Produktauswahl für viele VerbraucherInnen erheblich ein.

Es bleibt die Frage, ob die europäischen Kennzeichnungsregelungen ausreichend sind, um ein solches Leitbild für die VerbraucherInnen in zumutbarer Weise in die Praxis umzusetzen.

6.3.2 Ziele und Inhalt der Kennzeichnung

Die Lebensmittelkennzeichnung wird grundlegend durch die *Kennzeichnungs-Richtlinie*⁵⁶ geregelt.

So muss auf einem in Europa gehandelten Produkt die Verkehrsbezeichnung, die Liste der Zutaten, die Füllmenge, das Haltbarkeitsdatum, Name und Anschrift des Herstellers und eine Chargennummer angegeben sein (Art. 1-10 RL 79/112/EWG).

⁵⁶ RL 79/112/EWG.

Insoweit entspricht die europäische Kennzeichnung den von der Codex-Alimentarius-Kommission entwickelten Grundsätzen⁵⁷.

Neben diesem Kern verbindlicher Kennzeichnungsvorschriften gibt es zahlreiche Regelungen, in denen die Angabe von zusätzlichen Informationen durch die Erzeuger oder Verarbeiter geregelt ist.

Beispiel: Die Nährwertkennzeichnung

Die Nährwertkennzeichnung ist in der EU bisher nicht zwingend vorgeschrieben. Wenn aber der Hersteller nährwertbezogene Angaben macht, muss er sich an ein genormtes Format halten, das in der Nährwertkennzeichnungs-Richtlinie⁵⁸ festgelegt ist und sich an den Vorgaben der CAK orientiert.

Im übrigen ist es den Erzeugern freigestellt, nach Belieben weitere Angaben zu machen, soweit diese zutreffend sind und den/die VerbraucherIn nicht irreführen.

Die verbindlichen Kennzeichnungsvorschriften sind jedoch nicht ausreichend, die VerbraucherInnen umfassend zu informieren. Insbesondere die bloße Aufzählung der Zutaten ist keine umfassende Produktinformation. Denn was können VerbraucherInnen daraus schließen, dass ein Produkt den Farbstoff E 120 enthält? Wirklich hilfreich wäre hierbei zumindest die Angabe, was sich hinter dieser Bezeichnung verbirgt, nämlich echtes Karmin, das aus Schildläusen gewonnen wird. Wer weiß denn schon, dass sich hinter dem „Konservierungsmittel E 235“ das Antibiotikum Nattamycin verbirgt? Wirklich aussagekräftig wäre außerdem der Hinweis, dass und warum bestimmte Zutaten in einigen Ländern der EU bisher verboten waren. So könnten sich VerbraucherInnen unter dem Zusatz „in Deutschland verboten, kann Allergien auslösen“ oder „in Frankreich verboten, gilt als möglicherweise krebserregend“ tatsächlich etwas vorstellen. Nach der Zusatzstoffrichtlinie⁵⁹ der EU sind solche Angaben jedoch nicht vorgesehen. Sie legt lediglich fest, welche Zutaten verwendet werden dürfen und gibt teilweise Mengengrenzungen vor (RHEINECKE 1997). Insgesamt wurden bisher 296 Zusatzstoffe zugelassen, darunter 42 Farbstoffe, 41 Konservierungsstoffe, 32 Verdickungsmittel, 17 Geschmacksverstärker und 12 Süßungsmittel. Dabei sind längst nicht alle Zusatzstoffe gesundheitlich unbedenklich. Viele waren deshalb bisher in Deutschland nicht zugelassen.

Beispiel: Zweifelhafte Zusatzstoffe (nach (REINECKE 1997))

Farbstoff E 102 - Tartrazin: Synthetisch hergestellter gelber Farbstoff, der im Verdacht steht, Allergien auszulösen.

Konservierungsstoff E 280 - Propionsäure: Konservierungsstoff, der in sehr hohen Mengen Magenkrebs verursachen kann. Dennoch ist die begrenzte Verwendung von Propionsäure in Brot und Backwaren als gesundheitlich unbedenklich erklärt worden.

Damit jedoch noch nicht genug. Dem/der VerbraucherIn bleiben außerdem Rückstände von Agrargiften oder Tierarzneimittel verborgen. Niemand wird jemals den Zusatz „enthält Pestizide“ gelesen haben. Die Verwendung derartiger Stoffe wird

⁵⁷ Siehe hierzu Kap. 3.2.2.2.

⁵⁸ RL 90/496/EWG.

⁵⁹ RL 95/2/EG.

allein durch zulässige Höchstmengen bei der Produktion geregelt, die auf der Verpackung nicht angegeben werden.

Beispiel: Rückstände von Pflanzenschutzmitteln in ausländischem Obst und Gemüse

1993 wurde in italienischen und spanischen Tomaten fünfmal mehr Chlothalonil gemessen, als die deutsche Höchstmengenverordnung (0,2 mg/kg) erlaubte. In französischen Nektarinen fanden sich sogar bis zu 150mal mehr Rückstände des Stoffes Iprodion als in Deutschland genehmigt (0,02 mg/kg). Doch weil diese Früchte in Italien, Spanien und Frankreich legal auf dem Markt waren, galt auch hier das Prinzip der „gegenseitigen Anerkennung“: Das Bundesgesundheitsministerium gab grünes Licht zum Verkauf - ohne entsprechende Kennzeichnung.

Die bisherigen Kennzeichnungsvorschriften genügen dem anspruchsvollen europäischen Verbraucherleitbild nicht. Dabei geht es nicht darum, mehr Informationen zu fordern, sondern aussagekräftige Informationen, wie z.B. die Angabe, was sich hinter den einzelnen E-Zusatzstoffen verbirgt. Weitere Kennzeichnungsdefizite werden bei zahlreichen Sondervorschriften⁶⁰ deutlich, die ebenfalls verbindliche Kennzeichnungsvorschriften enthalten. Auf zwei dieser Verordnungen soll im folgenden wegen ihrer Bedeutung für die VerbraucherInnen näher eingegangen werden, die Bio-Verordnung⁶¹ und die Novel-Food-Verordnung⁶².

6.4 Die Bio-Verordnung

Agrarerzeugnisse und Lebensmittel aus ökologischem Anbau finden bei VerbraucherInnen immer mehr Anklang. Dieser Trend schafft einen neuen Markt für landwirtschaftliche Erzeugnisse. Gleichzeitig bedeutet „ökologischer Landbau“, dass der Boden weniger intensiv genutzt wird und damit einen Beitrag zur Neuausrichtung der Agrarpolitik geleistet werden kann⁶³. An der Bio-Verordnung zeigt sich deshalb die besondere Verknüpfung zwischen Lebensmittel- und Agrarrecht. Die Begriffsdefinition „ökologischer Landbau“ ist vorwiegend dem Agrarrecht zuzuordnen, während die Verordnung selbst im wesentlichen Kennzeichnungsvorschriften für „ökologisch“ hergestellter Produkte regelt und damit spezifisch lebensmittelrechtliche Fragen behandelt.

Bereits der vollständige Titel der Bio-Verordnung - „ökologischer Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel“ - lässt die zwei wesentlichen Regelungsbereiche erkennen: Was ist unter dem Begriff „ökologischer Landbau“ zu verstehen und welche landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel dürfen sich mit dem für die VerbraucherInnen entscheidenden Etikett „ökologisch“ oder „aus ökologischem Anbau“ schmücken?

⁶⁰ Z.B. die Lebensmittelpreis-RL 79/581/EWG.

⁶¹ VO (EWG) 2092/91.

⁶² VO (EG) 258/97.

⁶³ Präambel der Bio-Verordnung.

6.4.1 Der Begriff „ökologischer Landbau“

Der Begriff „ökologischer Landbau“ wird in der Bio-Verordnung nicht ausdrücklich definiert. Vielmehr ergibt sich aus den Erzeugungsvorschriften (Art. 6 Bio-Verordnung), ob ein landwirtschaftliches Erzeugnis oder Lebensmittel „ökologisch“ ist. Voraussetzung hierfür ist lediglich, dass bestimmte Grundregeln des ökologischen Anbaus (Anhang I), z.B. eine bestimmte Fruchtfolge oder Schädlingsbekämpfung eingehalten und nur zugelassene Pflanzenschutz, Dünge- und Bodenverbesserungsmittel eingesetzt werden (Anhang II). Es können sogar ausnahmsweise auch weitere Schädlingsbekämpfungs-, Dünge- oder Bodenverbesserungsmittel eingesetzt werden (Art. 7 Bio-Verordnung), „wenn sonstige Alternativen fehlen und die eingesetzten Mittel nicht zu einer Umweltverseuchung“ (!) führen. Der Begriff Umweltverseuchung ist in einer Bio-Verordnung generell fehl am Platz und sollte deshalb im Zuge einer Revision der Verordnung gestrichen bzw. durch ausdrücklich definierte Höchstgrenzen ersetzt werden.

Durch die Bio-Verordnung hat sich das Angebot an „Bio-Produkten“ in unseren Regalen zwar vergrößert und selbst große Handelsunternehmen haben ihre eigenen Bio-Marken, die sie zu relativ billigen Preisen anbieten. Aber für die nachhaltige Ernährung kommt es nicht allein darauf an, als biologisch bezeichnete Produkte im Regal zu haben, sondern Nachhaltigkeit beruht auf wirklich ökologischer Basis hergestellten Produkten. Insofern muss sich die Bio-Verordnung zahlreichen Kritikpunkten stellen. Die Kriterien der Bio-Verordnung für die Einordnung von Produkten als „ökologisch“ sind weniger streng, als die von den ökologischen Anbauverbänden entwickelten Kriterien (LEITZMANN 1997). Außerdem betrachtet die Verordnung nur einen bestimmten Ausschnitt der ökologischen Landwirtschaft, nämlich die Art des landwirtschaftlichen Anbaus. Andere Kriterien, wie die Rückstandsfreiheit, die Natürlichkeit, geringe Belastung mit Umweltkontaminaten, höherer Gesundheitswert, etc. bleiben ausgespart (NENTWICH 1994). Auch die Art und Weise der Tierhaltung spielt bisher keine Rolle, denn sie wird von der Verordnung noch nicht erfasst⁶⁴.

Außerdem hat die Bio-Verordnung die ökologische Landwirtschaft strukturell nachteilig verändert. Um nach den europäischen Kriterien als Bio-Betrieb anerkannt zu werden, reicht es aus, wenn einzelne Produkte ökologisch erzeugt werden. Eine Umstellung des gesamten Betriebs auf eine ökologische Kreislaufwirtschaft ist nicht erforderlich (RHEINECKE 1997). Der Gesichtspunkt des weitgehend geschlossenen Betriebskreislaufs wird von der Bio-Verordnung sogar völlig ausgespart (LEITZMANN 1997). Ein europäischer Ökobauer kann also einen Teil seiner Fläche ökologisch, und einen anderen Teil konventionell bewirtschaften und bleibt dennoch „Ökobauer“.

⁶⁴ Im Moment ist aber eine entsprechende Ergänzung zur ökologischen Tierhaltung in Bearbeitung.

6.4.2 Die Kennzeichnung von Bio-Produkten

Für VerbraucherInnen ist es fast unmöglich, sich durch das Dickicht unterschiedlicher Bio-Kennzeichnungen einen Weg zu bahnen. „Integrierter Anbau“ ist nicht gleich „ökologischer Anbau“. Auch der Zusatz „Bio“ oder „natürlich“ hat mit ökologischem Anbau nicht unbedingt etwas zu tun. Ein/e VerbraucherIn muss sich also gut auskennen, um die Kennzeichnungsregelungen richtig einzuordnen. Insoweit bietet die Bio-Verordnung dem/der sachkundigen VerbraucherIn die Möglichkeit, sich mit der europaweiten Kennzeichnung zumindest vor „falschen“ Bio-Produkten zu schützen. Wer die unterschiedlichen Bezeichnungen nicht auseinander halten kann oder will, kann sich - zusätzlich zur Bezeichnung aus „ökologischem/biologischem Anbau/Landbau“⁶⁵ - auf die sogenannte europäische Biokontrollnummer verlassen. Die Biokontrollnummer oder der Name der Kontrollstelle muss seit dem 1.1.1997 auf allen Produkten angegeben werden, die den Zusatz „aus ökologischem Anbau“ enthalten. Die Biokontrollnummer gibt an, dass das sowohl das Produkt als auch das Unternehmen, die letzte Aufbereitungshandlung vorgenommen hat, von der zuständigen nationalen Kontrollbehörde untersucht wurde.

Beispiel: Biokontrollnachweis

Angabe des Namens der Kontrollbehörde bei in Deutschland hergestelltem Tomatenmark: DE-O49-Öko-Kontrollstelle.

Angabe der Kontrollnummer bei in Deutschland hergestellten Weizennudeln: EG-Bio-Kontrollnr.: D-BY-M-4-47042/B.

Insgesamt gilt, dass Nahrungsmittel mit der Bezeichnung „aus ökologischem Anbau“ nicht ausschließlich aus ökologisch angebauten Zutaten hergestellt werden müssen (Art. 5 der Bio-Verordnung). Zwar muss sich die europäische Bezeichnung auf die landwirtschaftliche Erzeugungsweise beziehen, aber es reicht aus, wenn 95 Prozent der Zutaten aus ökologischem Anbau stammen, um die Biokennzeichnung in der Verkehrsbezeichnung, also beim Namen des Produktes aufzunehmen. Bei Erzeugnissen mit bis zu 70 Prozent Bestandteilen aus ökologischer Landwirtschaft, dürfen die Hinweise auf dem ökologischen Anbau nicht allgemein auf der Verpackung, sondern nur im Verzeichnis über die Zutaten erfolgen.

Klarheit bringt das einheitliche Gütesiegel für Biokost, das von der Arbeitsgemeinschaft Ökologischer Landbau (AGÖL) ab Sommer 2000 für bestimmte ökologische Betriebe in Deutschland vergeben wird. Wer seine Erzeugnisse mit dem neuen Zeichen schmücken will, muss sich den strengen Richtlinien der AGÖL unterziehen. Denen zufolge müssen Landwirte wieder mit Mist düngen und hungrige Käfer ohne chemische Keule vertreiben (TAZ 11.02.99). Kunstdünger und synthetische Pflanzenschutzmittel sind genauso verboten wie zuviel Chemie in der Wurst. Außerdem wird festgelegt, welche Anzahl von Kühen auf einer Weide noch als „ökologisch“

⁶⁵ Eine abschließende Definition der zulässigen Bezeichnung wird in Art. 2 der Bio-Verordnung nicht vorgenommen, um eine möglichst weite Anwendung der Kennzeichnungsbestimmungen zu gewährleisten: "[...] die in den einzelnen Mitgliedstaaten gebräuchlichen Angaben, die dem Käufer den Eindruck vermitteln, daß das Erzeugnis nach den Produktionsregeln gemäß Art. 6 und 7 gewonnen wurden und zwar insbesondere durch den Begriff [...] ökologisch [...]". Die Studie spricht im folgendem von "ökologischem Anbau".

gilt. Mit diesem einheitlichen Gütesiegel wird den VerbraucherInnen ein Weg durch die Vielzahl einzelner Qualitätssiegel geebnet werden. Biokost könnte dadurch einen höheren Marktanteil als die jetzigen zwei Prozent erreichen. Und so soll es aussehen, das neue Gütesiegel für Biokost:

Abb. 6.1: Gütesiegel für Bio-Kost



Zusammenfassung

Mit der Bio-Verordnung, die auch die Kennzeichnung ökologisch hergestellter Produkte regelt, hat die EU einen ersten Schritt gemacht, den inflationären Gebrauch von „bio“ oder „natürlich“ einen Riegel vorzuschieben und einheitliche Anforderungen festzulegen. Allerdings hat sie deutlich mehr Spielräume gelassen, als dies von anerkannten ökologischen Anbauverbänden gefordert wurde. Das nach jahrelanger Diskussion entwickelte einheitliche Gütesiegel der Arbeitsgemeinschaft ökologischer Anbauverbände schafft für die VerbraucherInnen insoweit mehr Transparenz und Verlässlichkeit.

6.5 Die Novel-Food-Verordnung

Die Novel-Food-Verordnung ist sicherlich eine der umstrittensten Verordnungen der EU in den letzten Jahren. Die Richtlinie regelt, was unter neuartigen Lebensmitteln zu verstehen ist, wann solche Lebensmittel in den Verkehr gebracht werden dürfen und inwieweit eine entsprechende Kennzeichnung erforderlich ist.

Hintergrund der Auseinandersetzung um den Erlass der Novel-Food-Verordnung ist die besondere Bedeutung, die für VerbraucherInnen mit *neuartigen Lebensmitteln* verbunden ist. Denn unter den Begriff neuartige Lebensmittel fallen auch solche, die *genetisch veränderte Organismen* enthalten oder aus solchen bestehen (Art. 1 Abs. 2). Der europäische „Gen-Krimi“ hat schon eine längere Geschichte: Bereits im Jahre 1990 wurde die Richtlinie 90/220 EWG des Rates über die „Freisetzung gentechnisch veränderter Organismen in die Umwelt“ erlassen. Damit war der Weg geebnet, gentechnisch veränderte Pflanzen anzupflanzen und zu vermarkten. Der nächste Schritt, diese Produkte auch zu verarbeiten und als Lebensmittel in den Verkehr zu bringen, ist die logische Konsequenz.

Ein großer Bereich der Nahrungsmittelproduktion, in dem die Gentechnik bereits in großem Maßstab angewendet wird, ist auch nach der Novel-Food-Verordnung weder

zulassungs- noch genehmigungspflichtig: Enzyme, Aromen, oder Verarbeitungshilfsstoffe, die mit Hilfe gentechnisch veränderter Organismen erzeugt worden sind, werden durch den Passus aus Artikel 2, Abs. 1a, b und c Amtsblatt der EG aus dem Geltungsbereich der Novel-Food-VO ausgeklammert. Ein Hinweis, dass bei deren Herstellung gentechnische Verfahren angewendet wurden, ist nicht vorgeschrieben. Lebensmittelzusatzstoffe, Enzyme, die z.B. schon jetzt in erheblichem Umfang in Backmischungen zu finden sind, sowie Aromen fallen zwar unter das Lebensmittelrecht, doch dieses sieht eine Abschätzung der durch den Einsatz der Gentechnik entstehenden Risiken nicht vor, da die Herstellungsverfahren der Nahrungsmittel für die Zulassung keine Rolle spielen. Noch viel gravierender erweist sich aber der Artikel 3 Abs. 2, denn damit werden alle Pflanzensorten, die nach den Richtlinien 70/457/EWG und 70/458/EWG eine Sortenzulassung besitzen, aus dem Regime der Novel-Food-Verordnung herausgenommen - zumindest wenn es um die Genehmigung, also die Prüfung der gesundheitlichen Unbedenklichkeit geht. Damit sind faktisch fast alle pflanzlichen Produkte nach der Novel-Food-Verordnung nicht genehmigungspflichtig.

Die Novel-Food-Verordnung führt alle übrigen neuartigen Lebensmittel und Lebensmittelzutaten einem generellen Anzeige-, bzw. Genehmigungsverfahren zu. Allgemeine Voraussetzung für die Marktzulassung innerhalb der EU ist der Nachweis, dass die neuartigen Lebensmittel keine Gefahr für VerbraucherInnen darstellen, diese nicht irreführen und sich von Produkten, die sie ersetzen, nicht so unterscheiden, dass ihr normaler Verzehr Ernährungsmängel mit sich brächte (SCHAUZU 1998).

In den meisten Fällen wird das sogenannte Anzeigeverfahren zur Anwendung kommen, denn Lebensmittel oder Lebensmittelzutaten, die aus GVO hergestellt wurden, solche jedoch nicht mehr enthalten und bestehenden Lebensmitteln bzw. Lebensmittelzutaten gleichwertig sind, bedürfen keiner ausdrücklichen Genehmigung, sondern sind lediglich anzeigepflichtig (Art. 3 Abs. 4 und Art. 5). Der Hersteller muss in diesem Fall der Kommission nur eine Mitteilung über das Inverkehrbringen machen, die an die Mitgliedstaaten innerhalb von 60 Tagen weitergeleitet wird. Weitere Rechte der Mitgliedstaaten gegen das Inverkehrbringen vorzugehen, gibt es bei dieser Art des Anzeigeverfahrens nicht.

Die entscheidende Frage, was in diesem Sinn als gleichwertig zu verstehen ist, wird in der Verordnung nicht geregelt, sondern soll aufgrund von allgemeinen wissenschaftlichen Befunden oder der Befunde der nationalen Lebensmittelprüfstellen ermittelt werden. Eine zweifelhafte Praxis, denn auf diese Weise können Produkte fast immer im wesentlichen als gleichwertig mit den traditionellen Produkten erachtet werden und das Anzeigeverfahren durchgeführt werden, zumal die Entscheidung der nationalen Lebensmittelprüfstellen oder der wissenschaftlichen Befunde ihrerseits nicht überprüft werden können. Außerdem wird der Hersteller während des Anzeigeverfahrens nicht gehindert, das Produkt auf den Markt zu bringen (STREINTZ 1997). Genverändert hergestellte Lebensmittel werden folglich nicht in jedem Fall einer vorherigen Prüfung unterzogen, ehe sie auf den Markt kommen. Der/die Ver-

braucherIn weiß von alledem nichts und er/sie soll auch nichts wissen. Denn schließlich geht es in erster Linie um den freien Warenverkehr und nicht um den Verbraucherschutz.

Die übrigen Lebensmittel oder Lebensmittelzutaten unterliegen dem Genehmigungsverfahren (Art. 6). Der Antrag für das Inverkehrbringen des Erzeugnisses muss bei der zuständigen nationalen Behörde - in Deutschland ist dies das Bundesinstitut für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin (BgVV) (SCHAUZU 1998) - gestellt werden. Für diese Sicherheitsbeurteilung steht - vom Datum der Beantragung des Inverkehrbringens an – dem BgVV nur ein Zeitraum von drei Monaten zur Verfügung. Die übrigen Mitgliedstaaten können danach innerhalb von 60 Tagen einen "begründeten Einwand" erheben. Nur dann wird ein umfassendes Genehmigungsverfahren eingeleitet. Wird kein Einwand erhoben, ist das Lebensmittel automatisch in allen Ländern der EU zugelassen, weitergehende Auflagen in einzelnen Mitgliedsländern sind nicht möglich. Eine unabhängige Prüfung der Lebensmittelsicherheit ist nicht vorgesehen, die Zulassung erfolgt auf Grundlage der Antragsunterlagen der Hersteller. Im Falle eines Schadens ist eine Produkthaftung durch den Hersteller in der Novel-Food VO nicht vorgesehen.

Auch die Kennzeichnungsvorschriften der Richtlinie (Art. 8) helfen den VerbraucherInnen nicht wesentlich weiter. Denn nicht in jedem Fall muss die Herstellung der Lebensmittel mit Hilfe von GVO auf dem Etikett angegeben werden. Die im einzelnen sehr differenziert geregelte Kennzeichnungsvorschrift stellt im wesentlichen darauf ab, ob ein neuartiges Lebensmittel einem bereits bestehenden Lebensmittel „gleichwertig“ ist oder nicht. Die Kennzeichnungspflicht bezieht sich auf "Zusammensetzung, Nährwert oder nutritive Wirkungen und Verwendungszweck des Lebensmittels" (Artikel 8, Absatz 1a, Amtsblatt der EG). Ist das Lebensmittel gleichwertig, sind die veränderten Eigenschaften sowie das Verfahren, mit dem sie erzielt wurden, nicht auf dem Etikett anzugeben (STREINZ 1997). Im Ergebnis sind Produkte, die mit Hilfe gentechnisch veränderten Organismen hergestellt wurden, in denen das Trans-Gen jedoch nicht mehr nachweisbar ist, damit von der Kennzeichnung ausgenommen, z.B. Sojaöl aus transgenen Sojabohnen oder Zucker aus transgenen Zuckerrüben.

Die Interpretationsspielräume der „Gleichwertigkeit“ sind denkbar groß, zumal wenn man sich an dem unverständlichen und ergebnisoffenen Wortlaut der Verordnung zu orientieren versucht.

Art. 8 Abs. 1 a) [...] nicht gleichwertig, wenn durch eine wissenschaftliche Beurteilung auf der Grundlage einer angemessenen Analyse der vorhandenen Daten nachgewiesen werden kann, dass die geprüften Merkmale Unterschiede gegenüber konventionellen Lebensmitteln oder Lebensmittelzutaten aufweisen, unter Beachtung der anerkannten Grenzwerte für natürliche Schwankungen dieser Merkmale [...]

In der Novel-Food-VO ist nicht weiter festgelegt, welche wissenschaftlichen Informationen und Prüfberichte im Genehmigungsantrag auftauchen und welche Analysemethoden angewendet werden müssen.

Als VerbraucherIn fällt es einem schwer zu glauben, dass Lebensmittel, bei deren Herstellungsprozess GVO verwendet wurden, nicht generell kennzeichnungspflichtig sind, sondern die Frage der Kennzeichnung auf unbestimmten Begriffen wie „Gleichwertigkeit“ und „nicht wesentlich unterschiedlich“ beruht. So wird zu Recht die Frage gestellt, wo bei dieser Bewertung der Gesundheitsschutz bleibt und das, obwohl gerade die Unsicherheit hinsichtlich der gesundheitlichen Auswirkungen die Diskussion um gentechnisch veränderte Organismen bestimmt. Für den/die VerbraucherIn ist dies eine Zumutung, denn er hat faktisch keine Möglichkeit zu erkennen, ob ein Produkt unter Einsatz von GVO hergestellt wurde oder nicht.

Zusammenfassung und Ausblick

Die gesamte Diskussion zeigt eines deutlich: Die VerbraucherInnen haben durch die neuen Eigenschaften der genveränderten Produkte keine unmittelbaren Vorteile. Denn was nützt es ihnen, wenn Chicoree herbizidresistent oder die Anti-Matsch-Tomate länger haltbar ist. Im Zweifelsfall schadet es ihnen sogar, ohne dass sie davon wissen. Die großen Nutznießer der Entwicklung von GVO sind die chemischen Industrien. Schon in der Vergangenheit wurden mit der Herstellung von Agrochemikalien große Gewinne erzielt. Diese lassen sich noch steigern, wenn die Vermarktung der Chemikalien mit gentechnisch angepasstem Saatgut verknüpft wird. Der Einfluss der Agrochemie auf den Lebensmittelbereich ist mit der Novel-Food-Verordnung nicht mehr aufzuhalten.

7 Europäische Agrarpolitik

Die Landwirtschaft nimmt im gemeinsamen Markt eine besondere Stellung ein. Schon bei Gründung der EWG⁶⁶ war angesichts der strategischen und volkswirtschaftlichen Bedeutung der Landwirtschaft klar, dass sie eine wesentliche Rolle bei der europäischen Integration und der Schaffung eines gemeinsamen Marktes spielen würde.

7.1 Rechtsgrundlagen und Handlungsspielräume

Der Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) zählt die Landwirtschaftspolitik in Art. 3 e) zu den Grundlagen der Gemeinschaft. Die gemeinschaftliche Agrarpolitik beruht zum einen auf den allgemeinen Vorschriften des gemeinsamen Marktes, zum anderen auf den besonderen Regeln des Titels Landwirtschaft in den Art. 38 ff EGV.

Die zentrale Kompetenznorm der gemeinschaftlichen Agrarpolitik ist Art. 43 Abs. 2 UAbs. 3 EGV. Danach können Regelungen für die Produktion und die Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse getroffen werden, soweit sie zur Verwirklichung der *Gemeinsamen Europäischen Agrarpolitik (GAP)* beitragen. Der allgemeine Kompetenzrahmen ist also denkbar weit gefasst und ermächtigt die Gemeinschaft zum Erlass sämtlicher, zur Gestaltung der Agrarpolitik notwendiger Rechtsakte (BORCHHARDT 1994).

Die Mitgliedstaaten haben im Bereich der Agrarpolitik eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz. Sie können deshalb nur solange eigenständige Agrarregelungen treffen, bis die Gemeinschaft von ihrer Zuständigkeit Gebrauch gemacht hat (BORCHARDT 1994). Im Zuge der fortschreitenden Gesetzgebungstätigkeit der Gemeinschaft haben die Mitgliedstaaten in den wichtigen Bereichen Marktstützungsmaßnahmen und den Zöllen faktisch mittlerweile keine eigenen Gesetzgebungsmöglichkeiten mehr (LENZ 1994).

7.2 Grundprinzipien, Ziele und Mittel der europäischen Agrarpolitik

Als Grundprinzipien der GAP gelten seit den 60er Jahren die Einheit des Marktes, die Gemeinschaftspräferenz und die finanzielle Solidarität (BORCHARDT 1994).

⁶⁶ Seit 1993 ist die EWG in der Europäischen Union (EU) aufgegangen.

Übersicht 7-1: Die drei Grundprinzipien der Agrarpolitik

- Die *Einheit des Marktes* bedeutet in erster Linie die Gewährleistung eines freien Warenverkehrs mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen innerhalb der Gemeinschaft, d.h. Ersetzung der nationalen Märkte durch einen einzigen Binnenmarkt. Dies geschieht schrittweise durch den Abbau von Zöllen und sonstigen Handelshemmnissen, durch Einführung eines gemeinsamen Agrarpreissystems und Angleichung der gesetzlichen Bestimmungen.
- Das *Prinzip der Gemeinschaftspräferenz* besagt, dass landwirtschaftliche Erzeugnisse der Gemeinschaft gegenüber Agrarprodukten aus anderen Ländern bevorzugt werden sollen. Dies geschieht vor allem durch Anhebung des Einfuhrpreises von importierten Erzeugnissen auf das europäischen Niveau sowie durch Absenkung der europäischen Preise auf das Weltpreisniveau, wenn Produkte aus Europa exportiert werden (BORCHHARDT 1994).
- Da diese Art der Import- und Exportkontrolle für die EU erhebliche Kosten mit sich bringt, gilt außerdem der *Grundsatz der finanziellen Solidarität*, der besagt, dass die Kosten des gemeinsamen Marktes von allen Mitgliedstaaten gemeinsam zu tragen sind, vgl. Art. 40 Abs. 4 EGV.

Neben den Grundprinzipien haben die Ziele der Agrarpolitik eine zentrale Bedeutung im agrarpolitischen Vertragssystem der EU. Der Katalog des Art. 39 EGV umfasst folgende verbindliche Ziele der GAP.

Übersicht 7-2: Die Ziele der Agrarpolitik

- Steigerung der landwirtschaftlichen Produktivität
- Sicherung der Lebenserhaltung der Landwirte durch Einkommenssteigerung
- Stabilisierung der Märkte
- Sicherstellung der Versorgung
- Angemessene Verbraucherpreise

Die Übersicht verdeutlicht, dass die primärrechtlichen Ziele der Agrarpolitik weitgehend marktorientiert sind. Dies hat zu einschneidenden Fehlentwicklungen in der Landwirtschaft geführt. Bedingt wurden diese Fehlentwicklungen vor allem durch die Subventionspolitik und die gemeinschaftlichen Marktordnungen der EU.

Die Steigerung der Produktivität wurde insbesondere durch Intensivierung und Spezialisierung der Landwirtschaft erreicht. Überschussproduktion, Höfesterben und negative Umweltauswirkungen waren und sind noch immer die Folgen. Umweltbezogene Aspekte, die eine nachhaltige Landwirtschaft ermöglichen, sind in den Zielen des Art. 39 EGV bisher nicht enthalten. Die Ziele des Art. 39 EGV sollten deshalb um den Aspekt „nachhaltige Produktion von Agrarerzeugnissen“ erweitert werden. Darunter würden dann z.B. die Reduzierung chemischer Pflanzen- und Düngeschutzmittel fallen, die Förderung und Aufrechterhaltung extensiver Betriebe oder die Förderung der ökologischen Landwirtschaft.

7.2.1 Die gemeinschaftlichen Marktordnungen

Die Überschrift deutet es schon an: es gibt keine einheitliche europäische Marktordnung. Vielmehr wurden jeweils für die einzelnen landwirtschaftlichen Erzeugnisse eigene Marktordnungen geschaffen (GEIGER 1993). Da der Begriff der Marktordnung im EGV nicht ausdrücklich geregelt ist, unterscheiden sich die Marktordnungen nicht unerheblich. Dennoch lassen sich zwei Gemeinsamkeiten feststellen: Die Marktordnungssysteme basieren je nach Produkt vor allem auf Preissystemen und Beihilfen.

7.2.1.1 Die Preissysteme und Beihilfen

Preissysteme bestehen vor allem für Getreide, Mais, Zucker, Milch, Milcherzeugnisse, Rindfleisch und Öle (GEIGER 1993). Preissysteme haben in den Marktordnungen eine doppelte Funktion: Sicherung eines einheitlichen Preisniveaus im Marktinne- ren und Schutz dieses Preisniveaus nach außen gegenüber dem Weltmarkt.

- *Die Stützung im Marktinneren* erfolgt durch die jährliche Festsetzung eines sogenannten Interventionspreises durch den Rat der EU. In den jeweiligen Mitgliedstaaten eingerichtete Interventionsstellen - in Deutschland ist das die BALM, Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung - kaufen die landwirtschaftlichen Erzeugnisse gegebenenfalls zu diesem Interventionspreis auf und lagern sie zwischen (BEUTLER 1993).
- Die Preisstützung *im Verhältnis zu Drittländern* erfolgt folgendermaßen: Zum Schutz vor Vermarktung billiger Importerzeugnisse auf dem europäischen Markt werden an der Grenze sogenannte Abschöpfungen erhoben, die den Preis der importierten Erzeugnisse dem höheren europäischen Preis angleichen (BORCHHARDT 1994). Ausländische Produkte werden also „künstlich“ verteuert.

Verschiedene Marktordnungen sehen neben den Preissystemen die Vergabe von *Subventionen* vor.

- Die *Exportsubventionen* garantieren den gemeinschaftlichen Exporteuren, dass sie ihr Produkt zu den (höheren) europäischen Preisen exportieren können, auch wenn der Weltmarktpreis eigentlich niedriger ist. Dazu wird schlicht die Differenz zwischen hohem Gemeinschaftspreis und niedrigerem Weltmarktpreis durch die Gemeinschaft ausgeglichen (BORCHHARDT 1994).
- Außerdem gibt es weitere Beihilfen für die europäische Landwirtschaft, z.B. *Einkommensbeihilfen*⁶⁷. Auf Einkommensbeihilfen wird zurückgegriffen, wenn aufgrund von Verbraucherinteressen oder aus handelspolitischen Gründen ein möglichst niedriger Marktpreis angestrebt wird. Die Differenz zwischen dem vom Er-

⁶⁷ Neben den Einkommensbeihilfen, z.B. für Hartweizen, Olivenöl, Raps, Sonnenblumen, Baumwolle, Tabak und Trockenfutter (Geiger 1993), gibt es noch Pauschalbeihilfen, z.B. für Flachs, Hanf, Hopfen und Saatgut (Geiger 1993). Einkommensbeihilfen setzen für die Berechnung der zu gewährenden Mittel beim Preis an, während Pauschalbeihilfen flächen- oder mengenbezogen gewährt werden (Borchhardt 1993).

zeuger zu erzielenden Einkommen und dem billigeren Marktpreis wird diesem durch direkte Einkommensbeihilfen ausgeglichen (BORCHHARDT 1993).

Die negativen Folgen dieser Subventionspolitik sind unübersehbar: Die landwirtschaftliche Produktion wurde weitgehend von der Nachfrage abgekoppelt. Die Bauern konnten folglich ohne Absatzsorgen und, ohne sich um die Nachfrage kümmern zu müssen produzieren. Die Preise waren gesichert, die Abnahme durch den Staat garantiert und außereuropäische Konkurrenz praktisch ausgeschaltet. Dies hatte jedoch weitreichende Folgen für die Entwicklung der europäischen sowie der weltweiten Landwirtschaft und der Finanzpolitik der EU.

Der Einsatz der verschiedenen Stützungssysteme, wie Interventionskäufe und Erzeugerbeihilfen, bildeten einen derartigen Produktionsanreiz, dass der Markt die Erzeugung nicht mehr absorbieren konnte. So wuchs das Volumen der landwirtschaftlichen Erzeugung in der EWG zwischen 1973 und 1988 jährlich um 2 Prozent, während die Binnennachfrage nur um 0,5 Prozent jährlich zunahm (http://europa.eu.int/pol/agr/oldcap_de.htm). Bei fast allen wichtigen landwirtschaftlichen Erzeugnissen kam es zu Überschüssen. Die Kosten für die Maßnahmen der Überschussverwertung, z.B. Ausfuhrerstattungen oder Lagerhaltung haben dabei ein Ausmaß erreicht, das ihre Finanzierbarkeit in Frage stellt und zu einer allgemeinen Belastung für die Gemeinschaft geworden ist (BORCHARDT 1994). Die Gemeinschaft hat zunächst versucht, über die Schaffung finanzieller Anreize in Form von Nichtvermarktungs- und Stilllegungsprämien die Überschusserzeugung einzudämmen. Der Erfolg der Maßnahmen war allerdings gering, so dass direkte Eingriffe in das Produktionsgeschehen vorgenommen wurden.

So wurden innerhalb Europas beispielsweise die Interventionspreise gesenkt, Quotensysteme eingeführt oder Anpflanzungsverbote verhängt (BORCHHARDT 1994).

Beispiel: Marktsteuerung durch Milchquoten (nach (ISM 1998))

Die Milchquote wurde 1984 mit dem Ziel eingeführt, die Milchseen und Butterberge in Europa einzudämmen, um so den Erzeugerpreis für Milch zu verbessern. Am 1. April 2000 läuft die derzeitige Milchquotenregelung aus. Es wird noch heftig gestritten über Sinn und Unsinn dieser Regelung. Dennoch ist deren Weiterführung bis zum Jahr 2006 geplant. Eines steht jedoch fest, in Europa wird trotz der Milchquote etwa 20 Prozent mehr Milch erzeugt als zu marktüblichen Preisen abzusetzen ist.

Jedem Milcherzeugerbetrieb wird vom Staat eine bestimmte Quote zugewiesen, die bestimmt, wie viel Milch in dem Betrieb erzeugt werden darf. Betriebe, die ihren Kuhbestand aufgestockt haben und mehr Milch produzieren als dies nach der Quote erlaubt ist, erwerben fremde Quoten von andern Betrieben (vornehmlich ehemalige Milcherzeuger). Denn, wer mehr Milch an seine Molkerei abliefern als seiner Quote entspricht, muss als Strafe die sogenannte „Superabgabe“ an die Europäische Union zahlen. Der Quotenhandel blüht also, wobei die betriebliche Rentabilität häufig unter dem Quotenhandel leidet.

Gleichzeitig wurde versucht, die produzierten Überschüsse auf dem Weltmarkt zu verkaufen. Um die europäischen Produkte überhaupt auf dem Weltmarkt konkurrenzfähig zu machen, musste mit den oben beschriebenen Exportsubventionen nachgeholfen werden. Dies führte zu einer Verzerrung der Preise auf dem Weltmarkt. Der

dadurch entstehende Konkurrenzdruck wurde für Staaten, die sich keine Exportsubventionen leisten konnten, zu einem fast unüberwindlichen Hindernis.⁶⁸

Man kann sich leicht vorstellen, dass solche Ausgleichszahlungen für die Lebensmittelüberschüsse nicht ganz billig sind. Zur Aufbringung und Verteilung der für die Agrarpolitik erforderlichen Mittel wurde deshalb vom Rat nach Art. 40 Abs. 4 EGV der *Ausrichtungs- und Garantiefond für die Landwirtschaft (EAGFL)* eingerichtet und seine Verwaltung der Kommission übertragen (BEUTLER 1993). Im Jahre 1995 umfassten die Ausgaben des EAGFL weit über 70 Milliarden DM und machten fast 50 Prozent aller EU-Ausgaben aus (RIBBE 1997). Trotz aller Versprechungen der Verantwortlichen sind die Agrarausgaben in den letzten Jahren weiter gestiegen (RIBBE 1997).

Beispiel: Die Ausgaben des EAGFL im Jahre 1995

Der EAGFL unterteilt sich in die Abteilung Garantie und die Abteilung Ausrichtung der Landwirtschaft. Der mit Abstand größere Teil der EAGFL-Ausgaben entfällt auf die Abteilung Garantie - rund 90 Prozent im Jahr 1995, was fast 50 Prozent des EU-Gesamthaushaltes entspricht, wovon etwa die Hälfte für direkte Zahlungen an die Landwirte verwendet wurde. Im Haushalt 1995 hatte die Abteilung Ausrichtung einen Anteil von ca. 10 Prozent am Gesamthaushalt.

Die EAGFL-Mittel werden von den Mitgliedstaaten gemeinsam aufgebracht, unabhängig davon, wer den größten Nutzen von den Ausgaben für die Landwirtschaft hat (dazu http://europa.eu.int/pol/agr/instcap_de.htm). Der EAGFL ist Teil des allgemeinen Haushaltes der Gemeinschaft, dessen Finanzierung im wesentlichen von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Mitgliedstaaten abhängt. Diese finanzielle Solidarität zwischen reichen und weniger reichen Mitgliedstaaten ist eines der Grundprinzipien der Gemeinschaft (http://europa.eu.int/pol/agr/instcap_de.htm).

7.2.2 Die Strukturpolitik

Die markt- und preispolitischen Mechanismen sind allein nicht in der Lage, die Ziele der gemeinsamen Agrarpolitik zu verwirklichen. Die Entwicklung der Landwirtschaft hängt auch von den ländlichen Infrastrukturen, dem allgemeinen Entwicklungsstand der betreffenden Regionen, der Struktur landwirtschaftlicher Betriebe, der Ausbildung der Landwirte, den verwendeten Techniken und der Vermarktung sowie der Verarbeitung der Erzeugnisse ab. All das fällt unter den Begriff der Strukturpolitik, die sich die Verbesserung des strukturellen und wirtschaftlichen Umfelds landwirtschaftlicher Betriebe zum Ziel gesetzt hat (BORCHHARDT 1993).

Zunächst stand die Strukturpolitik bei Entwicklung der gemeinschaftlichen Agrarpolitik gegenüber der Schaffung einer europäischen Marktordnung im Hintergrund. Nachdem sich diese Marktordnungspolitik jedoch als krisenanfällig gezeigt hatte, wurde 1968 eine Neuausrichtung der gemeinschaftlichen Agrarpolitik unter stärkerer Berücksichtigung der Agrarstrukturpolitik vorgenommen⁶⁹ (BEUTLER 1993).

⁶⁸ Hinsichtlich der Auswirkungen der EU-Agrarpolitik auf die Entwicklungsländer wird auf die entsprechenden Ausführungen unter 4.3 verwiesen.

⁶⁹ Sogenannter 2. Mansholt-Plan.

Dabei stand das Ziel, die Produktivität der Landwirtschaft zu steigern, im Vordergrund. In der ersten Phase der EWG-Landwirtschaftspolitik, zwischen 1957 und 1968, wuchs der Ernteertrag jährlich um 3,3 Prozent - obwohl die Anbaufläche gleich blieb. Die Produktivität stieg weiter an: Innerhalb von 40 Jahren verdreifachte sich die Produktion von Weizen und auch die Tierzucht wurde zur Hochleistungsproduktion.

Übersicht 7-3: Die Produktionsentwicklung der Landwirtschaft

pro Jahr	1956	1996
Weizen pro Hektar (Doppelzentner)	25	65
Eier pro Huhn	40	über 300
Milch pro Kuh (Liter)	3.000	über 6.000
ein Bauer ernährte (Menschen)	5	über 60

Quelle: (REINECKE 1997)

Die Produktionssteigerung erfolgte u.a. durch Modernisierung der landwirtschaftlichen Betriebe und durch Einstellung kleinerer Betriebe. Die Landwirtschaftsstruktur wurde dadurch tiefgreifend verändert. Die Anzahl kleinerer Höfe nahm zunehmend ab, während sich auf der anderen Seite eine spezialisierte und industrialisierte Landwirtschaft mit Überschussproduktion herausbildete. Diese Entwicklung wurde bewusst durch eine Subventionspolitik gefördert, bei der sich die Förderung nicht an der Qualität der Produkte, sondern an der produzierten Menge orientierte (REINEICKE 1997). Kleineren Betrieben wurde damit die Konkurrenzfähigkeit genommen: Entweder wurden sie zu Nebenerwerbsbetrieben degradiert oder sie mussten ihren Betrieb vollständig einstellen.

Übersicht 7-4: Struktur der Höfe in Deutschland

Anzahl der Höfe in Deutschland		
[Jahr]	unter 20 ha [Anzahl]	über 50 ha [Anzahl]
1960	1.246.924	16.311
1971	829.965	21.140
1988	459.671	42.794
1995	332.100	61.200

Quelle: Bundesministerium für Landwirtschaft

Die durch die Intensivierung der Landwirtschaft in den letzten Jahrzehnten hervorgerufenen Umweltauswirkungen sind ebenfalls nicht zu übersehen. Neben der Vernichtung des landwirtschaftlichen Bodens durch Erosion, Versalzung und Wüstenbildung, kommt es vor allem zu einem Artenverlust sowie zu Gewässerkontaminationen und -verknappung durch Düngemittel- und Pestizideintrag.

Trotz dieser negativen Folgen hat die EU ihre Politik der festgesetzten Mindestpreise, des Ankaufs von Überschüssen und des Schutzes vor Auslandskonkurrenz über viele Jahre weiterverfolgt. Erst in den letzten Jahren sind Anzeichen erkennbar, die bisherige Agrarpolitik zu überdenken und die EU-Agrarpolitik weiterzuentwickeln.

7.3 Die Entwicklung der EU-Agrarpolitik

Die Agrarministerkonferenz der EU beschloss im Juni 1992 die durchgreifendste Reform der GAP seit ihrem Bestehen. Mit dieser Reform sollte den schwerwiegenden Problemen und negativen Auswirkungen der bisherigen Agrarpolitik begegnet werden (vgl. <http://europa.eu.int/pol/agr/newcapde.htm>). Der Reform von 1992 liegt darüber hinaus ein internationales Szenario zugrunde: Die EU wollte mit der Reform von 1992 die Voraussetzungen für den Abschluss der Uruguay-Runde schaffen, um sich auch im Agrarbereich weiter am Geschehen auf dem internationalen Weltmarkt beteiligen zu können.

7.3.1 Die EG-Reform von 1992

Die Reform von 1992 verfolgt im wesentlichen vier Ziele:

- Preissenkungen bei den EG-Agrarerzeugnissen, um die Wettbewerbsfähigkeit der EG auf dem Agrarmarkt zu sichern.
- Die Landwirte erhalten zur Sicherung ihres Lebensstandards direkte Ausgleichszahlungen (Einkommensbeihilfen). Dadurch soll der Einkommensverlust aufgrund der niedrigeren Preise ausgeglichen werden.
- Die Ausgleichsbeihilfen werden teilweise davon abhängig gemacht, dass das Land nicht mehr zur Erzeugung genutzt wird (sog. Flächenstilllegungsprämien).
- Flankierende Maßnahmen zum Umweltschutz in der Landwirtschaft (sog. Agrarumweltverordnung⁷⁰), zur Aufforstung und zum Vorruhestand. Mit der Agrarumweltverordnung werden den Landwirten neue Möglichkeiten eröffnet, umweltgerechte und den natürlichen Lebensraum schützende landwirtschaftliche Produktionsverfahren einzuführen.

Durch dieses Reformpaket sollte eine Anpassung der landwirtschaftlichen Produktion an die Erfordernisse der Marktwirtschaft erreicht werden. Die Überschussproduktion wurde dadurch jedoch nicht eingedämmt, denn nach wie vor wird die hochproduktive Wirtschaftsweise der Betriebe in den Vordergrund gestellt (Euronatur 1995). Auch die Ausgleichszahlungen und Direktbeihilfen haben nicht zu einer gerechteren Verteilung der Mittel geführt. Nach wie vor sind die Größe des Betriebes und die erwirtschafteten Erträge bei der Vergabe der Mittel die entscheidenden Kriterien (Euronatur 1995). Durch Flächenstilllegungen eingetretene Einkommensverluste werden insbesondere von Großbetrieben durch noch mehr Rationalisierung und Intensivierung der verbleibenden Flächen ausgeglichen. Außerdem sind in vielen Regionen kurzfristige Flächenstilllegungen die Regel und verhindern einen Wiederaufbau der Natur (EURES 1998). Ob wenigstens die flankierenden Maßnahmen zum Umweltschutz den erhofften Erfolg hatten, wird die Untersuchung zur Agrarumweltverordnung aufzeigen.

⁷⁰ VO (EWG) 2078/92.

7.3.2 Die Agrarumweltverordnung

Die Agrarumweltprogramme sollen dazu beitragen, die in dem fünften EG-Umweltaktionsprogramm aufgestellten landwirtschaftlichen Ziele einschließlich der Förderung dauerhafter und umweltgerechter Bewirtschaftungsmethoden zu erreichen. In dem fünften Umweltaktionsprogramm wurde die Notwendigkeit betont, Umweltbedingungen entsprechend den Anforderungen des EGV in die Agrarpolitik einzubeziehen (UMWELTAKTIONSPROGRAMM 1993).

Ein Instrument der Agrarumweltverordnung ist die Vergabe europäischer Beihilfen für umweltgerechte Landwirtschaft. Beihilfefähig sind nach Art. 2 Agrarumweltverordnung Landwirte, die sich für mindestens fünf Jahre zu einer der in Art. 2 genannten umweltfreundlichen Bewirtschaftungsmaßnahmen verpflichten. Die Agrarumweltverordnung sieht zu diesem Zweck vor, dass jeder EG-Mitgliedstaat sein eigenes, an den Zielen der Verordnung ausgerichtetes Mehrjahresprogramm ausarbeitet und von der Kommission genehmigen lässt. Die Mitgliedstaaten können die Beihilfeprogramme je nach ihren Umweltegebenheiten auf staatlicher, regionaler und/oder örtlicher Ebene aufstellen. In Deutschland sind fast alle Programme regionalisiert.

Die beihilfefähigen Maßnahmen der Programme lassen sich in folgende Kategorien einordnen:

Übersicht 7-5: Kategorien von Agrarumweltmaßnahmen

1.	umweltgerechte, auf Ertrag ausgerichtete Flächenbewirtschaftung a) ökologische Bewirtschaftung b) nichtökologische, umweltverbessernde Bewirtschaftung c) Beibehaltung der bestehenden Wirtschaftsweisen mit geringer Intensität
2.	nicht auf Ertrag ausgerichtete Flächenbewirtschaftung (20-jährige Stilllegung, Pflege aufgegebenen Flächen, Landschaftspflege, Zutritt der Öffentlichkeit zu landwirtschaftlichen Flächen)
3.	Fortbildungs- und Demonstrationsvorhaben

Die Agrarumweltprogramme werden von der EG je nach Region zwischen 50 und 75 Prozent kofinanziert. Der Restbetrag wird vom Mitgliedstaat oder der Region übernommen. Zwischen 1995 und 1997 verdreifachten sich die Ausgaben der EG für Maßnahmen aus den Umweltprogrammen von 485 Mio. auf etwa 1,5 Mrd. ECU. Auffallend ist, dass zwischen 1993 und 1997 allein 86 Prozent der Ausgaben für diese Programme in fünf Mitgliedstaaten aufgewendet wurden, nämlich in Österreich (1,55 Mrd. ECU), Deutschland (1,29 Mrd. ECU) Frankreich (1 Mrd. ECU), Finnland (798 Mio. ECU) und Italien (714 Mio. ECU).

Wie sich diese Beträge in den genannten Staaten auf die einzelnen Kategorien verteilen, zeigt die folgende Übersicht:

Übersicht 7-6: Anteil der finanzierten Maßnahmen im Rahmen der Agrarumweltprogramme

Maßnahme	Österreich	Deutschland	Frankreich	Finnland	Italien
1a)	17 %	1 %	3 %	5 %	23 %
1b)	59 %	56 %	15 %	42 %	43 %
1c)	21 %	21 %	79 %	42 %	22 %
2	3 %	21 %	3 %	7 %	10 %
3	0 %	1 %	1 %	5 %	2 %

Quelle: Bericht der Kommission, KOM 97(620) endg.

Die Übersicht verdeutlicht, dass in Deutschland im Vergleich zu Italien und Österreich nur ein geringer Anteil der Agrarumweltprogramme zur Finanzierung einer ökologischen Bewirtschaftung von Agrarflächen aufgewendet wurde. Der Schwerpunkt lag hierzulande im Bereich der nichtökologischen, umweltverbessernden Bewirtschaftung. Maßnahmen, die unterstützt wurden, umfassen beispielsweise die Verringerung des Betriebsstoffaufwandes, die Verringerung des Tierbesatzes und die periodische Überflutung von Tiefland.

Ein Problem der Agrarumweltverordnung liegt darin, dass sie allgemeine beihilfefähige Ziele festlegt, ohne diese jedoch spezifisch zu beschreiben. Insbesondere die Unterstützung extensiver Bewirtschaftungsformen ist in diesem Zusammenhang zu nennen: Da es in der EG keine einheitlichen Mindestanforderungen an eine beihilfefähige „gute landwirtschaftliche Praxis“ gibt, ist im Einzelfall fraglich, wann der einzelne Landwirt, der sich zu einer überdurchschnittlich umweltfreundlichen Bewirtschaftungsweise verpflichtet, unterstützungswürdig ist. Wichtig wäre es hier, die Beihilfefähigkeit an konkrete quantitative oder qualitative Ziele anzuknüpfen. Notwendig wäre es auch, den Umfang der Unterstützung der Maßnahmen nicht primär von dem Gebiet abhängig zu machen, in dem die Maßnahme verwirklicht werden soll. Vielmehr sollten die Beihilfen in Abhängigkeit der Intensität ihrer positiven Wirkung für die Umwelt gestaffelt werden, d.h. etwa, dass Maßnahmen der Kategorie 1 a) weit stärker zu fördern sind als etwa Maßnahmen der Kategorie 2.

Zusammenfassung

Mit der Agrarumweltverordnung ist ein erster Schritt unternommen worden, „ökologische Leistungen“ zu honorieren. Die ökologische Bewirtschaftung stellt jedoch nur einen kleinen Teil der geförderten Maßnahmen dar. Nach wie vor steht die nicht-ökologische, umweltverbessernde Bewirtschaftung im Mittelpunkt. Die ökologische Bewirtschaftung ist deshalb noch lange nicht mit den stärker subventionierten umweltabträglichen Verfahren konkurrenzfähig. Auch von Seiten der EU wird erkannt, dass der 1992 mit der Agrarumweltpolitik eingeleitete Reformprozess auch negative Effekte für die Umwelt hatte (AGENDA 2000, 1997)⁷¹.

⁷¹ Die EU stellt bei ihrer "Negativbilanz" die Zunahme von Bewässerungskulturen und die Intensivtierhaltung aufgrund niedriger Futtermittelpreise und Bezuschussung der Silage in den Fordergrund (AGENDA 2000, 1997).

7.4 Agenda 2000

Die „Agenda 2000 - Eine stärkere und erweiterte Union“⁷² ist das Reformprogramm der EU auf der Schwelle zum nächsten Jahrtausend, erlassen im Juli 1997 von der Kommission und konkretisiert im März 1998. Aber was steckt genau hinter diesem Reformprogramm?

Ausgangspunkt für die Reform der EU war vor allem der geplante Beitritt der mittel- und osteuropäischen Staaten. Außerdem dient die Reform der Stärkung der Verhandlungsposition der EU bei den Verhandlungen im Rahmen einer neuen multilateralen Welthandelsrunde⁷³. Nach Angaben der EU werden „der Abbau des Außenschutzes, die Verringerung der Exportsubventionen und die Umgestaltung der derzeitigen internen Agrarstützungen zu mehr produktionsabhängigen Stützungsmaßnahmen“ die EU auf eine solide Grundlage stellen, die WTO-Verhandlungen aufnehmen zu können.

Angesichts der großen Bedeutung der Agrarpolitik entwickelte sich die Agenda 2000 zusehends zu einem Reformpaket für die europäische Agrarpolitik. Die Studie konzentriert sich deshalb auf die Veränderungsvorschläge im Agrarbereich.

7.4.1 Die wesentlichen agrarpolitischen Ziele der Agenda 2000

Ziel der erneuten Reform der EU-Agrarpolitik ist es, die Wettbewerbsfähigkeit der EU-Landwirtschaft auf dem Binnenmarkt und auf dem Weltmarkt zu verbessern, um von den - angeblich - prognostizierten positiven Entwicklung auf den Weltmärkten profitieren zu können. Die Vorschläge in der Agenda 2000 lassen eine Fortführung des Grundprinzips der 1992 reformierten Gemeinsamen Agrarpolitik - Abbau der Preisstützung und Verstärkung der direkten Ausgleichszahlung - erkennen. Die Kommission empfiehlt insoweit eine Vertiefung und Fortführung der Reform von 1992, obwohl deren Ergebnisse nicht nur positiv sind (AGENDA 2000 1997)⁷⁴.

7.4.1.1 Marktzugangsbedingungen

Die EU geht davon aus, dass es bei Fortführung der bisherigen Agrarpolitik in den nächsten 10 Jahren zu erheblichen Überschüssen kommt, die wegen der vereinbarten WTO-Begrenzungen nicht mehr in vollem Umfang auf dem Weltmarkt abgesetzt werden können. Außerdem sei das Preisniveau nach wie vor zu hoch. Beides führe dazu, dass die EU aus der prognostizierten Expansion des Weltmarktes keinen ausreichenden Nutzen ziehen kann.

Die Wettbewerbsfähigkeit müsse deshalb durch umfangreiche Preissenkungen sichergestellt werden. Diese Preissenkungen werden durch verstärkte direkte Beihilfen ausgeglichen, um Einkommenseinbußen bei den Erzeugern zu vermeiden. Der Ge-

⁷² Bulletin der Europäischen Union, Beilage 5/97, Agenda 2000; die Veröffentlichung stützt sich auf das Dokument KOM (97) 2000 endg.

⁷³ Siehe Kap. 5.

⁷⁴ Siehe Kap. 9.3.1.

sambetrag der Direktbeihilfen soll degressiv gestaltet werden, um zu verhindern, dass einzelnen Betrieben zu hohe Subventionen gezahlt werden. Exportsubventionen werden abgebaut, um die Vereinbarungen der WTO zu erfüllen. Im Hinblick auf eine bessere Einbeziehung der Umwelt soll es den Mitgliedstaaten ermöglicht werden, Direktzahlungen von Umweltauflagen abhängig zu machen. Die EU erhofft sich von ihrer neuen Preispolitik und den direkten Beihilfen vor allem eine wettbewerbsfähige Landwirtschaft, die sich ohne übermäßige Subventionen behaupten kann.

Ob dieses Ziel tatsächlich erreicht werden kann, ist allerdings fraglich. Die Preissenkungen werden zunächst sogar vermehrt Subventionen nach sich ziehen. Außerdem werden mit der Anknüpfung an die Reform von 1992 deren negative Folgen weitergeführt: Eine weitere Intensivierung der Landwirtschaft, weiteres Höfesterben, vermehrte Umweltbelastungen sind nicht auszuschließen.

7.4.1.2 Strukturpolitik

Der Entwicklung des ländlichen Raums wird in der Agenda 2000 ein deutliches Schwergewicht zugewiesen: Sie wird ausdrücklich zum zweiten Pfeiler der GAP erklärt.

- Es wird eine Verordnung zur Entwicklung des ländlichen Raums entwickelt, die den bisher vorhandenen einzelnen Verordnungen einen einheitlichen Rahmen gibt. Sie soll sicherstellen, dass die Landwirtschaft mehr als bisher zur räumlichen Entwicklung und zum Schutz der Umwelt beiträgt.
- Die Maßnahmen zu Gunsten des Umweltschutzes erfahren eine Ausweitung. Zu diesem Zweck werden u.a. die Haushaltsmittel aufgestockt. Von besonderer Bedeutung ist in diesem Zusammenhang der ökologische Landbau und die Unterhaltung naturnaher Lebensräume. Die Beihilfen für die benachteiligten Gebiete sollen in ein Instrument zur Stabilisierung von standortgerechten Maßnahmen umgewandelt und die extensive landwirtschaftliche Produktion gefördert werden.

In der Agenda 2000 ist nur ein kurzes Kapitel dem Thema „Umweltschutz in der Landwirtschaft“ gewidmet. Darin wird bekräftigt, dass die Einbeziehung von Umweltzielen in die gemeinsame Agrarpolitik hinsichtlich der Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und der Pflege der Landschaft ein Ziel der GAP sein soll. Laut Agenda 2000 werden Instrumente zur Förderung des Umweltschutzes in der Landwirtschaft in den nächsten Jahren eine herausragende Bedeutung erlangen. Alle Maßnahmen, die die Erhaltung und Förderung der Umweltqualität zum Ziel haben, sollen unterstützt werden. Gezielte Umweltschutzmaßnahmen in der Landwirtschaft - wie beispielsweise die Agrarumweltprogramme - sollen durch eine Aufstockung der Haushaltsmittel und höhere Kofinanzierungssätze gefördert werden. Ob sich hinter diesen Aussagen nicht nur programmatische Anpreisungen verbergen, bleibt abzuwarten.

7.4.2 Agenda 2000 - wirklich ein Fortschritt?

Die EU-Agrarreform-Vorschläge lösten innerhalb der einzelnen Interessengruppen eine heftige Debatte aus. Die alte Bundesregierung war zwischen Außenministerium (Zustimmung) und Landwirtschaftsministerium (Ablehnung) tief gespalten, während sich die für Umwelt und Entwicklung zuständigen Ministerien in tiefes Schweigen hüllten (BUNTZEL-CANO 1999). Aber auch bei den Nichtregierungsorganisationen sind die Lager nicht einheitlich: Die einen sehen eher die positiven Elemente der sozialen und ökologischen Kriterien (NABU, WWF), die anderen halten es für ein „Ablenkungsmanöver“ und kritisieren heftig die geplanten Preisanpassungen (BUND).

Eine abschließende Bewertung dieses Meinungsspektrums kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht vorgenommen werden, da die Umsetzung und Auswirkungen der Agenda 2000 noch nicht vollzogen sind. Es werden deshalb einzelne gegensätzliche Standpunkte wiedergegeben, um die Vielfältigkeit der Diskussion zu verdeutlichen:

Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten⁷⁵:

„...Um die Zukunftschancen unserer Landwirtschaft zu sichern, muss die EU-Agrarpolitik auf klarem Kurs bleiben. Leider setzt die Agenda 2000 im Agrarteil falsche Signale“ (Bundesminister Jochen Borchert anlässlich der Beratungen des Agrarrates über die Agenda 2000 am 22. 9.1998 in Brüssel). Das Bundesministerium hält Preissenkungen in Europa nicht für erforderlich, da eine Erhöhung der Weltmarktpreise insbesondere für Getreide erwartet wird. Die gesellschaftliche Akzeptanz einer breit angelegten Einkommensstützung über Beihilfen dürfte begrenzt sein und könne die Entwicklung moderner leistungsfähiger Strukturen hemmen. Schließlich sei die finanzielle Komponente zu berücksichtigen: Die Reformen kosten rund 8 Mrd. DM, von denen Deutschland wegen des Grundsatzes der finanziellen Solidarität ein Viertel, also 2 Mrd. DM tragen müsste.

Die Arbeitsgemeinschaft bäuerlicher Landwirtschaft (AbL)⁷⁶

Nach Ansicht der AbL stellt die Agenda 2000 einen Schritt in die richtige Richtung dar (FAZ 24.03.1998 und taz 18./19.4.1998). Mit den Vorschlägen der EU werde zumindest damit begonnen, das Interventionssystem der EU abzubauen. Die Ausgleichszahlungen und Prämien für die Landwirte sollten sozio-ökologische Kriterien und den Faktor Arbeit berücksichtigen. In den Mittelpunkt der Agenda 2000 müsse noch stärker die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen und die Durchsetzung einer ökologisch sinnvollen Erzeugung von gesunden Lebensmitteln gestellt werden.

⁷⁵ In: AGRA-Europe 41/97, Markt + Meinung, S. 13-17.

⁷⁶ Vgl. AbL-Bundesvorstand, in: Der Kritische Agrarbericht 1998.

Der Deutsche Bauernverband⁷⁷

Der Deutsche Bauernverband lehnt die Agenda 2000 in der vorliegenden Form ab. Die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Landwirtschaft könne nicht allein durch Preissenkungen herbeigeführt werden. Die intensive Landwirtschaft würde beim Direktausgleich diskriminiert. Außerdem sollten die einzelbetrieblichen Zahlungen nicht an Umweltauflagen geknüpft werden. Dies vertrage sich nicht mit einer Reform, die leistungs- und wettbewerbsfähige Betriebe stärken soll. Der Deutsche Bauernverband könne außerdem nicht akzeptieren, dass das bisher eigenständige Förderziel ländlicher Raum aufgegeben und der allgemeinen Struktur- und Regionalpolitik untergeordnet werde.

European Environmental Bureau (EEB)⁷⁸

Das EEB findet den Ansatz, Direktbeihilfen von Umweltauflagen abhängig zu machen, einen vielversprechenden Ansatz und begrüßt die Vorschläge zur Entwicklung des ländlichen Raums. Gleichzeitig weist es jedoch darauf hin, dass die Reformvorschläge intensive Großbetriebe weiterhin begünstigen und mindestens dreiviertel der Finanzmittel im Agrarbereich dem konventionellen Landbau zugute kommen.

7.4.3 Agenda 2000 - Reformvorschläge

So richtig zufrieden mit dem Reformpaket der EU ist also keiner. Es geht vor allem darum, den bisher im Rahmen der Agenda 2000 fast völlig ausgesparten Bereich der nachhaltigen Entwicklung stärker zu betonen.

Aus ökologischen und sozialen Gesichtspunkten werden deshalb folgende Verbesserungen gefordert:

- Direktbeihilfen sollen für alle Mitgliedstaaten zwingend von Umweltauflagen abhängig gemacht werden. Extensive Landwirtschaft könnte dann in der erforderlichen Weise gefördert werden.
- Einsparungen, die durch die geplanten Preissenkungen entstehen, sollen für den Umweltschutz in der Landwirtschaft ausgegeben werden.
- Die Verordnung zur Entwicklung des ländlichen Raums muss im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung nachgebessert werden. Außerdem müssen für die ländliche Entwicklung weitergehende Mittel bereitgestellt werden. Dadurch könnte z.B. der Aufbau lokaler und regionaler Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen gefördert und die Arbeitsplätze in strukturschwachen ländlichen Gebieten erhalten werden.
- Die EU-Agrarpolitik muss „einen Wettbewerb um Qualität“ schaffen, d.h. es müssen ökologische und soziale Kriterien festgelegt werden, die sich nicht nur auf die Eigenschaften des Produkts selbst, sondern auch auf die Umstände des Herstel-

⁷⁷ Vgl. Deutsche Bauern-Korrespondenz 11/97.

⁷⁸ EEB Position Paper on the Reform of the Common Agricultural Policy, October 1998.

lungsverfahrens beziehen. Produkte, die ohne negative Umweltfolgen hergestellt werden, könnten finanziell unterstützt werden. Dadurch wäre die arbeitsintensive ökologische Landwirtschaft konkurrenzfähig.

7.4.4 Nachtrag: Aktuelle Entwicklungen zur Agenda 2000?

Die Darstellungen der vorliegenden Studie zur Agenda 2000 beziehen sich auf die ursprünglichen Reformbestrebungen der Kommission zur Agenda 2000 und betrachten die Sachlage bis einschließlich Februar 1999. Im Anschluss an die Studie wurde das Reformpaket Agenda 2000 mit wesentlich geänderten Inhalten von den Staats- und Regierungschefs der EU verabschiedet. Es werden deshalb die aktuellen Entwicklungen (Stand: Ende März) aufgegriffen und kurz dargestellt.

Im März 1999 haben sich die Staats- und Regierungschefs der EU auf einem Sondergipfel in Berlin nach zähen Verhandlungen auf einen Kompromiss zum Reformpaket Agenda 2000 geeinigt. Schon die EU-Agrarminister waren mit ihrem Reformpaket (Februar 1999) erheblich von den Vorschlägen der Europäischen Kommission zur Agenda 2000 abgewichen. Beim EU-Gipfeltreffen in Berlin wurden die geplanten Reformen weiter verwässert, so dass von einer wirklichen Reform keine Rede mehr sein kann (SZ 27.03.1999). Was am Ende bleibt, hat mit den großen Plänen, die mit dem Begriff Agenda 2000 verbunden waren nicht mehr viel zu tun. Letztendlich ging es darum, den Finanzrahmen der EU bis zum Jahre 2006 abzustecken (FAZ 28.03.1999). Die geplante Reform der Agrarpolitik ist demgegenüber in den Hintergrund getreten und mit stark abgeschwächtem Inhalt verabschiedet worden. Die geplanten Preissenkungen wurden bei weitem nicht eingehalten und die Reform des Milchmarktes wird ganz ins nächste Jahrtausend verschoben (FR 27.03.1999). Von der ursprünglichen Idee, die Ausgleichszahlungen für die Bauern von der Einhaltung bestimmter ökologischer Kriterien oder Umweltauflagen abhängig zu machen, war ebenfalls keine Rede mehr (FAZ 24.03.1999). Überhaupt ist der Umweltschutz bei dem jetzigen Reformpaket vernachlässigt worden. Auch das Ziel, die EU auf die anstehende Verhandlungsrunde der WTO vorzubereiten, wurde nicht erreicht, denn die beschlossenen Preissenkungen reichen nicht aus, um die landwirtschaftliche Produktion der EU an das Weltmarktniveau anzupassen. Der Kompromiss zu den Agrarsubventionen wird deshalb nicht vor den Bestrebungen der WTO, die Subventionen weiter abzubauen, bestehen können. Es ist deshalb schon jetzt klar, dass die EU-Staats- und Regierungschefs in ein oder zwei Jahren über die Agrarreform erneut verhandeln müssen und Nachbesserungen unvermeidlich sind (FAZ 28.03.1999; taz 27.03.1999).

Insgesamt konnten die hohen Erwartungen, die mit dem Reformpaket verbunden wurden, also nicht erfüllt werden. Ob die zu erwartenden Nachverhandlungen die erhofften Ergebnisse erzielen können, ist noch offen. Bleibt es bei dem jetzigen Kompromiss, hat die EU eine große Chance verpasst, den Weg zu einer nachhaltigeren Wirtschafts- und Umweltgemeinschaft einzuschlagen.

8 Zusammenfassung und Ausblick

GATT/WTO als Grundlage einer nachhaltigen Entwicklung?

Die Geschichte des GATT und der WTO ist eine Geschichte des Primats der Ökonomie. Erst in der letzten Zeit gibt es vorsichtige Anzeichen, ökologischen und sozialen Überlegungen einen gewissen Stellenwert einzuräumen. Von einem gleichwertigen Einfluss auf Entscheidungsfindungen ist die Weltgemeinschaft aber noch weit entfernt. Zwar steht in der Präambel des WTO-Vertrages, dass bei der Erreichung der Ziele eine nachhaltige Entwicklung und der Schutz und die Erhaltung der Umwelt berücksichtigt werden solle, aber eine Verpflichtung dazu gibt es nicht. Ernährungssicherung wird nur sehr indirekt über die Erhöhung des Lebensstandards bei den Zielsetzungen der WTO angesprochen. Auch die Transparenz der Diskussions- und Entscheidungsprozesse der WTO lässt noch zu wünschen übrig. Die Partizipationsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft sind bisher nur rudimentär vorhanden, auch wenn von der WTO mittlerweile anerkannt wird, dass die Rolle der Nichtregierungsorganisationen gestärkt werden sollte. Wie die Beteiligung aussehen wird, ist aber noch offen und sie ist auch keineswegs schon gesichert.

Landwirtschaft und Lebensmittelproduktion werden im Rahmen der WTO durch das Landwirtschaftsabkommen und das Übereinkommen über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen geregelt (SPS-Übereinkommen). Dieses Abkommen lässt nur sehr geringe Spielräume für die Nationalstaaten. Es räumt dafür der Codex-Alimentarius-Kommission einen außergewöhnlich wichtigen Stellenwert ein. Alle lebensmittelrechtlichen Standards wie Festsetzungen von zulässigen Rückstandsmengen von Pestiziden in Lebensmitteln, dem Einsatz von Zusatzstoffen oder schlicht der Zusammensetzung einer Tomatenkonserve werden von dieser Kommission festgelegt. Diese Vereinbarungen waren bisher freiwillig, es konnten ohne weiteres von Mitgliedstaaten höhere Standards festgelegt werden. Durch das SPS-Abkommen erhalten die Festlegungen quasi verbindlichen Charakter. Transparenz und Partizipationsmöglichkeiten wurden nicht gestärkt. Insgesamt gilt, dass die Codex-Alimentarius-Kommission ein starkes Demokratiedefizit aufweist und es nicht genügend Transparenz bezüglich der Entscheidungsfindung gibt.

Kennzeichnungsregelungen, die die Zusammensetzung eines Lebensmittels betreffen, werden ebenfalls von der Codex-Alimentarius-Kommission festgelegt. Alle anderen Produktkennzeichnungen wie Fair-Trade-Bezeichnungen oder Produktkennzeichnungen des ökologischen Anbaus fallen unter das TBT-Abkommen - das Abkommen über technische Handelshemmnisse, das ebenfalls Bestandteil des WTO-Abkommens ist. Auch hier gilt im Zweifelsfall, dass Handelsüberlegungen Vorrang vor umweltbezogenen oder sozial begründeten Maßnahmen haben. Das TBT erlaubt den Mitgliedstaaten ausschließlich produktbezogene Vorschriften, produktbezogene Vorgaben sind nicht gestattet. Allerdings geben die Kennzeichnungsregelungen den Mitgliedstaaten gewisse Freiheiten. Bisher wurde noch kein Label, das auf umweltschonende oder sozialverträgliche Produktionsformen hinweist, verboten.

Die Umsetzung der verschiedenen WTO-Abkommen wird wesentlich durch die Entscheidungen der Streitschlichtungsorgane bestimmt, die in Konfliktfällen von Mitgliedstaaten angerufen werden können. In allen bisher verhandelten Fällen wurde von den Panels eine sehr restriktive Auslegung befürwortet. Die Einzelstaaten erhalten kaum Möglichkeiten, durch Handelsmaßnahmen grenzüberschreitend Umweltpolitik zu gestalten, obwohl sich die Umweltprobleme zunehmend globalisieren. Eine internationale Umweltpolitik wird durch diese Auslegungspraxis der Panels bisher verhindert. Auch eigenständige internationale Umweltabkommen wie die Klimakonvention oder die geplante Konvention zur biologischen Vielfalt können diesem Defizit nur bedingt abhelfen. Das Verhältnis solcher Umweltabkommen und dem WTO-Abkommen ist bisher nicht geklärt. Im Zweifelsfall wird der WTO Vorrang vor anderen Abkommen eingeräumt.

Den Entwicklungsländern wurden im Agrarabkommen als Teil der WTO-Übereinkunft einige Sonderregelungen zugestanden. Allerdings ist die wirtschaftliche Kluft zwischen Industriestaaten und Entwicklungsländern so groß, dass es nicht ausreicht, die Länder des Südens durch einige wenige Rechtsvorschriften zu stärken. Vorgesehene Maßnahmen des WTO-Abkommens wie Zollsenkungen oder die Gewährung von Zollpräferenzen haben die Entwicklungsländer durch die Art ihrer Umsetzung eher benachteiligt. Sie haben teilweise auch die direkte Missachtung von ökologischen und sozialen Standards zur Folge gehabt. In vielen Ländern wird erwartet, dass die gesamte Umsetzung der WTO-Vorgaben zu einer weiteren Verringerung der Ernährungssicherheit führt.

Die Bestimmung des Verhältnisses zwischen Handels- und Umweltpolitik stellt eine der größten Herausforderungen für die Weiterentwicklung der WTO und des GATT dar. Bisher gibt es nur wenige Anzeichen dafür, dass ein wirksamer internationaler Umweltschutz in den verschiedenen WTO-Abkommen verankert werden soll.

Statt dessen wird vor allem von Seiten der Industrieländer eine neue Verhandlungsrunde forciert, die eine weitere Liberalisierung speziell des Agrarbereichs einfordert. Dabei wissen wir heute, dass eine Liberalisierung ohne geeignete Rahmensetzungen die Ernährungssicherheit in ohnehin benachteiligten Regionen gefährdet, nicht-nachhaltige Handelsstrukturen fördert und umweltbelastende Produktionsweisen nach sich zieht.

Lebensmittel- und Agrarpolitik in Europa

Das Lebensmittelrecht der EU zeigt einen ähnlich gelagerten Interessenkonflikt wie die internationalen Handelsverträge: Gesundheits- und Verbraucherschutz müssen mit dem freien Warenhandel von Agrarprodukten und Lebensmitteln in Einklang gebracht werden. Weder die europäische Lebensmittelpolitik noch die Agrarpolitik kann für sich in Anspruch nehmen, dass sie in der Vergangenheit Nachhaltigkeitskriterien besondere Aufmerksamkeit geschenkt hätte.

Die bisher vorliegenden Erfahrungen zeigen, dass Gesundheits- und Verbraucherschutz im Lebensmittelrecht nur nachrangig behandelt werden. Weder im Bereich

des vorbeugenden Gesundheitsschutzes noch als Rechtfertigungsgrund für nationale Maßnahmen kommt ihm ausreichende Bedeutung zu. Kennzeichnungsregelungen werden statt dessen als das adäquate Mittel angesehen, einem/r mündigen VerbraucherIn angemessene eigene Entscheidungsspielräume zu ermöglichen. Die Kennzeichnungsregelungen sind aber in vielen Bereichen sehr lückenhaft und enthalten nicht die Informationen, die die VerbraucherInnen wollen. Die Mitgestaltung des Lebensmittelrechtes durch das Europäische Parlament ist wie in anderen Bereichen nur sehr bedingt möglich. Noch schlechter steht es um die Partizipationsmöglichkeiten von Umwelt- und Verbraucherorganisationen.

Die gemeinsame Agrarpolitik spielt eine wichtige Rolle nicht nur für die europäische, sondern auch für die weltweite Ernährungsentwicklung. Die partielle Abschottung des Binnenmarktes gegenüber Importen aus Drittländern durch „Zoll-Abschöpfungen“ zur Anhebung des Preises und die Subvention von Exporten für den Weltmarkt ist besonders für Entwicklungsländer problematisch und unterminiert die Ernährungssicherheit in diesen Ländern weiter. Da Maßnahmen z.B. hinsichtlich ihres Einflusses auf die Ernährungssicherung in anderen Ländern geprüft werden sollten, ist an keiner Stelle in der gemeinsamen Agrarpolitik formuliert.

Auch die gemeinsame Agrarpolitik ist marktorientiert und enthält kaum umweltschutzbezogene oder soziale Aspekte. Mit der EU-Reform von 1992 sind erste umweltbezogene und soziale Aspekte in die Agrarordnung aufgenommen worden - allerdings nur sehr zurückhaltend. Mit der Agenda 2000 sollte ursprünglich der zaghafte betriebene Ansatz, umweltschonende Landwirtschaft aktiv zu unterstützen, weiter gestärkt werden. Insofern ist von einigen Umweltverbänden das Reformpaket durchaus positiv aufgenommen worden. Die tatsächlichen Beschlüsse, die auf dem entscheidenden Gipfel in Berlin im März 1999 getroffen wurden, verwirklichen davon aber kaum etwas. So wie es aussieht, hat die EU die Chance verpasst, den Weg zu einer nachhaltigeren Wirtschafts- und Umweltgemeinschaft einzuschlagen.

Anhang

A-1 Verfahren und Aufgabenwahrnehmung in der Europäischen Union

A-1.1 Das Dreieck aus Kommission, Rat und Europäischem Parlament

Es gibt auf EU-Ebene im wesentlichen drei Organe, die Kommission und ihre Generaldirektionen, den Rat und das Europäische Parlament.

- Die *Kommission* besteht aus 20 Kommissaren, denen eine oder zwei Generaldirektionen (GD) unterstellt sind. Die EU-Kommissare werden trotz ihres enormen Einflusses auf die europäische Politik nicht unmittelbar demokratisch gewählt, sondern von den Regierungen ernannt. Die Generaldirektionen der Kommission sind vergleichbar mit den Ministerien in der staatlichen Verwaltung. Sie sind deshalb das Exekutivorgan der EU. Daneben besteht die Aufgabe der Kommission darin, den Gesetzgebungsprozess einzuleiten und dem Rat und dem Europäischen Parlament Vorschläge für Gesetzgebungsverfahren zu machen. Die Kommission hat folglich auch entscheidende legislative Kompetenzen. Die Kommission ist darüber hinaus verantwortlich, dass die EU-Gesetze (Richtlinien und Verordnungen⁷⁹) in den einzelnen Mitgliedstaaten richtig umgesetzt und angewandt werden. Verstoßen einzelne Mitglieder gegen die Gemeinschaftsverträge, kann die Kommission sie beim Europäischen Gerichtshof deswegen anklagen.
- Der *Rat* setzt sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten auf Regierungsebene zusammen. Das können je nach Anlass die Fachminister der Mitgliedstaaten (Rat der Europäischen Union - Ministerrat) oder die Staats- und Regierungschefs sein (Europäischer Rat). Der Europäische Rat trifft sich zweimal jährlich und legt die grundsätzlichen politischen Leitlinien fest. Der Ministerrat trifft sich mehrfach pro Jahr, je nach Politikbereich, z.B. als Rat der Umweltminister oder als Rat der Agrarminister und erlässt die Richtlinien und Verordnungen. Er ist folglich das eigentliche gesetzgebende Organ der EU.
- Das *Europäische Parlament (EP)* besteht aus gewählten Vertretern der Mitgliedstaaten. Zur Zeit sind es 626 Abgeordnete. Das EP ist zwar am Gesetzgebungsverfahren beteiligt, es ist jedoch nicht wesentliches Gesetzgebungsorgan: Obwohl das Parlament das einzige unmittelbar demokratisch gewählte Organ der EU ist, muss es sich die Gesetzgebungstätigkeit mit dem Rat und der Kommission teilen. Seine Stellung ist deshalb nicht mit der eines nationalen Parlaments vergleichbar.

⁷⁹ Zur Abgrenzung s. A-1.2.

A-1.2 Das Gesetzgebungsverfahren

Das europäische Lebensmittel- und Agrarrecht ist nur teilweise im EG-Vertrag geregelt. Diese Rechtsbereiche werden deshalb durch unzählige Richtlinien und Verordnungen, sogenanntes sekundäres Recht⁸⁰, ausgestaltet.

Übersicht A-1: Sekundäres EU-Recht

- *Richtlinien* sind verbindliche Rechtsakte der EU, die von den Mitgliedstaaten durch nationale Gesetze und Verordnungen umgesetzt werden müssen. Die Mitgliedstaaten haben dabei einen gewissen Handlungsspielraum. Sie sind nur verpflichtet, die Ziele der Richtlinie zu verwirklichen, wohingegen die Wahl der Form und der Mittel nationale Angelegenheit ist.
- *Verordnungen* sind unmittelbar anwendbare Rechtsakte, die in allen ihren Teilen für die Mitgliedstaaten verbindlich sind. Sie müssen und dürfen deshalb nicht durch die Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Den Mitgliedstaaten bleibt insoweit kein eigener Handlungsspielraum.

Jedes europäische Gesetz nimmt seinen Anfang in der Kommission, da sie das alleinige Initiativrecht für neue Gesetzesvorschläge hat. Häufig wird sie jedoch vom Rat, dem Parlament oder von Interessenvertretungen aufgefordert, in bestimmten Bereichen tätig zu werden.

Bevor die Kommission konkrete Vorschläge in einem bestimmten Politikbereich ausarbeitet, erlässt sie zunächst ein Grünbuch oder ein Weißbuch, um die Probleme zu umreißen und Handlungsalternativen aufzuzeigen.

Übersicht A-2: Abgrenzung zwischen Grünbuch und Weißbuch (LAMPOR 1995)

- *Grünbücher* werden von der Kommission veröffentlicht, wenn sie in einem bestimmten Politikbereich Handlungsbedarf sieht, ohne jedoch eine genaue Vorstellung über die notwendige Strategie zu haben. Meist beinhalten die Grünbücher eine Darstellung des Ist-Zustandes, eine Skizzierung des Handlungsbedarfs und Entwicklungsszenarien für die Zukunft. Alle Mitgliedstaaten, Organisationen und interessierte Gruppen sind dann aufgefordert, Stellungnahmen abzugeben und die aus ihrer Sicht erforderlichen Maßnahmen vorzuschlagen. Im Lebensmittelbereich ist vor allem das „Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die allgemeinen Grundsätze des Lebensmittelrechts der EU“ aus dem Jahre 1997 von Bedeutung.
- *Weißbücher* können als Weiterführung der Grünbücher verstanden werden. Sie geben eine bestimmte Strategie vor, die meistens mit konkreten Zielen verbunden wird. Weißbücher haben - genauso wie die Grünbücher - keinen rechtsverbindlichen Charakter, sondern dienen vor allem der Beschleunigung des Gesetzgebungsprozesses.

⁸⁰ Im EU- Recht unterscheidet man zwischen Primärrecht und Sekundärrecht. Das Primärrecht sind die unmittelbar zwischen den Mitgliedstaaten geltenden Verträge, das Sekundärrecht sind die auf der Grundlage der Gemeinschaftsverträge erlassenen Rechtsakte, insbesondere Richtlinien und Verordnungen.

In der Kommission sind bei der Ausarbeitung von Vorschlägen im Lebensmittel- und Agrarbereich vor allem die Generaldirektion GD VI „Landwirtschaft“, GD III „Industrie“, GD XI „Umwelt“ oder die GD XXIV „Gesundheits- und Verbraucherschutz“ zuständig. Die Kommission bzw. die Generaldirektionen verlassen sich bei der Ausarbeitung nicht nur auf die eigene Expertise, sondern ziehen in einem möglichst frühen Stadium ExpertInnen z.B. der Regierungen, der Lebensmittel- und Agrarindustrie und gegebenenfalls von Verbraucherverbänden hinzu. An dieser Stelle beginnt die Arbeit in den Ausschüssen, denen ein erster interner Entwurf der Kommission zugeleitet wird. Die Ausschüsse haben generell nur beratenden Charakter. Die Kommission ist also keineswegs verpflichtet, Ergebnisse von Ausschüssen in ihre Vorschläge einzubeziehen. Dennoch sollte die Bedeutung der Ausschüsse nicht unterschätzt werden, denn sie haben bei der inhaltlichen Ausarbeitung der Gesetze ein großes Gewicht.

Beispiel: Das Ausschusssystem im Lebensmittelbereich (in Anlehnung an (NENTWICH 1994))

Im Lebensmittelbereich gibt es im wesentlichen drei Ausschüsse: Den beratenden Lebensmittelausschuss (BLA), den wissenschaftlichen Lebensmittelausschuss (WLA) und den ständigen Lebensmittelausschuss (SLA). Die Ausschüsse unterscheiden sich durch ihre Größe, ihre Zusammensetzung, die Art und Weise ihrer Einberufung und die inhaltliche Arbeit. Der BLA besteht aus 30 Mitgliedern und wird von der Kommission in allen Fragen im Zusammenhang mit der Angleichung des Lebensmittelrechts einberufen. Der WLA wird ebenfalls von der Kommission einberufen und besteht aus 18 hochqualifizierten Mitgliedern, die die Kommission beim Erlass neuer Richtlinien und Verordnungen oder der Beantwortung von Anfragen durch die Mitgliedstaaten beraten. Der SLA wurde nicht durch die Kommission, sondern durch Beschluss des Rates eingesetzt. Er besteht aus berufenen Mitgliedern aus den einzelnen Staaten.

Die Ausarbeitung eines Vorschlags auf Kommissionsebene kann Wochen, Monate, aber auch Jahre dauern. Im Lebensmittelbereich ist davon auszugehen, dass ein Gesetzgebungsverfahren mit zwei oder drei Lesungen im Parlament und Rat alleine eine durchschnittliche Dauer von etwa 5 Jahren aufweist. Wenn man nun noch die für die Verabschiedung der nationalen Umsetzungsmaßnahmen erforderliche Zeit hinzurechnet, erhöht sich die Gesamtverfahrensdauer auf 6-7 Jahre (GRÜNBUCH 1997). Die Gesetze laufen deshalb Gefahr, schon bei ihrem Erlass veraltet zu sein und die für die VerbraucherInnen erforderlichen Sicherheitsbestimmungen nicht den aktuellen Entwicklungen anpassen zu können.

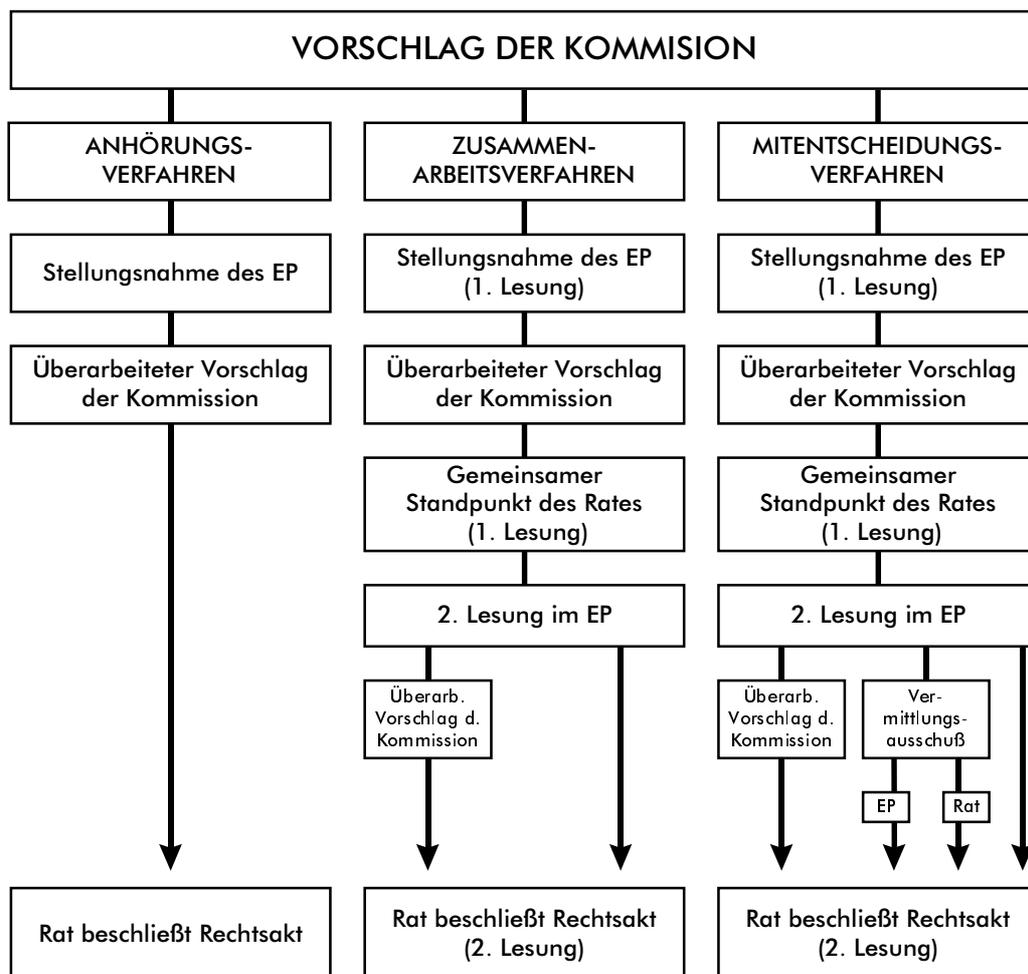
Die VerbraucherInnen stellen sich zu Recht die Frage, inwieweit ihre Interessen in den einzelnen Ausschüssen Berücksichtigung finden. Entscheidend ist insoweit die Beteiligung von Verbraucherverbänden. Die EU ist bei der Beteiligung von NRO im Gegensatz zur WTO⁸¹ zumindest formal schon ein ganzes Stück weiter. Es gibt eine Generaldirektion DG XXIV „Verbraucherschutz“. Verbraucherverbände werden außerdem in verschiedenen Ausschüssen beteiligt, so dem „Wirtschafts- und Sozialausschuss“ oder dem „Beratenden Verbraucherausschuss“. Praktisch betrachtet hat dies jedoch nicht allzu viel Bedeutung. Die Beratungen in den Ausschüssen - beispielhaft sei hier auf den BLA und WLA verwiesen - finden unter Ausschluss der Öffentlichkeit statt. So werden z.B. die Stellungnahmen der Kommission zu der Arbeit der Ausschüsse nicht veröffentlicht oder an Außenstehende weitergegeben

⁸¹ Siehe Kap. 4.2.2.

(NENTWICH 1994). Die VerbraucherInnen können also nicht nachvollziehen, aus welchen Gründen ihre Interessen unbeachtet geblieben sind. Außerdem werden die Ausschusssitzungen nicht durch formelle Abstimmungen abgeschlossen, sondern die Kommission erarbeitet auf Grundlage der Ausschussergebnisse eine eigene Stellungnahme (NENTWICH 1994). Die von den Verbraucherverbänden geäußerten Interessen finden deshalb nicht zwingend Eingang in das Gesetzgebungsverfahren.

Nach der Beschlussfassung der Kommission wird der Vorschlag dem Parlament zur Stellungnahme übermittelt und dann an den Rat weitergeleitet. Im Parlament befasst sich zunächst wieder der jeweils zuständige Ausschuss - im Bereich des Lebensmittelrechts ist dies der Ausschuss für Umweltschutz, Volksgesundheit und Verbraucherschutz - mit dem Vorschlag. Mit der abschließend im Parlament angenommenen Stellungnahme legt das Parlament seine Position dar und modifiziert gegebenenfalls den Vorschlag der Kommission. Welchen Einfluss das Parlament mit seinem Vorschlag im Gesetzgebungsverfahren hat, hängt entscheidend von der Rechtsgrundlage des zu erlassenden Gesetzes ab. Die Gesetze können je nach Rechtsgrundlage im Anhörungs- (z.B. Art. 43 Abs. 2 UAbs. 3 EGV), Mitentscheidungs- (Art. 189 b EGV) oder Zusammenarbeitsverfahren (Art. 189c EGV) erlassen werden.

Abb. A-1: Die drei Entscheidungsverfahren



Quelle: Lamport 1995

Im Lebensmittel- und Agrarbereich kommen vor allem das Mitentscheidungs- und das Anhörungsverfahren zur Anwendung. Die unterschiedlichen Verfahren entscheiden über die Art und Weise der Beteiligung des Europäischen Parlaments. Beim Anhörungsverfahren steht es im Ermessen der Kommission, ihren Vorschlag aufgrund der Stellungnahme des Parlaments zu überarbeiten. Beim Mitentscheidungsverfahren hat das Parlament gesetzgebende Funktion und kann durch sein Veto Rechtsakte verhindern.

Endlich wird der Rat als eigentliches Gesetzgebungsorgan tätig. Da der Rat den Vorschlag der Kommission ebenfalls nicht allein umfassend behandeln kann, wird der Vorschlag verschiedenen Arbeitsgruppen zugeleitet.

Beispiel: Das Gesetzgebungsverfahren im Agrarbereich

Gemäß Art. 43 II EGV beginnt die Agrarrechtsetzung mit Vorschlägen der Kommission für politische Maßnahmen und Rechtsakte. Die Kommission konsultiert dabei regelmäßig den Nichtregierungssektor wie EU-Erzeugergemeinschaften, den Sektor Verarbeitung und Handel, Arbeitskräfte und Verbraucher durch beratende Ausschüsse für die Landwirtschaft. Die Kommission ist hierzu jedoch in keiner Weise verpflichtet und kann auf die Befragungen der NRO gegebenenfalls verzichten. Die erarbeiteten Vorschläge leitet die Kommission zur Stellungnahme an das EP und zur Beschlußfassung dem Ministerrat „Landwirtschaft“ zu. Bei der Vorbereitung der Sitzungen des Ministerrates „Landwirtschaft“ werden die Minister vom Sonderausschuß „Landwirtschaft“, der sich aus hohen Agrarbeamten der Mitgliedstaaten der EU zusammensetzt, dem „WSA“ und dem „Ausschuß der Regionen der EU“ beratend unterstützt. Das Europaparlament kann in Agrarfragen nur beschränkt im Wege der Anhörung Einfluß nehmen und kann deshalb jederzeit vom Rat überstimmt werden. Der Entscheidungsträger, der die wichtigsten politischen Leitlinien der gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) festlegt, ist deshalb der Rat. Bei der Ausübung dieser allgemeinen Ermächtigung beschränkt sich der Rat allerdings auf den Erlaß von Grundverordnungen sowie allgemeinen Regeln zur Durchführung dieser Grundverordnungen. Im übrigen überträgt der Rat die Befugnis zum Erlaß der Durchführungsbestimmungen auf die Kommission (vgl. Art. 145 EGV)⁸².

A-1.3 Zusammenfassung und Kritik

Das Parlament hat beim Anhörungs- und Zusammenarbeitsverfahren im Verhältnis zur Kommission und zum Rat keine gleichberechtigte Mitwirkungsmöglichkeit. Der Anwendungsbereich des Mitentscheidungsverfahrens, das dem Parlament eine gesetzgebende Rolle zugesteht, sollte deshalb zum Normalfall erklärt oder zumindest ausgeweitet werden. Außerdem zeichnet sich das europäische Gesetzgebungsverfahren - insbesondere wenn man die nationalen Umsetzungsmaßnahmen hinzuzieht - durch seine Langwierigkeit aus. Aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse, z.B. über die Gefährlichkeit bestimmter Stoffe, laufen deshalb Gefahr, erst verspätet Eingang in die Gesetze zu finden. Verbraucherinteressen müssen im europäischen Gesetzgebungsverfahren bisher nicht zwingend berücksichtigt werden. Die EU muss Verbraucherverbänden im Rahmen der Gesetzgebung deshalb ein größeres Gewicht einräu-

⁸² Die Beschlußfassung im Rat erfolgt grundsätzlich mit qualifizierter, die in der Kommission mit einfacher Mehrheit.

men, indem sie die zwingende Berücksichtigung der in den Ausschüssen geäußerten Verbraucherinteressen vorschreibt. So ließe sich die Akzeptanz und Transparenz europäischer Entscheidungen für die VerbraucherInnen fördern. Im Laufe der folgenden Kapitel wird deutlich, dass sich diese Defizite in den erlassenen Richtlinien und Verordnungen, z.B. der umstrittenen Novel-Food-Verordnung⁸³ oder der Bio-Verordnung⁸⁴, niederschlagen.

⁸³ Siehe Kap. 6.5.

⁸⁴ Siehe Kap. 6.4.

A-2 Wesentliche Rechtsvorschriften

A-2.1 WTO - Übereinkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation

Artikel IV – Aufbau der WTO

(1) Eine Ministerkonferenz, die sich aus Vertretern aller Mitglieder zusammensetzt, tritt mindestens einmal alle zwei Jahre zusammen. Die Ministerkonferenz nimmt die Aufgaben der WTO wahr und trifft die dafür erforderlichen Maßnahmen. Die Ministerkonferenz ist befugt, in allen unter eines der Multilateralen Handelsübereinkommen fallenden Angelegenheiten auf Antrag eines Mitglieds in Übereinstimmung mit den besonderen Erfordernissen für die Beschlussfassung in diesem Übereinkommen und dem einschlägigen Multilateralen Handelsübereinkommen Beschlüsse zu fassen.

(2) Ein Allgemeiner Rat, der sich aus Vertretern aller Mitglieder zusammensetzt, tritt zusammen, wann immer dies zweckdienlich ist. Zwischen den Tagungen der Ministerkonferenz nimmt der Allgemeine Rat deren Aufgaben wahr. Der Allgemeine Rat nimmt auch die Aufgaben wahr, die ihm durch dieses Übereinkommen übertragen sind. Der Allgemeine Rat gibt sich eine Geschäftsordnung und genehmigt die Geschäftsordnungen der in Absatz 7 vorgesehenen Ausschüsse.

(3) Der Allgemeine Rat tritt gegebenenfalls zusammen, um die Aufgaben des in der Vereinbarung über Streitbeilegung vorgesehenen Streitbeilegungsgremiums wahrzunehmen. Das Streitbeilegungsgremium kann einen eigenen Vorsitzenden haben und legt die Verfahrensregeln fest, die es zur Erfüllung dieser Aufgaben für notwendig erachtet.

...

Artikel V – Beziehungen zu anderen Organisationen

(1) Der Allgemeine Rat trifft geeignete Vorkehrungen zur wirksamen Zusammenarbeit mit anderen zwischenstaatlichen Organisationen, deren Aufgaben mit denen der WTO im Zusammenhang stehen.

(2) Der Allgemeine Rat kann geeignete Vorkehrungen für Konsultationen und Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Organisationen treffen, die sich mit Angelegenheiten befassen, die mit denen der WTO im Zusammenhang stehen.

...

A-2.2 ALLGEMEINES ZOLL- UND HANDELSABKOMMEN GATT 1994

Artikel I – Allgemeine Meistbegünstigung

1. Alle Vorteile, Vergünstigungen, Vorrechte oder Befreiungen, die von einem Vertragspartner für ein Erzeugnis gewährt werden, das aus irgendeinem anderen Land stammt oder für irgendein anderes Land bestimmt ist, werden sofort und bedingungslos auch auf jedes gleichartige Erzeugnis ausgedehnt, das aus den Gebieten irgendwelcher anderer Vertragspartner stammt oder für sie bestimmt ist. Diese Bestimmung bezieht sich auf Zölle und andere Abgaben jeder Art, die die Einfuhr oder

Ausfuhr belasten oder anlässlich der Einfuhr oder Ausfuhr erhoben werden, sowie auf diejenigen, die die zwischenstaatliche Überweisung von Geldmitteln zur Bezahlung der Einfuhr oder Ausfuhr belasten, auf die Art der Erhebung dieser Zölle, Steuern oder anderen Abgaben, auf die Gesamtheit der Vorschriften und Förmlichkeiten für die Einfuhr oder Ausfuhr sowie auf alle anderen Fragen, die in den Ziffern 2 und 4 der Artikels III behandelt werden.

...

Artikel III – Gleichbehandlung mit Inlandswaren in bezug auf die Besteuerung und andere gesetzliche Bestimmungen

1. Die Vertragspartner erkennen an, dass die Steuern und andere inneren Abgaben, ebenso wie die Gesetzesbestimmungen, Verwaltungsanordnungen und Vorschriften bezüglich des Verkaufs, des Verkaufsangebotes, des Ankaufs, der Beförderung, der Verteilung oder Verwendung von Erzeugnissen auf dem Inlandsmarkt sowie die inländischen Kontrollmaßnahmen bezüglich der Mengen oder der einzuhaltenden Verhältnisse bei der Mischung, der Verarbeitung oder Verwendung bestimmter Erzeugnisse nicht auf die eingeführten oder inländischen Waren zum Zwecke des Schutzes der inländischen Erzeugung angewendet werden dürfen.

2. Die aus dem Gebiet irgendeines Vertragspartners in das Gebiet irgendeines anderen Vertragspartners eingeführten Erzeugnisse sollen weder direkt noch indirekt mit irgendwie gearteten Steuern oder anderen inneren Abgaben belastet werden, welche höher sind als diejenigen, die die gleichartigen Erzeugnisse einheimischen Ursprungs direkt oder indirekt belasten. Außerdem wird kein Vertragspartner entgegen den Grundsätzen der Ziffer 1 eine andere Art von Steuern oder sonstige innere Abgaben auf die eingeführten oder inländischen Erzeugnisse erheben.

...

4. Die Erzeugnisse des Gebietes irgendeines Vertragspartners, die in das Gebiet irgendeines anderen Vertragspartners eingeführt werden, sollen keiner ungünstigeren Behandlung unterworfen werden, als sie gleichartigen Erzeugnissen einheimischen Ursprungs in bezug auf alle Gesetzesbestimmungen, Verwaltungsanordnungen oder Vorschriften bezüglich des Verkaufs, des Verkaufsangebotes, des Ankaufs, der Beförderung, der Verteilung oder Verwendung dieser Erzeugnisse auf dem inneren Markt gewährt wird. Die Bestimmungen dieser Ziffer verbieten nicht die Anwendung verschiedenartiger inländischer Beförderungstarife, die ausschließlich auf dem wirtschaftlichen Betrieb der Beförderungsmittel, nicht aber auf dem Ursprung der Erzeugnisse beruhen.

...

Artikel XX – Allgemeine Ausnahmen

Unter dem Vorbehalt, dass die folgenden Maßnahmen nicht in einer Weise durchgeführt werden, dass sie ein Mittel zur willkürlichen oder ungerechtfertigten Diskriminierung zwischen den Ländern, bei denen die gleichen Verhältnisse vorliegen, oder eine verschleierte Beschränkung im internationalen Handel darstellen, soll keine Bestimmung des vorliegenden Abkommens so ausgelegt werden, als ob sie einen Ver-

tragspartner hindern würde, folgende Maßnahmen zu beschließen oder durchzuführen:

- a) Maßnahmen, die für den Schutz der öffentlichen Moral erforderlich sind;
- b) Maßnahmen, die für den Schutz des Lebens und der Gesundheit von Personen und Tieren oder die Erhaltung des Pflanzenwuchses erforderlich sind;
- c) Maßnahmen, die sich auf die Einfuhr oder Ausfuhr von Gold oder Silber beziehen;
- d) Maßnahmen, die erforderlich sind zur Sicherstellung der Anwendung von mit den Bestimmungen des vorliegenden Abkommens nicht unvereinbaren Gesetzesbestimmungen oder Verwaltungsvorschriften, wie bspw. die Gesetzesbestimmungen und Verwaltungsvorschriften über die Durchführung von Zollmaßnahmen, die Ausübung von Monopolen, die entsprechend Ziffer 4 von Artikel II und entsprechend Artikel XVII gehandhabt werden, den Schutz vom Patente, Fabrikmarken sowie Urheber- und Reproduktionsrechten und ferner über Maßnahmen zur Verhinderung von irreführenden Praktiken;
- e) Maßnahmen, die sich auf Waren beziehen, die in Gefängnissen hergestellt werden;
- f) Maßnahmen zum Schutze nationalen Eigentums von künstlerischem, historischem und archäologischem Wert;
- g) Maßnahmen zum Schutz natürlicher Hilfsquellen, bei denen die Gefahr der Erschöpfung besteht, wenn solche Maßnahmen gleichzeitig mit Beschränkungen der einheimischen Produktion oder des einheimischen Verbrauches durchgeführt werden;
- h) Maßnahmen zur Durchführung von Verpflichtungen im Rahmen eines zwischenstaatlichen Grundstoffabkommens, das bestimmten den Vertragsparteien vorgelegten und von ihnen nicht abgelehnten Merkmalen entspricht oder das selbst den Vertragsparteien vorgelegt und von ihnen nicht abgelehnt wird;
- i) Maßnahmen über Beschränkungen der Ausfuhr im Inneren des Landes gewonnener Rohstoffe, die benötigt werden, um für eine einheimische Veredlungsindustrie die im wesentlichen erforderlichen Mengen von solchen Rohstoffen in Zeiträumen sicherzustellen, in denen ihr Inlandspreis in Ausführung eines Stabilisierungsplanes der Regierung zu dem Weltmarktpreis gehalten wird; dies gilt unter dem Vorbehalt dass derartige Beschränkungen nicht ein Ansteigen der Ausfuhr der in Rede stehenden Industrie oder eine Verstärkung des ihr gewährten Schutzes zur Folge haben sowie dass sie den Bestimmungen über die Nichtdiskriminierung im vorliegenden Abkommen nicht zuwiderlaufen;
- j) Maßnahmen, die für den Erwerb oder die Verteilung von Waren wesentlich sind, an denen ein allgemeiner oder örtlicher Mangel besteht; diese Maßnahmen müssen jedoch dem Grundsatz entsprechen, dass allen Vertragsparteien ein angemessener Anteil an der internationalen Versorgung mit solchen Waren zusteht; sind diese Maßnahmen mit den anderen Bestimmungen dieses Abkommens nicht vereinbar, so müssen sie aufgehoben werden, sobald die Gründe für ihre Einführung nicht mehr bestehen. Die Vertragsparteien werden spätestens am 30. Juni 1960 prüfen, ob es notwendig ist, diesen Buchstaben beizubehalten.

...

A-2.3 SPS

Artikel 1 – Allgemeine Bestimmungen

1. Dieses Übereinkommen gilt für alle gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen, die sich mittelbar oder unmittelbar auf den internationalen Handel auswirken können. Solche Maßnahmen werden gemäß diesem Übereinkommen entwickelt und angewendet.

...

4. Dieses Übereinkommen lässt die Rechte der Mitglieder nach dem Übereinkommen über technische Handelshemmnisse in bezug auf nicht in den Geltungsbereich dieses Übereinkommens fallende Maßnahmen unberührt.

Artikel 3 – Harmonisierung

1. Mit dem Ziel, eine möglichst weitgehende Harmonisierung der gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen zu erreichen, stützen sich die Mitglieder bei ihren gesundheitspolizeilichen oder pflanzenschutzrechtlichen Maßnahmen auf internationale Normen, Richtlinien oder Empfehlungen, soweit diese bestehen, es sei denn, dass in diesem Übereinkommen und insbesondere in Absatz 3 etwas Gegenteiliges bestimmt ist.

2. Gesundheitspolizeiliche oder pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen, die internationalen Normen, Richtlinien oder Empfehlungen entsprechen, gelten als notwendig zum Schutz des Lebens oder der Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen und als im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen dieses Übereinkommens und des GATT 1994.

3. Die Mitglieder können gesundheitspolizeiliche oder pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen einführen oder beibehalten, die ein höheres gesundheitspolizeiliches oder pflanzenschutzrechtliches Schutzniveau bewirken als das, welches durch Maßnahmen auf der Grundlage der einschlägigen internationalen Normen, Richtlinien oder Empfehlungen erreicht würde, wenn eine wissenschaftliche Begründung vorliegt oder sich dieses höhere Niveau als Folge des von einem Mitglied gemäß den einschlägigen Bestimmungen des Artikels 5 Absätze 1 bis 8 als angemessen festgelegten gesundheitspolizeilichen oder pflanzenschutzrechtlichen Schutzes ergibt (II). Unbeschadet der vorstehenden Bestimmung dürfen Maßnahmen, die ein gesundheitspolizeiliches oder pflanzenschutzrechtliches Schutzniveau erreichen, das sich von dem unterscheidet, das durch auf internationalen Normen, Richtlinien oder Empfehlungen beruhende Maßnahmen erreicht würde, nicht im Widerspruch zu den übrigen Bestimmungen dieses Übereinkommens stehen.

4. Die Mitglieder beteiligen sich im Rahmen ihrer Möglichkeiten voll und ganz an den Arbeiten der zuständigen internationalen Organisationen und ihrer Unterorganisationen, insbesondere der Kommission des Codex Alimentarius, des Internationalen Tierseuchenamts und der im Rahmen der Internationalen Pflanzenschutzkonvention tätigen internationalen und regionalen Organisationen, um in deren Rahmen die Entwicklung und regelmäßige Überprüfung von Normen, Richtlinien oder Empfehlungen in bezug auf alle Aspekte gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen zu fördern.

Artikel 11 – Konsultationen und Streitbeilegung

1. Konsultationen und Streitbeilegung nach diesem Übereinkommen unterliegen den Artikeln XXII und XXIII des GATT 1994, ergänzt und ausgelegt durch die Streitbeilegungsvereinbarung, sofern nicht in diesem Übereinkommen ausdrücklich etwas Gegenteiliges bestimmt ist.

A-2.4 TBT

Artikel 1 – Allgemeine Bestimmungen

1.1. Die allgemeinen Begriffe für Normung und Konformitätsbewertungsverfahren haben normalerweise unter Berücksichtigung ihres Zusammenhangs und im Hinblick auf die Ziele und Zwecke dieses Übereinkommens die Bedeutung, die ihnen durch die im Rahmen der Vereinten Nationen und durch internationale Normenorganisationen angenommenen Definitionen gegeben wurden.

...

1.3. Alle Waren einschließlich Industrieprodukte und landwirtschaftliche Erzeugnisse fallen unter dieses Übereinkommen.

...

1.5. Dieses Übereinkommen gilt nicht für gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen, die in Anhang A des Übereinkommens über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen beschrieben sind.

...

Artikel 2 – Ausarbeitung, Annahme und Anwendung technischer Vorschriften durch Stellen der Zentralregierung

In bezug auf die Stellen der Zentralregierung gilt folgendes:

2.1. Die Mitglieder stellen sicher, dass aus dem Gebiet eines anderen Mitglieds eingeführte Waren in bezug auf technische Vorschriften eine nicht weniger günstige Behandlung erhalten als gleichartige Waren inländischen Ursprungs oder gleichartige Waren mit Ursprung in einem anderen Land.

2.2. Die Mitglieder stellen sicher, dass technische Vorschriften nicht in der Absicht oder mit der Wirkung ausgearbeitet, angenommen oder angewendet werden, unnötige Hemmnisse für den internationalen Handel zu schaffen. Zu diesem Zweck sind technische Vorschriften nicht handelsbeschränkender als notwendig, um ein berechtigtes Ziel zu erreichen, wobei die Gefahren, die entstünden, wenn dieses Ziel nicht erreicht würde, berücksichtigt werden. Berechtigte Ziele sind unter anderem Erfordernisse der nationalen Sicherheit, Verhinderung irreführender Praktiken, Schutz der Gesundheit und Sicherheit von Menschen, des Lebens oder der Gesundheit von Tieren und Pflanzen oder der Umwelt. Bei der Bewertung solcher Gefahren werden unter anderem verfügbare wissenschaftliche und technische Informationen, verwandte Produktionstechniken oder der beabsichtigte Endverbrauch der Waren zugrunde gelegt.

...

2.4. Soweit technische Vorschriften erforderlich sind und einschlägige internationale Normen bestehen oder deren Fertigstellung unmittelbar bevorsteht, verwenden die Mitglieder diese oder die einschlägigen Teile derselben als Grundlage für ihre technischen Vorschriften, es sei denn, diese internationalen Normen oder die einschlägigen Teile derselben wären unwirksam oder ungeeignete Mittel zur Erreichung der angestrebten berechtigten Ziele, zum Beispiel wegen grundlegender klimatischer oder geographischer Faktoren oder grundlegender technologischer Probleme.

2.5. Bei der Ausarbeitung, Annahme oder Anwendung einer technischen Vorschrift, die eine erhebliche Auswirkung auf den Handel anderer Mitglieder haben kann, erläutert das Mitglied auf Ersuchen eines anderen Mitglieds die Rechtfertigung dieser technischen Vorschrift im Sinne der Absätze 2 bis 4. Wird eine technische Vorschrift für eines der in Absatz 2 ausdrücklich genannten Ziele ausgearbeitet, angenommen oder angewendet und ist sie konform mit einschlägigen internationalen Normen, so besteht die widerlegbare Vermutung, dass sie kein unnötiges Hemmnis für den internationalen Handel schafft.

...

2.7. Die Mitglieder prüfen wohlwollend die Anerkennung der Gleichwertigkeit technischer Vorschriften anderer Mitglieder, selbst wenn sich diese Vorschriften von ihren eigenen unterscheiden, sofern sie sich davon überzeugt haben, dass durch diese Vorschriften die Ziele ihrer eigenen Vorschriften angemessen erreicht werden.

...

A-2.5 Übereinkommen über die Landwirtschaft - Agrarabkommen

Artikel 15 – Besondere und differenzierte Behandlung

1. In Anerkennung dessen, dass die differenzierte und günstigere Behandlung von Entwicklungsland-Mitgliedern ein wesentlicher Bestandteil der Verhandlungen ist, wird in bezug auf die Verpflichtungen gemäß den einschlägigen Bestimmungen dieses Übereinkommens und den Listen der Zugeständnisse und Verpflichtungen eine besondere und differenzierte Behandlung gewährt.

2. Entwicklungsland-Mitglieder haben die Möglichkeit, Senkungsverpflichtungen über einen Zeitraum von bis zu zehn Jahren zu erfüllen. Von den am wenigsten entwickelten Mitgliedern werden keine Senkungsverpflichtungen verlangt.

...

A-2.6 DSU

Artikel 2 – Verwaltung

(1) Das DSB wird hiermit gebildet, um diese Regeln und Verfahren und, soweit in einem unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen nichts anderes vereinbart ist, die Bestimmungen über Konsultationen und Streitbeilegung der unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen anzuwenden. Dem gemäß hat das DSB die Befugnis, Panels einzusetzen, Berichte der Panels und des Berufungsgremiums anzunehmen, die Überwachung der Umsetzung von Entscheidungen und Empfehlungen durchzuführen und die Aussetzung von Zugeständnissen oder sonstigen Verpflichtungen aus

den unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommen zu genehmigen. Hinsichtlich der Streitigkeiten, die aufgrund eines unter die Vereinbarung fallenden Übereinkommens entstehen, das ein plurilaterales Handelsübereinkommen ist, bezeichnet der dort verwendete Begriff „Mitglied“ nur solche Mitglieder, die Vertragsparteien des betreffenden plurilateralen Handelsübereinkommens sind. Wendet das DSB die Streitbeilegungsbestimmungen eines plurilateralen Handelsübereinkommens an, so dürfen sich nur solche Mitglieder an den vom DSB hinsichtlich dieser Streitigkeit getroffenen Entscheidungen oder ergriffenen Maßnahmen beteiligen, die Vertragsparteien des betreffenden Übereinkommens sind.

...

Artikel 13 – Recht auf Information

(1) Jedes Panel hat das Recht, von jeder Einzelperson oder jedem Gremium, die es für geeignet hält, Informationen oder fachlichen Rat einzuholen. Bevor ein Panel jedoch Informationen oder fachlichen Rat von einer Einzelperson oder einem Gremium unter der Hoheitsgewalt eines Mitglieds einholt, unterrichtet es die Behörden des betreffenden Mitglieds. Ein Mitglied soll umgehend und umfassend auf einen Antrag eines Panels auf Erteilung von Informationen reagieren, die das Panel für notwendig und angebracht hält. Vertrauliche Informationen, die erteilt werden, dürfen nicht ohne die förmliche Genehmigung durch die Einzelperson, das Gremium oder die Behörden des Mitglieds offengelegt werden, welche die Informationen erteilen.

(2) Die Panels können von jeder einschlägigen Stelle Informationen erbitten und Sachverständige befragen, um deren Gutachten zu bestimmten Aspekten der Angelegenheit einzuholen. Bei einer von einer Streitpartei aufgeworfenen Sachfrage, die eine wissenschaftliche oder technische Angelegenheit betrifft, kann ein Panel einen schriftlichen Gutachterbericht von einer Sachverständigengutachtergruppe einholen. Die Regeln über die Einsetzung einer solchen Gruppe und deren Verfahrensordnung sind in Anhang 4 dargelegt.

...

A-2.7 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV)

Art. 30

Mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen sowie alle Maßnahmen gleicher Wirkung sind unbeschadet der nachstehenden Bestimmungen zwischen den Mitgliedstaaten verboten.

...

Art. 36

Die Bestimmungen der Artikel 30 bis 34 stehen Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverboten oder -beschränkungen nicht entgegen, die aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen, des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des gewerblichen und kommerziellen Eigentums gerechtfertigt sind. Diese Verbote oder Beschränkungen dürfen jedoch

weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen.

...

Art. 39

(1) Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik ist es, die Produktivität der Landwirtschaft durch Förderung des technischen Fortschritts, Rationalisierung der landwirtschaftlichen Erzeugung und den bestmöglichen Einsatz der Produktionsfaktoren, insbesondere der Arbeitskräfte, zu steigern; auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten; die Märkte zu stabilisieren; die Versorgung sicherzustellen; für die Belieferung der Verbraucher zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.

(2) Bei der Gestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik und der hierfür anzuwendenden besonderen Methoden ist folgendes zu berücksichtigen: die besondere Eigenart der landwirtschaftlichen Tätigkeit, die sich aus dem sozialen Aufbau der Landwirtschaft und den strukturellen und naturbedingten Unterschieden der verschiedenen landwirtschaftlichen Gebiete ergibt; die Notwendigkeit, die geeigneten Anpassungen stufenweise durchzuführen; die Tatsache, dass die Landwirtschaft in den Mitgliedstaaten einen mit der gesamten Volkswirtschaft eng verflochtenen Wirtschaftsbereich darstellt.

...

Art. 40

...

(4) Um der im Absatz 2 genannten gemeinsamen Organisation die Erreichung ihrer Ziele zu ermöglichen, können ein oder mehrere Ausrichtungs- oder Garantiefonds für die Landwirtschaft geschaffen werden.

...

Art. 43

(1) Zur Erarbeitung der Grundlinien für eine gemeinsame Agrarpolitik beruft die Kommission unmittelbar nach Inkrafttreten dieses Vertrags eine Konferenz der Mitgliedstaaten ein, um einen Vergleich ihrer Agrarpolitik, insbesondere durch Gegenüberstellung ihrer Produktionsmöglichkeiten und ihres Bedarfs, vorzunehmen.

(2) Unter Berücksichtigung der Arbeiten der in Absatz 1 vorgesehenen Konferenz legt die Kommission nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses binnen zwei Jahren nach Inkrafttreten dieses Vertrags zur Gestaltung und Durchführung der gemeinsamen Agrarpolitik Vorschläge vor, welche unter anderem die Ablösung der einzelstaatlichen Marktordnungen durch eine der in Artikel 40 Absatz 2 vorgesehenen gemeinsamen Organisationsformen sowie die Durchführung der in diesem Titel bezeichneten Maßnahmen vorsehen.

Diese Vorschläge müssen dem inneren Zusammenhang der in diesem Titel aufgeführten landwirtschaftlichen Fragen Rechnung tragen.

Der Rat erlässt während der beiden ersten Stufen einstimmig und danach mit qualifizierter Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung der Versammlung Verordnungen, Richtlinien oder Entscheidungen, unbeschadet seiner etwaigen Empfehlungen.

A-2.8 Bio-Verordnung

Art. 2

Im Sinne dieser Verordnung gilt ein Erzeugnis als aus ökologischem Landbau stammend gekennzeichnet, wenn in der Etikettierung, der Werbung oder den Geschäftspapieren das Erzeugnis oder seine Bestandteile gekennzeichnet sind durch die in den einzelnen Mitgliedstaaten gebräuchlichen Angaben, die dem Käufer den Eindruck vermitteln, dass das Erzeugnis oder seine Bestandteile nach den Produktionsregeln gemäß Artikel 6 gewonnen wurden, und zwar insbesondere durch nachstehende Begriffe, es sei denn, diese Bezeichnungen gelten nicht für die in den Lebensmitteln enthaltenen landwirtschaftlichen Erzeugnisse oder stehen ganz offensichtlich in keinem Zusammenhang mit der Art der Erzeugung:

...

- deutsch: ökologisch,

...

Artikel 5 - Etikettierung

(1) In der Kennzeichnung oder Werbung für ein Erzeugnis des Artikels 1 Absatz 1 Buchstabe a) darf nur dann auf den ökologischen Landbau Bezug genommen werden, wenn

- a) sich die Kennzeichnung eindeutig auf die landwirtschaftliche Erzeugung bezieht;
- b) das Erzeugnis gemäß den Vorschriften der Artikel 6 erzeugt oder aus einem Drittland im Rahmen der Regelung des Artikels 11 eingeführt wurde;
- c) es von einem Unternehmen erzeugt oder eingeführt wurde, für das die Kontrollmaßnahmen der Artikel 8 und 9 gelten.
- d) bei Erzeugnissen, die nach dem 1. Januar 1997 aufbereitet werden, die Kennzeichnung, den Namen und/oder die Codenummer der Kontrollbehörde oder Kontrollstelle enthält, die für das Unternehmen zuständig ist. Für die Auswahl des Namens oder der Codenummer ist der jeweilige Mitgliedstaat zuständig, der seine Entscheidung der Kommission mitteilt.

(2) gestrichen

(3) In der Kennzeichnung und Werbung für ein Erzeugnis des Artikels 1 Absatz 1 Buchstabe b) darf in der Verkehrsbezeichnung auf den ökologischen Landbau/die biologische Landwirtschaft nur Bezug genommen werden, wenn

- a) mindestens 95 v.H. der Zutaten landwirtschaftlichen Ursprungs gemäß Artikel 6 erzeugt oder von solchen Erzeugnissen gewonnen oder aus Drittländern im Rahmen der Regelung des Artikels 11 eingeführt wurden;

- b) alle anderen Zutaten des Erzeugnisses, die landwirtschaftlichen Ursprungs sind, in Anhang VI Teil C aufgenommen sind oder durch einen Mitgliedstaat gemäß Durchführungsbestimmungen, die gegebenenfalls aufgrund von Absatz 7 angenommen wurden, vorläufig zugelassen wurden;
- c) das Erzeugnis als Zutaten nichtlandwirtschaftlichen Ursprungs ausschließlich die in Anhang VI Teil A aufgeführten Stoffe enthält;
- d) das Erzeugnis oder seine Zutaten landwirtschaftlichen Ursprungs gemäß Buchstabe a) keinerlei Behandlung unterzogen wurden, bei denen andere als in Anhang VI Teil B aufgeführte Stoffe Verwendung finden;
- e) das Erzeugnis oder seine Zutaten nicht mit ionisierenden Strahlen behandelt wurde;
- f) das Erzeugnis von einem Unternehmen aufbereitet oder eingeführt wurde, für das die Kontrollmaßnahmen der Artikel 8 und 9 gelten;
- g) bei Erzeugnissen, die nach dem 1. Januar 1997 aufbereitet werden, die Kennzeichnung den Namen und/oder die Codenummer der Kontrollbehörde oder Kontrollstelle enthält, die für das Unternehmen, das die letzte Aufbereitungshandlung vorgenommen hat, zuständig ist. Für die Auswahl des Namens oder der Codenummer ist der jeweilige Mitgliedstaat zuständig, der seine Entscheidung der Kommission mitteilt.

Aus den Angaben zu den Verfahren des ökologischen Landbaus/der biologischen Landwirtschaft muss klar hervorgehen, dass sie sich auf eine landwirtschaftliche Produktionsweise beziehen, und es muss ihnen ein Hinweis auf die betreffenden Zutaten landwirtschaftlichen Ursprungs beigefügt sein, sofern diese Angaben nicht bereits eindeutig aus der Zutatenliste hervorgehen.

...

Artikel 6 - Erzeugungsvorschriften

- (1) Ökologischer Landbau/biologische Landwirtschaft schließt ein, dass bei der Erzeugung der Produkte des Artikels 1 Absatz 1 Buchstabe a), ausgenommen Saatgut und vegetatives Vermehrungsmaterial,
- a) wenigstens die Vorschriften des Anhangs I und gegebenenfalls die betreffenden Durchführungsbestimmungen eingehalten werden müssen;
 - b) als Pflanzenschutzmittel, Detergentien, Düngemittel, Bodenverbesserer oder zu anderen Zwecken, die in Anhang II für bestimmte Stoffe aufgeführt sind, nur Erzeugnisse verwendet werden dürfen, die sich aus Erzeugnissen der Anhänge I und II zusammensetzen. Sie dürfen nur entsprechend den besonderen Bestimmungen der Anhänge I und II und nur insoweit verwendet werden, als die entsprechende Verwendung in der Landwirtschaft allgemein in dem betreffenden Mitgliedstaat gemäß den einschlägigen Gemeinschaftsvorschriften oder den einzelstaatlichen Vorschriften im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht zugelassen ist;
 - c) nur Saatgut oder vegetatives Vermehrungsmaterial verwendet wird, das gemäß dem Verfahren des ökologischen Landbaus/der biologischen Landwirtschaft im Sinne von Absatz 2 erzeugt wurde.

Artikel 7

(1) Erzeugnisse, die zum Zeitpunkt der Annahme dieser Verordnung für eine in Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b) genannte Verwendung nicht zugelassen sind, können in Anhang II aufgenommen werden, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

a) bei Verwendung zur Bekämpfung von Pflanzenschädlingen oder -erkrankungen:

- Sie sind unerlässlich für die Bekämpfung eines besonderen Pflanzenschädlings oder einer besonderen Pflanzenerkrankung, weil andere biologische, anbautechnische, materielle oder pflanzenzuchtbezogene Alternativen fehlen, und

- ihre Verwendung schließt jede unmittelbare Berührung mit dem Saatgut, der Pflanze oder den Pflanzenerzeugnissen aus; bei einer Behandlung mehrjähriger Pflanzen ist jedoch eine unmittelbare Berührung zulässig - allerdings lediglich außerhalb der Wachstumsperiode der genießbaren Teile der Pflanze (Früchte) -, sofern hierdurch nicht indirekt bewirkt wird, dass es zu Rückständen des Erzeugnisses in den genießbaren Teilen kommt, und

- ihre Verwendung führt nicht zu unannehmbaren Auswirkungen auf die Umwelt bzw. trägt nicht zu einer Umweltverseuchung bei;

b) bei Verwendung als Düngemittel oder Bodenverbesserungsmittel:

- Sie sind unerlässlich für den spezifischen Nährstoffbedarf der Pflanzenkulturen oder für spezifische Bodenverbesserungszwecke, für die die Verfahren des Anhangs I nicht ausreichen, und

- ihre Verwendung führt nicht zu unannehmbaren Auswirkungen auf die Umwelt bzw. trägt nicht zu einer Umweltverseuchung bei.

...

A-2.8 Novel-Food-Verordnung

Artikel 1

...

(2) Diese Verordnung findet Anwendung auf das Inverkehrbringen von Lebensmitteln und Lebensmittelzutaten in der Gemeinschaft [...]die unter nachstehende Gruppen von Erzeugnissen fallen:

a) Lebensmittel und Lebensmittelzutaten, die genetisch veränderte Organismen im Sinne der Richtlinie 90/220/EWG enthalten oder aus solchen bestehen;

b) Lebensmittel und Lebensmittelzutaten, die aus genetisch veränderten Organismen hergestellt wurden, solche jedoch nicht enthalten;

...

Artikel 2

(1) Diese Verordnung gilt nicht für

a) Lebensmittelzusatzstoffe, die unter die Richtlinie 89/107/EWG des Rates vom 21. Dezember 1988 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Zusatzstoffe, die in Lebensmitteln verwendet werden dürfen, fallen;

b) Aromen zur Verwendung in Lebensmitteln, die unter die Richtlinie 88/388/EWG des Rates vom 22. Juni 1988 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Aromen zur Verwendung in Lebensmitteln und über Ausgangsstoffe für

ihre Herstellung fallen;

c) Extraktionslösungsmittel zur Herstellung von Lebensmitteln, die unter die Richtlinie 88/344/EWG des Rates vom 13. Juni 1988 zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über Extraktionslösungsmittel, die bei der Herstellung von Lebensmitteln und Lebensmittelzutaten verwendet werden, fallen.

...

Artikel 3

(1) Lebensmittel oder Lebensmittelzutaten, die unter diese Verordnung fallen, dürfen

- keine Gefahr für den Verbraucher darstellen;
- keine Irreführung des Verbrauchers bewirken;
- sich von Lebensmitteln oder Lebensmittelzutaten, die sie ersetzen sollen, nicht so unterscheiden, dass ihr normaler Verzehr Ernährungsmängel für den Verbraucher mit sich brächte.

(2) Im Hinblick auf das Inverkehrbringen der unter diese Verordnung fallenden Lebensmittel und Lebensmittelzutaten in der Gemeinschaft finden die Verfahren der Artikel 4, 6, 7 und 8 anhand der in Absatz 1 dieses Artikels festgelegten Kriterien und der in diesen Artikeln erwähnten sonstigen relevanten Faktoren Anwendung. Was jedoch die Lebensmittel oder Lebensmittelzutaten im Sinne dieser Verordnung anbelangt, die aus Pflanzensorten gewonnen worden sind, für die die Richtlinien 70/457/EWG und 70/458/EWG gelten, so wird die Genehmigungsentscheidung im Sinne des Artikels 7 dieser Verordnung im Rahmen der in diesen Richtlinien vorgesehenen Verfahren getroffen, sofern dabei die in dieser Verordnung festgelegten Prüfungsgrundsätze sowie die in Absatz 1 dieses Artikels genannten Kriterien berücksichtigt werden; eine Ausnahme hiervon bilden die Bestimmungen für die Etikettierung dieser Lebensmittel oder Lebensmittelzutaten, die gemäß Artikel 8 nach dem Verfahren des Artikels 13 festgelegt werden.

...

(4) Abweichend von Absatz 2 gilt das Verfahren des Artikels 5 für Lebensmittel oder Lebensmittelzutaten im Sinne des Artikels 1 Absatz 2 Buchstaben b), d) und e), die nach den verfügbaren und allgemein anerkannten wissenschaftlichen Befunden oder aufgrund einer Stellungnahme einer der in Artikel 4 Absatz 3 genannten zuständigen Stellen hinsichtlich ihrer Zusammensetzung, ihres Nährwerts, ihres Stoffwechsels, ihres Verwendungszwecks und ihres Gehalts an unerwünschten Stoffen den bestehenden Lebensmitteln und Lebensmittelzutaten im wesentlichen gleichwertig sind.

...

Artikel 5

Bei den Lebensmitteln oder Lebensmittelzutaten im Sinne des Artikels 3 Absatz 4 unterrichtet der Antragsteller die Kommission über das Inverkehrbringen. Dieser Mitteilung sind die zweckdienlichen Angaben nach Artikel 3 Absatz 4 beigefügt. Die Kommission übermittelt den Mitgliedstaaten innerhalb von 60 Tagen eine Kopie dieser Mitteilung sowie auf Anfrage eines Mitgliedstaats eine Kopie der genannten zweckdienlichen Angaben. Die Kommission veröffentlicht jährlich eine Zusammen-

fassung dieser Mitteilungen im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Teil C.

Für die Kennzeichnung gelten die Bestimmungen des Artikels 8.

Artikel 6

(1) Der Antrag gemäß Artikel 4 Absatz 1 enthält die erforderlichen Angaben, einschließlich einer Kopie der durchgeführten Studien, und alle sonstigen Elemente, anhand deren nachgewiesen werden kann, dass das Lebensmittel oder die Lebensmittelzutat den Kriterien gemäß Artikel 3 Absatz 1 entspricht, sowie einen angemessenen Vorschlag für die Aufmachung und Etikettierung des Lebensmittels oder der Lebensmittelzutat entsprechend den Anforderungen des Artikels 8. Ferner ist dem Antrag eine Zusammenfassung des Antragsdossiers beizufügen.

(2) Nach Eingang des Antrags sorgt der in Artikel 4 Absatz 1 bezeichnete Mitgliedstaat dafür, dass eine Erstprüfung durchgeführt wird. Dazu teilt er entweder der Kommission den Namen der mit der Ausarbeitung des Berichts über die Erstprüfung beauftragten zuständigen Lebensmittelprüfstelle mit oder ersucht die Kommission, in Absprache mit einem anderen Mitgliedstaat eine der in Artikel 4 Absatz 3 genannten Prüfstellen mit der Ausarbeitung eines solchen Berichts zu beauftragen.

Die Kommission leitet an die Mitgliedstaaten unverzüglich eine Kopie der vom Antragsteller vorgelegten Zusammenfassung weiter und gibt ihnen den Namen der mit der Erstprüfung beauftragten zuständigen Lebensmittelprüfstelle bekannt.

(3) Innerhalb von drei Monaten nach Eingang des in Übereinstimmung mit den Bedingungen des Absatzes 1 erstellten Antrags wird im Einklang mit den Empfehlungen gemäß Artikel 4 Absatz 4 ein Bericht über die Erstprüfung erstellt, aus dem hervorgeht, ob das Lebensmittel oder die Lebensmittelzutat einer ergänzenden Prüfung nach Artikel 7 zu unterziehen ist.

(4) Der betreffende Mitgliedstaat übermittelt den Bericht der zuständigen Lebensmittelprüfstelle unverzüglich der Kommission, die ihn an die übrigen Mitgliedstaaten weiterleitet. Ein Mitgliedstaat oder die Kommission kann innerhalb von 60 Tagen nach Vorlage des Berichts durch die Kommission Bemerkungen übermitteln oder einen begründeten Einwand gegen das Inverkehrbringen des Lebensmittels oder der Lebensmittelzutat erheben. Die Bemerkungen oder Einwände können auch die Aufmachung oder Etikettierung des Lebensmittels oder der Lebensmittelzutat betreffen.

Die Bemerkungen oder Einwände sind an die Kommission zu richten, die sie innerhalb der vorgenannten Frist von 60 Tagen an die Mitgliedstaaten weiterleitet.

Auf Verlangen eines Mitgliedstaats übermittelt der Antragsteller eine Kopie der mit dem Antrag vorgelegten zweckdienlichen Informationen:

...

Artikel 8

(1) Unbeschadet der übrigen Anforderungen der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für die Etikettierung von Lebensmitteln gelten folgende zusätzliche spezifi-

sche Etikettierungsanforderungen für Lebensmittel zur Unterrichtung der Endverbraucher über:

a) alle Merkmale oder Ernährungseigenschaften, wie

- Zusammensetzung,
- Nährwert oder nutritive Wirkungen,
- Verwendungszweck des Lebensmittels,

die dazu führen, dass ein neuartiges Lebensmittel oder eine neuartige Lebensmittelzutat nicht mehr einem bestehenden Lebensmittel oder einer bestehenden Lebensmittelzutat gleichwertig ist.

Ein neuartiges Lebensmittel oder eine neuartige Lebensmittelzutat gilt als nicht mehr gleichwertig im Sinne dieses Artikels, wenn durch eine wissenschaftliche Beurteilung auf der Grundlage einer angemessenen Analyse der vorhandenen Daten nachgewiesen werden kann, dass die geprüften Merkmale Unterschiede gegenüber konventionellen Lebensmitteln oder Lebensmittelzutaten aufweisen, unter Beachtung der anerkannten Grenzwerte für natürliche Schwankungen dieser Merkmale.

In diesem Fall sind auf der Etikettierung diese veränderten Merkmale oder Eigenschaften sowie das Verfahren, mit dem sie erzielt wurden, anzugeben;

b) vorhandene Stoffe, die in bestehenden gleichwertigen Lebensmitteln nicht vorhanden sind und die Gesundheit bestimmter Bevölkerungsgruppen beeinflussen können;

...

Literatur

- AGENDA 2000 AGENDA 2000: Bulletin der Europäischen Union 5/97
- AGENDA 21 Agenda 21 N.N.: Umweltpolitik: Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro - Dokumente - Agenda 21, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), Bonn o.J.
- ALTPETER 1997 Altpeter, R.: Beitrag der EU Generaldirektion „Landwirtschaft“ zur Tagung Shrimp-Aquakulturen - ökologische, soziale und menschenrechtliche Folgen, im gleichnamigen Tagungsbericht der Friedrich-Ebert-Stiftung und FIAN Deutschland, Bonn 1997
- ARDEN-CLARKE 1991 Arden-Clarke, C.: The General Agreement on Tariffs and Trade, Environmental Protection and Sustainable Development, World Wide Fund for Nature Discussion Paper, Geneva 1991
- BERNHARD 1996 Bernhard, D.: ABC der neuen Welthandelsordnung, in Forum Umwelt und Entwicklung 4/1996
- BEUTLER 1993 Beutler, B./Bieber, R./Pipkorn, J./ Streil, J.: Die Europäische Union, 4. Auflage, Baden-Baden 1993
- BORCHHARDT 1994 Borchhardt, K.D.: Kommentierung zu Art. 38 - Art. 45 in EG-Vertrag Kommentar, Lenz (Hrsg.), Köln, 1994
- BRACK 1997 Brack, D.: Reconciling the Gatt and Multilateral Environmental Agreements with Trade Provisions: The Latest Debate, Review of European Community & International Environmental Law (RECIEL); Volume 6 Issue 2, July, Oxford 1997
- BUNZEL-CANO 1999 Bunzel-Cano, R.: Agenda 2000 und die Entwicklungsländer - Ein Elefant im Porzellanladen in Landwirtschaft 99 - Der Kritische Agrarbericht, Kassel 1999
- CAMERON 1994 Cameron J./Demaret.: A Closer Look at the Thun-Dolphin Case: „Like Products and „Extrajurisdictionality“ in the Trade and Environment Context, in Trade & the Environment - the Search for Balance, London 1994
- CHAYTOR 1997 Chaytor, B./Wolkewitz, M.: Participation and Priorities: An Assessment of Developing Countries in the Trade/Environment Interface, Review of European Community Internationale Environmental Law (RECIEL); Volume 6 Issue 2, July, Oxford 1997
- CHÉRREZ 1997 Chérrez, C.: Beitrag aus Ecuador zur Tagung Shrimp-Aquakulturen - ökologische, soziale und menschenrechtliche Folgen, im gleichnamigen Tagungsbericht der Friedrich-Ebert-Stiftung und FIAN Deutschland, Bonn 1997
- DE GROOT 1998 De Groot, H.: Warenkorb mit giftigen Rückständen, SZ. v. 27.10.98

- EGGERS 1998
Eggers, B.: Die Entscheidung des WTO Appellate Body im Hormonfall, EuZW, 5-6/1998
- ENGELS 1998
Engels, R., Verbraucherschutz im Hormonstreit - Das WTO-Streitschlichtungsverfahren, in Landwirtschaft 1998 - Der Kritische Agrarbericht, Kassel 1998
- ENVIRONMENTAL EUROPEAN BUREAU
Brüssel 1998
Environmental European Bureau: Position Paper on the Reform of the Common Agricultural Policy, Brüssel 1998
- ESTY 1994
Esty, D.G., Greening the GATT - Trade, Environment and the Future; Washington D.C. 1994
- EURES 1998
Walsh, J.: The EU Agricultural Policy - An INSURED Case Study on Sustainable Regional Development, EURES discussion paper, Freiburg 1998
- EURONATUR 1995
Euronatur: Folienvorlagen EU-Agrarpolitik, Rheinbach 1995
- EWING 1997
Ewing, K.P./Tarasowsky, R.G.: The „Trade & Environment“ Agenda Survey of Major Issues and Proposals - From Marrakesh to Singapore, Environmental Policy and Law Paper No. 33; IUCN - The World Conservation Union, 1997
- FAO
FAO - This is Codex Alimentarius, 2nd Edition, o.J.
- FRENKEL 1996
Frenkel, M./Bender, D.: GATT und neue Welthandelsordnung - globale und regionale Auswirkungen, Wiesbaden 1996
- GEIGER 1993
Geiger R., Kommentar EG-Vertrag, München 1993
- GINZKY 1997
Ginzky, H.: Saubere Produkte, schmutzige Produktion - Eine Untersuchung zu Importbeschränkungen wegen umweltschädigender Produktionsformen; 1. Auflage, Düsseldorf 1997
- GÖRGEN 1996
Görgen, S.: Die Verkehrsbezeichnung von Lebensmitteln im Europäischen Binnenmarkt, Köln 1996
- HAUSER 1995
Hauser, H./Schanz, K.: Das neue GATT - Die Welthandelsordnung nach Abschluß der Uruguay-Runde, München 1995
- HELM 1995A
Helm, C.: Handel und Umwelt - Für eine ökologische Reform des GATT, 2. Auflage Berlin 1995
- HELM 1995B
Helm, C.: Sind Freihandel und Umweltschutz vereinbar? Ökologischer Reformbedarf des GATT/WTO-Regimes, edition sigma, Berlin 1995
- HELM 1996
Helm, C.: Wege in eine bessere Zukunft, in Politische Ökologie - März, April/1996
- HERBIG 1995
Herbig, J.: TransFair im deutschen Kaffeehandel, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin 1995
- HILFF 1997
Hilff, M/Eggers, B.: Der WTO-Panelbericht im EG/USA Hormonstreit, EuZW 18/1997

- HUNSDORFER 1999 Hundsdorfer, M.: Öko-Shrimps mit Knoblauch, in taz v. 9./10.Januar 1999
- ISM 1998 Interessengemeinschaft süddeutscher Milcherzeuger (ISM): Die Diskussion um Neuordnung des EU-Milchmarktes und Positionen in Landwirtschaft 98 - Der kritische Agrarbericht, Kassel 1998
- ISO 1998a N.N.: Environmental labels and declarations - General principles. Final Draft International Standard, ISO/FDIS 14020, NAGUS-AA 4 Nr. 18-98, DIN/1998-05-04
- ISO 1998b N.N.: Business plan of ISO/TC 207/SC 3 - Environmental labelling, revised February 1998; ISO/TC 207/SC 3 N204; NAGUS-AA 4 Nr. 31-98, DIN/1998-05-05
- KNORR 1997 Knorr, A. Umweltschutz, nachhaltige Entwicklung und Freihandel Stuttgart, 1997
- LAMPORT 1995 Lamport, C./Lughofer, S.: Keine Angst vor Brüssel - Das EU-UMWELTHANDBUCH, WIEN 1995
- LANDMANN 1997 Landmann, U.: Umwelt- und Verpackungszeichen in Europa: Instrumente produktbezogener Umweltpolitik; Einordnung und Charakterisierung von Umweltzeichen, ecomed Verlag, Landsberg 1997
- LEITZMANN 1997 Leitzmann/Eschricht, Handbuch Bio-Lebensmittel, Grundwerk, 1997
- LUX 1994 Lux, M.: Kommentierung zu Art. 9 - Art. 37 in EG-Vertrag Kommentar, Lenz (Hrsg.), Köln, 1994
- MAVROIDIS 1992 Mavroidis, C.P.: Handelspolitische Abwehrmechanismen der EWG und der USA und ihre Vereinbarkeit mit den GATT-Regeln, Stuttgart 1992
- MAY 1994 May, B.: Der erfolgreiche GATT-Abschluß - Ein Pyrrhussieg, Europaarchiv 2/1994, S.33-42
- NENTWICH 1994 Nentwich, M.: Das Lebensmittelrecht der Europäischen Union, Schriftenreihe des Forschungsinstituts für Europafragen, Wien 1994
- REICHERT 1999 Reichert, T.: Das Agrarabkommen der WTO und seine Auswirkungen auf die Ernährungssouveränität, in Landwirtschaft 99 - Der Kritische Agrarbericht, Kassel 1999
- REINECKE 1997 Reinecke, I./Thorbrietz, P.: Lügen Lobbies Lebensmittel, München 1997
- RIBBE 1994 Ribbe, L.: Der Haushalt der Europäischen Union - ein Millardengrab in Landwirtschaft 97 - Der kritische Agrarbericht, Kassel 1997
- RINGEL 1996 Ringel, S.: Das deutsche und gemeinschaftliche Lebensmittelrecht als Sicherheitsrecht - Lebensmittelrechtliche Aspekt innerhalb der Europäischen Union, Berlin 1996

- RITTER 1997
Ritter, M.: Das WTO-Übereinkommen und seine Auswirkungen auf das Deutsche und Europäische Lebensmittelrecht, EuZW 5/1997
- RUCKES 1997
Ruckes, E.: Beitrag der FAO, Abteilung Fischerei-Industrie zur Tagung Shrimp-Aquakulturen - ökologische, soziale und menschenrechtliche Folgen, im gleichnamigen Tagungsbericht der Friedrich-Ebert-Stiftung und FIAN Deutschland, Bonn 1997
- SCHAUZU 1998
Schauzu: Tagungspapier des Bundesinstituts für gesundheitlichen Verbraucherschutz und Veterinärmedizin zur Tagung Umweltrecht und Gentechnik am 11.12. 1998 in Berlin, Berlin 1998
- SHAW 1997
Shaw, S.: Trade and Environment: The Post-Singapore WTO Agenda, Review of European Community International Environmental Law (RECIEL); Volume 6 Issue 2, July, Oxford 1997
- STREINTZ 1997
Streintz, R.: Die EG-Verordnung über neuartige Lebensmittel und Lebensmittelzusätze, EuWZ 16/1997
- THOMAS 1993
Thomas, C./Tereposky, G.A.: The Evolving Relationship Between Trade and Environmental Regulation, Journal of World Trade, 27/4 1993
- WIEMANN 1996
Wiemann, J.: Rahmenbedingungen und Anforderungen an Handelsförderungen in Entwicklungsländern, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin 1996
- WINDFUHR 1996
Windfuhr, M.: In Forum Umwelt Entwicklung, 4/1996

Index

A

Agenda 2000 1, 2, 84, 85, 86, 87, 88
Agrardumping 53, 54
Appellate Body 23
Art. XX 8, 13, 14, 15, 19, 40, 44, 45, 46

B

Biokontrollnachweis 71
Biosafety Protocol 42
Bio-Verordnung 69, 70, 71, 72, 7
BSE 1, 4, 58, 63, 64, 66

C

Codex-Alimentarius-Kommission 5, 21
23, 62, 68
Codex Standards 25, 26, 27
Committee for Trade and Environment 40
CTE 40, 41, 42, 45, 46, 47, 50

D

DSU 17, 35, 36, 37, 38, 48

E

Europäischer Rat 2
Exportsubvention 17, 18, 51, 53, 54
56, 77, 79, 84, 85

G

GAP 75, 76, 81, 85, 86, 7
GATT 2, 3, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15
16, 17, 19, 25, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36
38, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 50
56, 58

Gesundheitsschutz 19, 26, 28, 30, 40
61, 62, 65, 74
Gesundheitsstandards 26, 65
GVO 73, 74

H

Handelshemmnis 5, 6, 8, 13, 17, 18, 20
30, 31, 51, 59, 76
Harmonisierung 8, 19, 23, 26, 59, 60
Hormone 3, 5, 21, 22, 26, 27, 62
Hormonfleisch-Fall 48

I

ISO 34

K

Kennzeichnungsrichtlinie 67

L

Lebensmittelkennzeichnung 6, 25, 28
29, 66, 67

M

Meeresschildkröte 15, 16
Meistbegünstigung 7, 9
Milchquote 78

N

Nachhaltigkeit 40, 53, 70
Nichtdiskriminierung 7, 30
Nichtregierungsorganisation 24, 41, 46
54
Novel-Food-Verordnung 69, 72

- P**
Panel 3, 4, 5, 7, 8, 13, 14, 15, 16, 19, 22
23, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 40, 44, 45, 48
Produktkennzeichnungen 33, 34
Protektionismus 9, 52, 56
- R**
Richtlinie 2, 6, 21, 34, 58, 66, 71, 72, 73
- S**
Shrimps-Aquakulturen 52
SPS-Abkommen 20
Streitbeilegungsverfahren 6, 35, 36, 37
38, 48
Subvention 1, 18, 49, 53, 76, 77, 78, 80
85, 88
- T**
TBT-Abkommen 32
Thunfisch-Delphin-Fall 3, 14, 16, 19, 33
36, 44, 45, 49
- U**
Uruguay-Runde 9, 10, 11, 17, 25, 39, 40
48, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 81
- V**
Verbraucherschutz 22, 29, 39, 40, 58, 59
61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 73, 4, 5
Verordnung 2, 20, 58, 66, 69, 70, 71, 72
73, 74, 82, 85, 87, 2, 3, 4, 7
- W**
WTO 6, 1, 2, 3, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15
16, 17, 18, 19, 20, 23, 25, 26, 31, 33, 34
35, 36, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 47
48, 50, 51, 56, 58, 62, 63, 84, 85, 88
- Z**
Zollpräferenzen 51, 52, 53

Bibliographische Angaben zu diesem Dokument:

Tappeser, Beatrix and Dette, Birgit and Juelich, Ralf (1999) Globalisierung in der Speisekammer Band 2: Landwirtschaft und Ernährung im internationalen Kontext [Globalisation in the Pantry Volume 2: Agriculture and Nutrition in the International Context]. Report, Öko-Institut.

Das Dokument ist in der Datenbank „Organic Eprints“ archiviert und kann im Internet unter <http://orgprints.org/00000972/> abgerufen werden.