

**Tübinger Schriften  
zum internationalen und europäischen Recht**

---

**Band 65**

# **Der welthandelsrechtliche Gentechnikkonflikt**

**Von**

**Lorenz Stökl**



**Duncker & Humblot · Berlin**

LORENZ STÖKL

Der welthandelsrechtliche Gentechnikkonflikt

**Tübinger Schriften  
zum internationalen und europäischen Recht**

Herausgegeben von

Thomas Oppermann

in Gemeinschaft mit

Heinz-Dieter Assmann, Burkhard Heß

Kristian Kühl, Hans v. Mangoldt

Wernhard Möschel, Martin Nettesheim

Wolfgang Graf Vitzthum, Joachim Vogel

sämtlich in Tübingen

**Band 65**

# Der welthandelsrechtliche Gentechnikkonflikt

Die europarechtlichen Handelsbeschränkungen  
für gentechnisch veränderte Lebensmittel und ihre  
Vereinbarkeit mit Welthandelsrecht

Von

Lorenz Stökl



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät  
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen hat  
diese Arbeit im Jahre 2002 als Dissertation angenommen.

**Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in  
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische  
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

D 21

Alle Rechte vorbehalten  
© 2003 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Fremddatenübernahme: Salignow Verlagsservice, Berlin  
Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin  
Printed in Germany

ISSN 0720-7654  
ISBN 3-428-11084-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

## Vorwort

Die vorliegende Arbeit entstand als Forschungsprojekt am *Tuebingen University Research Centre for International Economic Law* (TURCIEL) der Juristischen Fakultät der Eberhard-Karls-Universität Tübingen. Dort wurde die Arbeit im Sommersemester 2002 als Dissertation angenommen.

Sie wurde von Professor Dr. Dr. h. c. Wolfgang Graf Vitzthum betreut. Das Zweitgutachten erstellte Professor Dr. Martin Nettesheim. Beiden gebührt dafür mein ganz herzlicher Dank. Dankbar bin ich auch für die Gelegenheit, in sehr angenehmer und kollegialer Atmosphäre am Lehrstuhl von Professor Dr. Martin Nettesheim mitgearbeitet zu haben, woraus sich Synergieeffekte für die Arbeit ergaben.

Als hilfreich erwiesen sich auch Kontakte mit der WTO. Namentlich erwähnen möchte ich Professor Dr. Ernst-Ulrich Petersmann, Dr. Gabrielle Marceau und Gretchen Stanton. Unter denjenigen, die die Arbeit durch zahlreiche Hinweise erleichterten, möchte ich ferner Dr. Thomas Mehring, Dr. Gerald Sander und Wiebke Franken hervorheben. Mein großer Dank gilt schließlich der *Studienstiftung des deutschen Volkes*, die die Arbeit durch ein Stipendium förderte.

Seit April 2002 arbeite ich im Referat *Bio- und Gentechnik, Sicherung genetischer Ressourcen im Agrar- und Ernährungsbereich* im Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL). Die Argumente und Schlussfolgerungen in dieser Arbeit stellen meine persönliche Rechtsauffassung dar und müssen nicht denen des BMVEL entsprechen.

Rechtsprechung und Literatur habe ich bis zum Frühsommer 2002 eingearbeitet.

Bonn, im August 2002

Lorenz Stökl



# Inhaltsübersicht

## *1. Teil*

<b>Einführung</b>	15
A. Problemstellung .....	15
B. Gang der Untersuchung .....	16
C. Die Bedeutung des Einsatzes gentechnischer Methoden bei Lebensmitteln .....	17

## *2. Teil*

### **Die europarechtlichen Beschränkungen des Handels mit gentechnisch modifizierten Lebensmitteln** 27

A. Überblick über Entstehung und Systematik des EG-Rechts für gentechnisch modifizierte Lebensmittel .....	27
B. Die Novel Food-Verordnung .....	40
C. Sonstige produktspezifische Vorschriften für gentechnisch modifizierte Lebensmittel .....	97
D. Der Kommissionsvorschlag KOM (2001) 425 endg. für eine Verordnung über gentechnisch veränderte Lebens- und Futtermittel .....	101
E. Die horizontale Freisetzungsrichtlinie .....	105
F. Der Kommissionsvorschlag KOM (2001) 182 endg. für eine Verordnung über die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung .....	110

## *3. Teil*

### **Die Vereinbarkeit des EG-Rechts für gentechnisch modifizierte Lebensmittel mit WTO-Recht** 113

A. Exkurs: Das Recht für gentechnisch veränderte Lebensmittel in den USA .....	115
B. Der welthandelsrechtliche Rahmen .....	121
C. Bestimmung des für die welthandelsrechtliche Überprüfung der EG-Handelsbarrieren maßgeblichen WTO-Abkommens .....	133
D. Die europäische Zulassungspflicht für gentechnisch veränderte Lebensmittel und ihre Vereinbarkeit mit dem SPS-Abkommen .....	142
E. Die Kennzeichnung nach Artt. 8 I(b) NFVO, 2(b) VO 50/2000/EG und ihre Vereinbarkeit mit dem SPS-Abkommen .....	204
F. Die übrigen europarechtlichen Kennzeichnungstatbestände und ihre Vereinbarkeit mit dem TBT-Abkommen .....	209

G. Vereinbarkeit der sonstigen Handelsbeschränkungen der EG für gentechnisch veränderte Lebensmittel mit den WTO-Abkommen .....	234
H. Der Einfluss des Biosafety Protocol .....	237

*4. Teil*

<b>Zusammenfassung</b> .....	276
------------------------------	-----

<b>Anhang: Tabellarischer Überblick über die Hauptvorschriften des europäischen Sekundärrechts für den Handel mit gentechnisch modifizierten Lebensmitteln .....</b>	<b>280</b>
<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>284</b>
<b>Sachverzeichnis .....</b>	<b>301</b>

# Inhaltsverzeichnis

## 1. Teil

### **Einführung** 15

A. Problemstellung .....	15
B. Gang der Untersuchung .....	16
C. Die Bedeutung des Einsatzes gentechnischer Methoden bei Lebensmitteln .....	17
1. Grundbegriffe .....	17
2. Anwendung gentechnischer Methoden in der Lebensmittelherstellung .....	19
3. Chancen durch Gentechnik bei Lebensmitteln .....	20
4. Risiken durch Gentechnik bei Lebensmitteln .....	22

## 2. Teil

### **Die europarechtlichen Beschränkungen des Handels mit gentechnisch modifizierten Lebensmitteln** 27

A. Überblick über Entstehung und Systematik des EG-Rechts für gentechnisch modifizierte Lebensmittel .....	27
1. Die 70er Jahre: Unsicherheit über die Risiken der neuen Gentechnik .....	27
2. Die erste Hälfte der 80er Jahre: Förderung der Gentechnik als Wachstumsbranche .....	28
3. Die zweite Hälfte der 80er Jahre: Horizontale Reglementierung .....	29
4. Seit 1990: Vertikalisierung und Verschärfung des europäischen Gentechnikrechts	31
a) Modifizierung der FreisRL 90/220/EWG .....	31
b) Vertikalisierung des Sekundärrechts für gentechnisch modifizierte Lebensmittel: Die Novel Food-Verordnung .....	33
c) Vertikalisierung des Sekundärrechts für gentechnisch veränderte Lebensmittel: Sonstige Vorschriften .....	36
(1) Sondervorschriften für Bt-Mais und RR-Soja .....	37
(2) Bereichsausnahmen der NFVO .....	39
B. Die Novel Food-Verordnung .....	40
1. Ratio legis der Novel Food-Verordnung .....	40
a) Quellen .....	40
b) Die Erwägungsgründe der NFVO .....	41
c) Sonstige gesetzgeberische Zielsetzungen der NFVO .....	45
2. Anwendungsbereich der Novel Food-Verordnung .....	47
a) Der Bestimmtheitsgrundsatz im Europarecht .....	47
b) Der Anwendungsbereich nach Art. I NFVO .....	48
(1) Lebensmittel oder Lebensmittelzutat .....	48

(2) Die Neuartigkeit des Lebensmittels .....	50
(a) Nennenswerter Umfang .....	51
(b) Nachträglicher Wegfall der Neuartigkeit .....	52
(c) Die Neuartigkeit i. S. d. NFVO und das Rückwirkungsverbot .....	54
(3) Aufgezählte Fallgruppen .....	56
(a) Gentechnisch veränderte Lebensmittel oder -zutaten (Kategorien (a) und (b)) .....	56
(b) Die Kategorien (c), (d) und (e) .....	58
(c) Lebensmittel oder -zutaten mit unüblichem Herstellungsverfahren (Kategorie (f)) .....	58
(4) Inverkehrbringen .....	59
c) Die Bereichsausnahme nach Art. 2 NFVO .....	60
(1) Wirkung der Bereichsausnahme .....	60
(2) Praxisrelevante Lücken zwischen den Sondervorschriften für Zusatzstoffe, Aromen und Extraktionslösungsmittel und der NFVO .....	61
3. Die Zulassungspflicht für das Inverkehrbringen gentechnisch modifizierter Lebensmittel .....	62
a) Anwendungsbereich der Zulassungsregeln .....	63
b) Art des Zulassungsverfahrens: Genehmigung/Anzeige .....	65
c) Verfahrensmäßige Besonderheiten des Anzeigeverfahrens .....	70
d) Materielle Genehmigungsvoraussetzungen und Vorsorgeprinzip .....	71
e) Verfahrensmäßige Besonderheiten des Genehmigungsverfahrens .....	77
f) Der Eingriffscharakter der Zulassungspflicht .....	81
4. Die Kennzeichnungspflicht für gentechnisch modifizierte Lebensmittel .....	82
a) Die Vorgaben von Art. 8 NFVO .....	84
(1) Art. 8 I(d) NFVO .....	87
(2) Art. 8 I(a) NFVO .....	87
(3) Art. 8 I(b) NFVO .....	92
(4) Art. 8 I(c) NFVO .....	94
b) Art. 8 NFVO und der Bestimmtheitsgrundsatz .....	95
c) Der Eingriffscharakter der Kennzeichnungspflicht .....	96
C. Sonstige produktspezifische Vorschriften für gentechnisch modifizierte Lebensmittel .....	97
1. Die Sondervorschriften für Bt-Mais und RR-Soja .....	97
a) Ratio legis der Sondervorschriften für Bt-Mais und RR-Soja .....	97
b) Anwendungsbereich der Sondervorschriften für Bt-Mais und RR-Soja .....	98
c) Die Kennzeichnungspflicht nach den VO 1139/98/EG und 49/2000/EG .....	98
2. Die Sondervorschrift VO 50/2000/EG für Zusatzstoffe und Aromen .....	99
a) Ratio legis der VO 50/2000/EG .....	99
b) Der Anwendungsbereich der VO 50/2000/EG .....	100
c) Die Kennzeichnungspflicht nach der VO 50/2000/EG .....	100
D. Der Kommissionsvorschlag KOM (2001) 425 endg. für eine Verordnung über gentechnisch veränderte Lebens- und Futtermittel .....	101
1. Der geplante Anwendungsbereich .....	101
2. Die geplante Zulassung gentechnisch veränderter Lebensmittel .....	102
3. Die geplante Kennzeichnung gentechnisch veränderter Lebensmittel .....	103
4. Widerstand gegen den Kommissionsvorschlag .....	104

E.	Die horizontale Freisetzungsrichtlinie .....	105
1.	Anwendungsbereich der FreisRL für Lebensmittel .....	105
2.	Ratio legis der FreisRL .....	106
3.	Zulassungspflicht für gentechnisch veränderte Organismen enthaltende Produkte .....	107
4.	Kennzeichnungspflicht für gentechnisch veränderte Organismen enthaltende Produkte .....	108
5.	Die FreisRL und das de facto-Moratorium .....	109
F.	Der Kommissionsvorschlag KOM (2001) 182 endg. für eine Verordnung über die Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung .....	110

*3. Teil*

**Die Vereinbarkeit des EG-Rechts für gentechnisch modifizierte Lebensmittel mit WTO-Recht 113**

A.	Exkurs: Das Recht für gentechnisch veränderte Lebensmittel in den USA .....	115
1.	Grundsätze .....	115
2.	Food and Drug Administration (FDA) .....	116
a)	Genehmigungspflicht .....	116
b)	Kennzeichnung .....	117
3.	Environmental Protection Agency (EPA) .....	119
4.	United States Department of Agriculture (USDA) .....	120
5.	Bewertung der Unterschiede zum europäischen Recht .....	120
B.	Der welthandelsrechtliche Rahmen .....	121
1.	Die WTO-Abkommen für das Spannungsverhältnis Freihandel-Umweltschutz ...	121
a)	Artt. I, III, XI, XX GATT .....	123
b)	Das Abkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen (SPS-Abkommen) .....	124
c)	Das Abkommen über technische Handelshemmnisse (TBT-Abkommen) .....	126
d)	Die Vereinbarung über Regeln und Verfahren zur Beilegung von Streitigkeiten (DSU) .....	128
2.	Das Verhältnis zwischen GATT, SPS- und TBT-Abkommen .....	129
C.	Bestimmung des für die welthandelsrechtliche Überprüfung der EG-Handelsbarrieren maßgeblichen WTO-Abkommens .....	133
1.	Zulassungspflicht für gentechnisch veränderte Lebensmittel .....	134
a)	Anwendbarkeit des SPS-Abkommens auf vor 1995 geschaffene Handelshemmnisse .....	134
b)	Eignung zur Beeinträchtigung des internationalen Handels .....	134
c)	Gesundheitspolizeiliche oder pflanzenschutzrechtliche Maßnahme .....	135
2.	Kennzeichnungspflicht für gentechnisch veränderte Lebensmittel .....	137
a)	Anwendbarkeit des SPS-Abkommens auf die Kennzeichnungspflicht .....	137
b)	Anwendbarkeit des TBT-Abkommens auf die Kennzeichnungspflicht .....	139
3.	Sonstige Handelsbeschränkungen der EG für gentechnisch veränderte Lebensmittel .....	141
D.	Die europäische Zulassungspflicht für gentechnisch veränderte Lebensmittel und ihre Vereinbarkeit mit dem SPS-Abkommen .....	142
1.	Verfahrensmäßige Besonderheiten in Fällen nach dem SPS-Abkommen .....	143

a)	Beweislast und Beweismaß für Verstöße gegen das SPS-Abkommen .....	143
b)	Kontrolldichte .....	145
c)	Hinzuziehung von Experten durch das Panel .....	146
2.	Die europarechtliche Zulassungspflicht und ihr Verhältnis zu internationalen Standards, Richtlinien und Empfehlungen i. S. v. Art. 3 SPS-Abkommen .....	147
a)	Inbezugnahme internationaler Normen durch Art. 3 SPS-Abkommen .....	147
b)	Die internationalen Standards, Richtlinien und Empfehlungen i. S. v. Art. 3 SPS-Abkommen .....	150
(1)	Die Codex Alimentarius Kommission (CAK) .....	150
(2)	Die International Plant Protection Convention (IPPC) .....	153
(3)	Das International Office of Epizootics (IOE) .....	154
c)	Internationale Standards, Richtlinien und Empfehlungen i. S. v. Art. 3 SPS-Abkommen für die Zulassung gentechnisch modifizierter Lebensmittel .....	155
3.	Rechtfertigung der Zulassungspflicht nach Artt. 2, 5 I SPS-Abkommen .....	161
a)	Die Struktur der Artt. 2, 5 SPS-Abkommen .....	161
b)	Risk Assessment, Art. 5 I SPS-Abkommen .....	165
(1)	Zeitpunkt des Risk Assessment .....	165
(2)	Die Qualität der zu berücksichtigenden Risiken .....	167
(3)	Die Quantität der zu berücksichtigenden Risiken .....	170
(4)	Spezifität des Risk Assessment .....	171
c)	Stützen der nationalen Handelsbeschränkung auf das Risk Assessment, Art. 5 I SPS-Abkommen .....	173
(1)	Rational Relationship .....	173
(2)	Berücksichtigung naturwissenschaftlicher Mindermeinungen .....	174
(3)	Das Vorsorgeprinzip im Rahmen von Art. 5 I SPS-Abkommen .....	175
(4)	Ist die Zulassungspflicht für gentechnisch veränderte Lebensmittel auf ein Risk Assessment gestützt? .....	178
(a)	Das Prüfverfahren .....	178
(b)	Die Zulassungsentscheidung .....	181
4.	Das Vorsorgeprinzip nach der NFVO und nach Art. 5 VII SPS-Abkommen .....	184
5.	Die Zulassungspflicht und das Diskriminierungsverbot der Artt. 2 III, 5 V SPS-Abkommen .....	187
a)	Unterschiedliche Schutzniveaus in vergleichbaren Situationen .....	188
b)	Willkürlich oder ungerechtfertigt unterschiedliches Schutzniveau .....	189
c)	Diskriminierung oder verschleierte Handelsbeschränkung .....	191
6.	Die Zulassungspflicht und das Verbot rein verfahrensbezogener Handelsbeschränkungen .....	194
7.	Die Zulassungspflicht und die Necessity Clause des Art. 5 VI SPS-Abkommen ..	196
8.	Die Zulassungspflicht und die gegenseitige Anerkennung nach Art. 4 SPS-Abkommen .....	202
9.	Die Zulassungspflicht und das Transparenzgebot nach Art. 7 i. V. m. Annex B SPS-Abkommen .....	203
E.	Die Kennzeichnung nach Artt. 8 I (b) NFVO, 2 (b) VO 50/2000/EG und ihre Vereinbarkeit mit dem SPS-Abkommen .....	204
1.	Internationale Standards für eine Kennzeichnung gentechnisch veränderter Lebensmittel hinsichtlich individueller Unverträglichkeiten .....	205

2. Verhältnis von Art. 8 I(b) NFVO zum Codex-Standard und Vereinbarkeit mit Artt. 3, 2 II, 5 I SPS-Abkommen .....	206
3. Art. 8 I(b) NFVO und das Diskriminierungsverbot nach Artt. 2 III, 5 V SPS-Abkommen .....	207
4. Art. 8 I(b) NFVO und die Necessity Clause des Art. 5 VI SPS-Abkommen .....	208
F. Die übrigen europarechtlichen Kennzeichnungstatbestände und ihre Vereinbarkeit mit dem TBT-Abkommen .....	209
1. Internationale Standards zur Kennzeichnung gentechnisch veränderter Lebensmittel .....	209
2. Die Kennzeichnungspflicht und die Gebote der Meistbegünstigung und Inländergleichbehandlung nach Art. 2 I TBT-Abkommen .....	210
a) Naturwissenschaftlich messbare Eigenschaften .....	212
b) Einsatzmöglichkeiten der Produkte .....	214
c) Verbraucherpräferenzen .....	215
d) Sonstige Kriterien zur Beurteilung von Like Products .....	221
e) Ausblick: Eine rein verfahrensbezogene Kennzeichnungspflicht und Art. 2 I TBT-Abkommen .....	221
3. Die Kennzeichnungspflicht und die Necessity Clause des Art. 2 II TBT-Abkommen .....	225
a) Legitimes Ziel .....	225
b) Notwendigkeit der EG-Kennzeichnungsregeln zur Vermeidung irreführender Praktiken .....	227
4. Die Kennzeichnungspflicht und die Pflicht zur Orientierung technischer Vorschriften an der Gebrauchstauglichkeit nach Art. 2 VIII TBT-Abkommen .....	233
G. Vereinbarkeit der sonstigen Handelsbeschränkungen der EG für gentechnisch veränderte Lebensmittel mit den WTO-Abkommen .....	234
1. Die Produktbeobachtungspflicht und ihre Vereinbarkeit mit dem SPS-Abkommen .....	234
2. Die Dokumentationspflicht und ihre Vereinbarkeit mit dem TBT-Abkommen ....	236
H. Der Einfluss des Biosafety Protocol .....	237
1. Problemstellung .....	237
2. Entstehung und Inhalt des Biosafety Protocol .....	238
a) Die Entstehungsgeschichte des BP .....	238
b) Die Hauptbestimmungen des BP .....	242
(1) Zielsetzungen .....	242
(2) Anwendungsbereich .....	243
(3) Einfuhrbeschränkungen .....	243
(4) Dokumentationspflichten .....	245
(5) Streitschlichtung .....	246
3. Der Diskussionsstand zum Verhältnis von WTO-Recht und MEAs .....	246
a) MEAs in der Diskussion zwischen den WTO-Mitgliedern .....	247
b) Grundsätze zur Berücksichtigung von MEAs in der WTO-Streitschlichtung ..	248
c) Das Verhältnis zwischen MEAs und WTO-Recht aus Sicht des Schrifttums ..	251
4. Das Verhältnis des Biosafety Protocol zum WTO-Recht .....	253
a) Das Konkurrenzverhältnis für BP-Mitglieder .....	254
b) Das Konkurrenzverhältnis für Nichtmitglieder .....	260
c) Exkurs: Paradigmatik des Mutual Support-Konzeptes .....	263

5. Die einheitliche Auslegung von WTO-Recht und BP und ihre Konsequenzen für die EG-Handelsbeschränkungen .....	264
a) Das BP als internationaler Standard i. S. v. Art. 3 SPS-Abkommen? .....	265
b) Die einheitliche Auslegung der Regelungen über Einfuhrbeschränkungen durch Artt. 10 ff. BP mit Artt. 5 I, 2 II SPS-Abkommen .....	266
(1) Risk Assessment nach SPS-Abkommen und BP .....	266
(2) Berücksichtigung nichtnaturwissenschaftlicher Aspekte für die Importentscheidung .....	267
(3) Das Vorsorgeprinzip nach SPS-Abkommen und BP .....	268
c) Die einheitliche Auslegung der Regelungen über Einfuhrbeschränkungen durch das BP mit Artt. 2 III, 5 V SPS-Abkommen .....	271
d) Die einheitliche Auslegung der Dokumentationsvorschriften des BP mit Art. 2 I TBT-Abkommen .....	272
e) Die einheitliche Auslegung der Dokumentationsvorschriften des BP mit Art. 2 II TBT-Abkommen .....	273

#### *4. Teil*

<b>Zusammenfassung</b>	276
------------------------	-----

#### **Anhang: Tabellarischer Überblick über die Hauptvorschriften des europäischen Sekundärrechts für den Handel mit gentechnisch modifizierten Lebensmitteln .....**

1. FreisRL 90/220/EWG .....	280
2. NFVO .....	281
3. RL 97/35/EG .....	281
4. VO 1813/97/EG .....	281
5. VO 1139/98/EG .....	281
6. VO 49/2000/EG .....	281
7. VO 50/2000/EG .....	282
8. FreisRL 2001/18/EG .....	282
9. KOM (2001) 425 endg. ....	282
10. KOM (2001) 182 endg. ....	283

<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>284</b>
-----------------------------------	------------

<b>Sachverzeichnis .....</b>	<b>301</b>
------------------------------	------------

## 1. Teil

# Einführung

## A. Problemstellung

In der Europäischen Gemeinschaft bestehen weitreichende sekundärrechtliche Regelungen für den Handel mit gentechnisch veränderten Lebensmitteln. Diese Regeln schränken die Freiheit des Welthandels weitaus deutlicher ein als etwa das Gentechnikrecht der USA. Die seit 1995 im Rahmen der WTO mit amerikanischer und europäischer Beteiligung abgeschlossenen Handelsabkommen, insbesondere das *Übereinkommen über die Anwendung gesundheitspolizeilicher und pflanzenschutzrechtlicher Maßnahmen* (SPS-Abkommen<sup>1</sup>) und das *Übereinkommen über technische Handelshemmnisse* (TBT-Abkommen<sup>2</sup>), lassen jedoch Einschränkungen der Handelsströme nur unter bestimmten Voraussetzungen zu. Die Rechtslage wird noch unüberschaubarer durch das im Jahre 2000 außerhalb des WTO-Rahmens abgeschlossene *Biosafety Protocol*<sup>3</sup>, weil dessen Auswirkungen auf das Welthandelsrecht weitgehend ungeklärt sind. Die europarechtlichen Normen für gentechnisch veränderte Lebensmittel und die zwischen den USA und der EG umstrittene Frage ihrer welthandelsrechtlichen Konformität unter Berücksichtigung des *Biosafety Protocol* sind Thema dieser Arbeit.

Dieses Thema ist in vierfacher Hinsicht exemplarisch: Erstens ist der Handel mit gentechnisch veränderten Lebensmitteln nur ein Beispiel für eine polygonale Problemstruktur im Öffentlichen Recht.<sup>4</sup> Der Staat versucht, die Interessen der Inverkehrbringer von gentechnisch veränderten Lebensmitteln einerseits und der Verbraucher andererseits zu einem gerechten Ausgleich zu bringen. Auf ähnliche Weise kollidieren die Interessen der verschiedenen Beteiligten beispielsweise im Arzneimittelrecht miteinander. Diese Konstellation ist im Öffentlichen Recht zwar nicht ungewöhnlich. Eine Besonderheit des Gentechnikkonfliktes besteht jedoch darin, dass sich zeigt, wie durch die welthandelsrechtlichen Verpflichtungen der EG das

---

<sup>1</sup> Text im Internet unter [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/sps\\_e/spsagr\\_e.htm](http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/spsagr_e.htm); die nicht authentische deutsche Übersetzung findet sich unter ABl. EG 1994 Nr. L 336/40 ff.

<sup>2</sup> Text im Internet unter [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/17-tbt.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/17-tbt.pdf); die nicht authentische deutsche Übersetzung findet sich unter ABl. EG 1994 Nr. L 336/86 ff.

<sup>3</sup> Text im Internet unter <http://www.biodiv.org/doc/legal/cartagena-protocol-en.pdf>.

<sup>4</sup> Vgl. zur polygonalen Problemstruktur bei neuartigen Lebensmitteln Huber, Neue Lebensmittel: Marktfreiheit oder Zulassungsprinzip, ZLR 1996, S. 277 ff. (294 ff.).

polygonale Verhältnis Staat-Inverkehrbringer-Verbraucher um eine Dimension erweitert ist.

Zweitens sind die europarechtlichen Handelsbeschränkungen für gentechnisch modifizierte Lebensmittel beispielhaft für europäische Beschränkungen des Welthandels, die durch den Gedanken motiviert sind, bestimmte Rechtsgüter wie insbesondere die Umwelt, die Gesundheit der Verbraucher und ihre Wahlfreiheit im Hinblick auf den Verzehr bestimmter Erzeugnisse zu schützen. Der Vergleich mit den EG-Normen für den Handel mit Hormonfleisch, über die bereits die WTO-Berufungsinstanz entschieden hat,<sup>5</sup> drängt sich jedenfalls hinsichtlich des Gesundheitsschutzes auf. Die Erkenntnisse aus der Hormontscheidung sind für die Beurteilung der gentechnisch veränderten Lebensmittel zu berücksichtigen, und es ist zu überlegen, inwieweit die auf diese Weise gewonnenen Ergebnisse für zukünftige Fälle zu gebrauchen sind, in denen die EG den Welthandel zugunsten der genannten Rechtsgüter beschränkt.

Drittens ist erneut auf das *Biosafety Protocol* hinzuweisen. Möglicherweise lassen sich aus der Untersuchung der Auswirkungen des *Biosafety Protocol* auf die welt handelsrechtlichen Abkommen Erkenntnisse gewinnen, die auch für das Verhältnis anderer multilateraler Umweltschutzabkommen zum WTO-Recht von Bedeutung sind.

Schließlich beinhaltet die Untersuchung der Normen für gentechnisch modifizierte Lebensmittel ein Problem, dem der Jurist häufig begegnet – oft ist es für die juristische Beurteilung bestimmter Technologien erforderlich, naturwissenschaftliche Risiken einzuschätzen. Dies ist umso schwieriger, je umstrittener die betreffenden Techniken unter Naturwissenschaftlern und in der Bevölkerung sind. Diese Arbeit versucht darzustellen, welche Konsequenzen sich daraus für Europa- und Welthandelsrecht ergeben.

## B. Gang der Untersuchung

Zunächst soll im Rahmen dieser Einführung die Bedeutung von Gentechnik bei Lebensmitteln mit der Terminologie, den Einsatzmöglichkeiten, den Chancen und Risiken dargestellt werden.

Im ersten Hauptteil, dem europarechtlichen Teil der Arbeit, wird dann untersucht, auf welche Weise europäisches Sekundärrecht für gentechnisch modifizierte Lebensmittel die Freiheit des Welthandels beschränkt. Dabei werden die sekundärrechtlichen Regelungen insoweit untersucht, als sich zumindest ein mittelbarer Zusammenhang mit der Frage der welthandelsrechtlichen Vereinbarkeit ergibt, sich die

---

<sup>5</sup> *EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, Report of the Appellate Body, 16.01.1998 (WT/DS26/AB/R und WT/DS48/AB/R; [http://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/hormab.pdf](http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/hormab.pdf)).

Ergebnisse dieses ersten Hauptteils also für den zweiten Hauptteil verwerten lassen.<sup>6</sup> Insbesondere ist zu analysieren, auf welcher *ratio legis* die europarechtlichen Handelsbeschränkungen genau beruhen, denn beispielsweise die Frage, ob die EG-Normen überhaupt am Maßstab des SPS-Abkommens oder eines anderen WTO-Abkommens zu messen sind, ist danach zu beantworten, ob es sich um gesundheitspolizeiliche oder pflanzenschutzrechtliche Normen handelt oder eine andere gesetzgeberische Motivation zugrunde liegt. Von Bedeutung ist zweitens der *Anwendungsbereich* der verschiedenen sekundärrechtlichen Vorschriften, da dieser die Reichweite der Handelsbeschränkungen beschreibt. Um die Schwere des Eingriffes zu erfassen, muss drittens analysiert werden, mit welchen konkreten *Mitteln* die europäischen Normen die Handelsfreiheit einschränken. Um den Überblick über das komplexe Geflecht des Sekundärrechts zu erleichtern, befindet sich im Anhang eine tabellarische Zusammenstellung der verschiedenen Vorschriften und ihrer Hauptgedanken.<sup>7</sup>

Auf den Erkenntnissen des ersten Teiles aufbauend, beschäftigt sich dann der zweite Hauptteil der Arbeit mit den genauen Anforderungen des Welthandelsrechts auf der Grundlage der Entscheidungen des Appellate Body und damit, inwieweit die europarechtlichen Handelsbeschränkungen den Anforderungen des Welthandelsrechts genügen. Da der Einfluss des *Biosafety Protocol* auf die WTO-Regeln umstritten ist, wird die Frage der WTO-Konformität zunächst unabhängig vom *Biosafety Protocol* erörtert, um anschließend die Auswirkungen des *Biosafety Protocol* auf die welthandelsrechtliche Bewertung der EG-Normen darzustellen.

## C. Die Bedeutung des Einsatzes gentechnischer Methoden bei Lebensmitteln

### 1. Grundbegriffe

Der Begriff der *Biotechnologie* wird nicht ganz einheitlich verwendet.<sup>8</sup> Die meisten Begriffsbestimmungen tendieren dazu, darunter die integrierte Anwendung von Biochemie, Mikrobiologie, Molekularbiologie und Verfahrenstechnik zu verstehen, mit deren Hilfe Mikroorganismen, Zell- und Gewebekulturen genutzt werden.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Vgl. zu einer Einführung in weitere Fragen des europäischen Gentechnikrechts insbesondere *Sheridan*, *EU Biotechnology Law and Practice*; *Di Fabio in Rengeling* (Hrsg.), *Handbuch für europäisches und deutsches Umweltrecht*, § 64.

<sup>7</sup> Siehe unten S. 280.

<sup>8</sup> *Schenek*, *Das Gentechnikrecht der Europäischen Gemeinschaft*, S. 28, weist darauf hin, dass es in der EG mindestens 41 verschiedene Definitionen dieses Begriffes gebe.

<sup>9</sup> Vgl. *Schenek* (siehe oben Fn. 8), S. 28; *Jany/Greiner*, *Gentechnik und Lebensmittel*, Berichte der Bundesforschungsanstalt für Ernährung, <http://www.bfa-ernaehrung.de/Bfe-Deutsch/Information/e-docs/janyberi.htm>, 1.2.; *Europäische Föderation für Biotechnologie*, zitiert bei *Rücker*, *Die Entstehung der Novel Food-Verordnung der Europäischen Union*, S. 45; ähnlich die Definition im *OECD-Report of the Task Force for The Safety of Novel Foods and Feeds*, 17.05.2000, C(2000)86/ADD1, S. 8.