

Lebensmittelstandards in Handelsabkommen: unterschiedliche Regelungstraditionen von EU und USA und Tipps für TTIP

Rudloff, Bettina

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Rudloff, B. (2014). *Lebensmittelstandards in Handelsabkommen: unterschiedliche Regelungstraditionen von EU und USA und Tipps für TTIP*. (SWP-Aktuell, 63/2014). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-410695>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Lebensmittelstandards in Handelsabkommen

Unterschiedliche Regelungstraditionen von EU und USA und Tipps für TTIP

Bettina Rudloff

Die EU ist weltweit sowohl größter Exporteur als auch größter Importeur landwirtschaftlicher Erzeugnisse. Handelspartner sind vor allem die USA, Argentinien, Brasilien, Russland und China. Der Handel mit diesen Erzeugnissen wird durch eine Vielzahl von Maßnahmen beeinflusst. Neben den Zöllen spielen bei Nahrungsmitteln zunehmend sogenannte Nicht-tarifäre Maßnahmen (NTMs) eine Rolle. Darunter fallen etwa produktbezogene Grenzwerte, zum Beispiel für Rückstände von Pflanzenschutzmitteln, Produktionsvorschriften oder Verpackungs- und Kennzeichnungsnormen. Solche Maßnahmen können die Kosten und den Handel viel stärker beeinflussen als Zölle. Im Abbau von NTMs, der auch mit dem Transatlantischen Handels- und Investitionsabkommen (TTIP) zwischen der EU und den USA geplant ist, stecken große Wachstumspotenziale.

In der europäischen Öffentlichkeit herrscht die Sorge vor, dass TTIP EU-Standards unterminieren könne und als Folge sogenannte Chlorhühner und Hormonfleisch eingeführt würden. Beide waren bislang in der EU verboten. Wird es aber zwangsläufig zu einem Wettlauf nach unten kommen und werden in jedem Fall die US-Standards übernommen? Und sind diese wirklich »schlechter«?

Agrarhandel: ein Klassiker für Konflikte

Insgesamt ist der transatlantische Agrarhandel von geringer Bedeutung, sein Volumen hat sich zudem in den letzten zwanzig Jahren halbiert: Derzeit hat er nur einen

Anteil von 5 Prozent am gesamten EU-US-Güterhandel. Für den EU-Agrarsektor aber ist er sehr wichtig: Die USA sind Haupt-Exportziel, während die EU nur Rang 5 der Zielländer von US-Ausfuhren belegt. Beide Akteure schotten ihren Agrarsektor stark ab: ▶ Die Zölle für Industrieprodukte liegen in der Europäischen Union bei durchschnittlich 4 Prozent des Warenwerts (USA: 3), für Agrarprodukte jedoch bei 13 Prozent (USA: 4,7 Prozent). Für strategisch wichtige Produkte gelten noch deutlich höhere Zölle: Der durchschnittliche EU-Zoll auf Milchprodukten liegt bei über 50 Prozent, auf einzelnen Produkten sogar bei über 60 Prozent (USA: 20 Prozent, Maximalzoll bei 95 Prozent).

► Die Zollwirkung (»Zolläquivalent«) nicht-tarifärer Maßnahmen (NTMs) ist methodisch schwer einzuschätzen; die Schätzungen für den einem Zoll äquivalenten Zuschlag auf den Warenwert weisen entsprechend große Spannbreiten auf: von 20 bis 57 Prozent auf EU-Seite und von 17 bis über 70 Prozent in den USA. Ungeachtet dessen nutzen sowohl die USA, die mit Blick auf Zölle eher als liberaler Wirtschaftsakteur gelten, als auch die EU diese Maßnahmen in großem Umfang.

Weil der Außenschutz durch NTMs ein so hohes Niveau hat, wird von deren Abbau im Zuge des TTIP ein besonders großes Wachstum des Agrarhandels erwartet: Die meisten Schätzungen rechnen mit einem vergleichsweise deutlichen Wachstum von etwa 20 Prozent. Insbesondere der Export tierischer Produkte aus der gesamten EU könnte nach diesen Annahmen eine Steigerung gar um 400 Prozent erleben.

Agrarverhandlungen sind häufig eine Art Lackmustest für den Abschluss umfassender Handelsabkommen: Sie berühren nicht nur unmittelbar sensible Verbraucherinteressen, sondern auch Interessen der meist starken nationalen Agrarlobby. Schon die Uruguay-Runde der Welthandelsorganisation (WTO) von 1986 bis 1994 wäre beinahe wegen eines transatlantischen Konflikts über Ölsaaten geplatzt. Auch die jüngste Etappe der laufenden Doha-Verhandlungen, die Ministerkonferenz Ende 2013, konnte nur dadurch erfolgreich zu Ende geführt werden, dass man Indien bei seinen Nahrungssubventionen Zugeständnisse machte. In bereits abgeschlossenen Abkommen haben viele Staaten für den Agrarsektor ebenfalls Ausnahmen definiert: So wurden etwa Agrarprodukte oft komplett von der Marktöffnung ausgenommen oder die Verhandlungspartner verabredeten längere Fristen für die Liberalisierung. Dies war zum Beispiel in der EU-Zollunion mit der Türkei und in den EU-Mittelmeerabkommen der Fall; selbst im Europäischen Wirtschaftsraum, der die EU- und die EFTA-Staaten (mit Ausnahme der Schweiz) umfasst, gelten Sonderregelungen für Agrarprodukte.

WTO-Regeln für Lebensmittelstandards

Staaten können Lebensmittelstandards nicht beliebig festsetzen. Zumindest die Mitgliedstaaten der WTO müssen gewisse Spielregeln einhalten:

► Das *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) vertritt den Grundsatz des freien Marktzugangs, der gleichberechtigt für alle Staaten gilt (Art. I). Regeln für Importeure dürfen nicht strenger sein als solche für heimische Produzenten (Art. III). Insbesondere mengenmäßige Handelsbeschränkungen sind zu unterlassen (Art. XI). Für alle Prinzipien und Verbote gelten jedoch Ausnahmen, etwa für Maßnahmen zum Schutz der menschlichen, tierischen und pflanzlichen Gesundheit (Art. XX [b]).

► Das *Abkommen über sanitäre und phytosanitäre Standards* (SPS-Abkommen) gewährt prinzipiell die Freiheit, national über notwendige Schutzstandards zu entscheiden (Art. 2). Gleichzeitig aber verweist es auf die Einhaltung internationaler Standards, die von der Codex-Alimentarius-Kommission der WHO/FAO, der Internationalen Pflanzenschutzkonvention und dem Internationalen Tierseuchenamt gesetzt wurden (Art. 3). Eine Abweichung von diesen Standards muss mit einer wissenschaftlichen Risikoschätzung begründet werden (Art. 5 und speziell 5.7).

Äquivalenz als Alternative zur Harmonisierung

Ist eine Harmonisierung im Sinne identischer Standards nicht möglich, empfiehlt die WTO Äquivalenz: die gegenseitige Anerkennung abweichender Regulierungen, sofern mit ihnen das gleiche Schutzniveau erreicht wird (Art. 4 SPS). Eine solche Anerkennung, Ergebnis komplexer Konformitätsbewertungen, kann sich entweder nur auf Bestimmungen für einzelne Produkte oder aber das gesamte Regulierungssystem eines Handelspartners beziehen. Trotz verbleibender nationaler Regelungen ergeben sich auf diese Weise Kosteneinsparungen und somit Handelsvorteile, weil zum Bei-

spiel doppelte Qualitätsprüfungen und teure Kontrollen an der Grenze entfallen. Diese Einsparungen können bis zu einem Drittel aller Produktionskosten ausmachen, wie das etwa beim Export marokkanischer Tomaten in die EU der Fall ist.

Die Sünderin:

Die EU auf der Anklagebank der WTO

Wie die WTO-Regeln auszulegen sind, wird vielfach im Rahmen von WTO-Streitverfahren geklärt. Nur 10 Prozent aller WTO-Streitfälle betreffen Fragen der Lebensmittelsicherheit. An einem Drittel davon ist die EU beteiligt. Häufig sind die USA der Prozessgegner:

Im »Hormon-Streit«, der Ende der achtziger Jahre aufkam, klagten die USA und Kanada die EU an, weil sie die Einfuhr von amerikanischem und kanadischem Rindfleisch verboten hatte. In der EU ist der Einsatz von Wachstumshormonen als Leistungssteigern in der Mast nicht gestattet, weil sie als krebsauslösend eingeschätzt werden. Da die EU für diese Kausalität aber keinen Nachweis in Form einer Risikoschätzung führen konnte, die von der WTO akzeptiert wurde, hat die WTO die Europäische Union 1998 verurteilt. Als die EU ihr Verbot dennoch aufrechterhielt, erlaubte die Welthandelsorganisation den USA und Kanada, Strafzölle auf europäische Importe in einem Wert von insgesamt 120 Millionen US-Dollar pro Jahr zu erheben. Der jahrzehntelange Streit konnte erst 2009 beigelegt werden. Die EU erließ Quoten für die Einfuhr von hormonfrei erzeugtem amerikanischem und kanadischem Premiumfleisch, für die sie Zollfreiheit gewährte. In der Folge hoben die USA und Kanada ihre Strafzölle auf.

In einem Streitfall zu *Biotechnologieprodukten* klagten die USA, Kanada und Argentinien 2003 gegen die EU, die fünf Jahre zuvor ein Moratorium für die Zulassung dieser Produkte verhängt hatte, das für die klagenden Staaten einem Markzugangsverbot gleichkam. Im Jahr 2006 wurde die EU schließlich verurteilt. In der EU selbst wird bislang nur eine gentechnisch veränderte

Maispflanze angebaut, und dies lediglich in fünf Mitgliedstaaten (Spanien, Portugal, Tschechische Republik, Slowenien, Rumänien). Dabei hat die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) wiederholt festgestellt, dass gentechnisch veränderte Lebensmittel kein Gesundheitsrisiko darstellen.

Die USA haben 2009 eine Klage im Streit um *Geflügel* angemeldet, das mit *Chlor antibakteriell dekontaminiert* wurde; das Verfahren ruht zurzeit. Die Klage richtet sich gegen das von der EU 1997 erlassene Verbot, amerikanisches Geflügel zu importieren, das mit Chlor gesäubert wurde; die EU gestattet nur eine Wasser- und Kühlbehandlung. Die EFSA konnte auch in diesem Fall keine Gesundheitsrisiken feststellen.

Regulierungstradition der EU abhängig von Partnerland und Produkt

Insgesamt hat die EU mehr als 770 internationale Abkommen zum Agrarhandel geschlossen, die ganz unterschiedlicher Art sind. Das Spektrum reicht von umfassenden Handelsabkommen bis hin zu spezifischen Abkommen, die nur ein einziges Produkt betreffen.

Aufgrund der Geschichte ihrer Integration hat die EU langjährige Erfahrungen mit der Harmonisierung und wechselseitigen Anerkennung von Äquivalenz, die auch dem EU-Binnenmarkt zugrunde liegen. Die Ansätze differieren je nach Partnerstaat und Produkt:

(1) *Abgestufter Harmonisierungsanspruch.* Für EU-Beitrittskandidaten ist vollständige Harmonisierung das Ziel. Wer Mitglied in der EU werden will, muss sämtliche EU-Standards und -Regulierungssysteme (»Acquis communautaire«) übernehmen. Auch im Falle von Drittlandstaaten, mit denen Freihandelszonen und Zollunionen vereinbart wurden, wird oft neben dem Zollabbau eine Harmonisierung von Standards auf EU-Niveau angestrebt: So haben sich die EFTA-Staaten Island, Norwegen und Liechtenstein in Abstimmung mit der EU entschieden, den entsprechenden Teil des EU-Acquis

zu übernehmen. Die nationalen Behörden Islands und Norwegens, die beide Beobachterstatus in der EFSA haben, sollen zudem eng mit der EFSA kooperieren. Unter dem Ankara-Abkommen der EU mit der Türkei kommt dagegen nur eine Handvoll verarbeiteter Agrarerzeugnisse in den Genuss der Zollfreiheit. Lebensmittelbestimmungen sind dabei nicht erfasst. Beim Import türkischer Agrarprodukte gelten also EU-Standards.

(2) *Flexible Äquivalenz*. Die wechselseitige Anerkennung von Äquivalenz, häufigste Praxis der Kooperation, kann wiederum in sehr unterschiedlicher Form erfolgen: So wurde im bilateralen Landwirtschaftsabkommen mit der Schweiz individuelle veterinärrechtliche Anerkennung vereinbart, die sich auf Positivlisten für einzelne Prozesse und Produkte stützt. Mit den Deep and Comprehensive Free Trade Agreements (DCFTA), einem neueren Typ von Handelsabkommen, will die EU im Handel mit Nachbarstaaten gerade NTMs abbauen, was insbesondere im Agrarsektor Schwierigkeiten birgt. Für Assoziierungsabkommen etwa mit den Mittelmeerpartnerländern ist seit 2011 eine entsprechende Neuausrichtung geplant, die bislang aber nur mit sehr wenigen Partnern in Angriff genommen wurde. Mit Marokko wird seit Frühjahr 2013 verhandelt. Mit Ägypten, Jordanien und Tunesien führt die EU vorbereitende Dialoge.

Im Handel mit anderen, weiter entfernten Drittstaaten wird sehr unterschiedlich mit Standards umgegangen: In wenigen produktspezifischen Abkommen wird mittels Positivlisten definiert, was unter welchen Bedingungen als gleichwertig anerkannt wird. Die Bandbreite möglicher Grade an Äquivalenz reicht von einer vollständigen über eine bedingte Anerkennung bis hin zur Verweigerung, also zum Ausschluss von Äquivalenz. Die Veterinärabkommen der EU mit den USA, Kanada und Neuseeland erfassen nur für tierische Produkte eine unterschiedliche Anzahl von Bestimmungen, für welche die verschiedenen Äquivalenzgrade definiert werden (Abbildung 1). Wird über ein umfassendes Handelsabkommen verhandelt, ersetzt dieses nach erfolg-

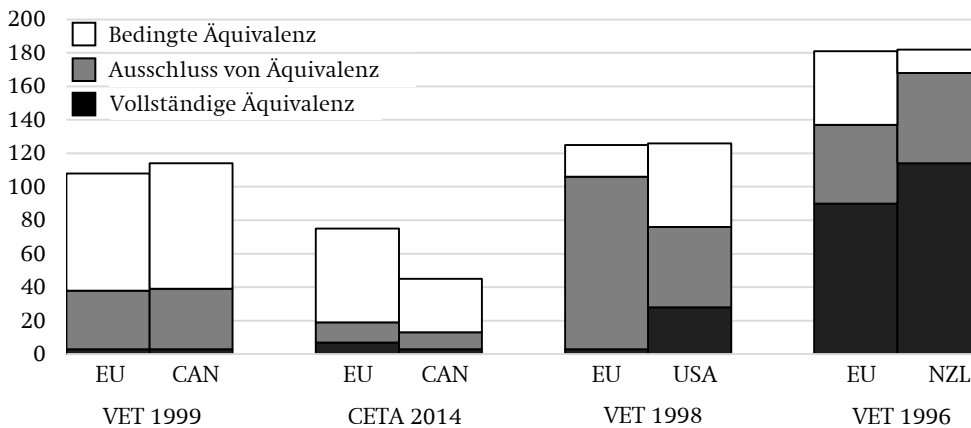
reichem Abschluss in der Regel zuvor bestehende Äquivalenzabkommen. Mit den afrikanischen, karibischen und pazifischen Staaten, den AKP-Staaten, verhandelt die EU zurzeit über Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs). Hier sind im Interesse des Zugangs zum EU-Markt wiederum gerade die Standards für die Partnerländer entscheidend – vollständige Zollfreiheit nützt nichts, wenn der Marktzutritt verwehrt wird, weil Standards nicht eingehalten werden. Nur in wenigen Abkommen (EU-Cariforum, EU-Pazifik) ist eine vollständige wechselseitige Anerkennung als Ziel genannt. Meist geht es um die Einhaltung von EU-Standards, deren Etablierung die EU entwicklungspolitisch unterstützt.

(3) *Sonderfall Bioprodukte*. Bei den Regeln für den Import sogenannter Bioprodukte findet sich die ganze Spannweite möglicher Kooperation: Von der EU anerkannte Kontrollstellen in Drittländern beglaubigen die Gleichwertigkeit einzelner auszuführender Bioprodukte, was zudem von der EU zusätzlich getestet wird. Wird aber die gesamte Bioproduktion eines Herkunftslandes als gleichwertig anerkannt, gelten einfachere Bestimmungen für alle einschlägigen Erzeugnisse, eine produktspezifische Zertifizierung entfällt. Im Jahr 2012 fielen elf Staaten in diese Kategorie, darunter die USA, Kanada, Australien, Israel, Tunesien und Indien. Mit einigen von ihnen wurden spezielle bilaterale Bioabkommen abgeschlossen – etwa mit den USA 2012, Kanada 2011, Schweiz 2008 und Japan 2010. Diese Abkommen erleichtern die Einfuhr insofern zusätzlich, als die EU-Kontrollstellen wegfallen.

(4) *Institutionalisierte Kooperation*. In jüngeren Handelsabkommen bestimmen zusehends Verfahrensregeln, wie über Äquivalenzanerkennung gemeinsam entschieden werden soll: Die Abkommen der EU mit Korea, mit Chile und mit Peru/Kolumbien integrieren bereits entsprechende SPS-Kooperationsgremien. In dem EU-Korea-Abkommen und dem Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA) mit Kanada wird als Novum explizit die Absicht erklärt, in Fragen des Tierschutzes zu kooperieren,

Abbildung 1

Flexible Äquivalenz in verschiedenen EU-Veterinärabkommen (VET) und CETA
(Anzahl enthaltener Rechtsakte)



wofür es bislang nur wenige internationale Standardvorgaben gibt, an denen man sich orientieren könnte. Im CETA wird zusätzlich zum SPS-Gremium ein übergeordnetes kooperatives Regulierungsforum etabliert, das für alle Sektoren maßgeblich ist.

Transatlantische Besonderheiten

Die Lebensmittelbestimmungen der EU und der USA unterscheiden sich in vielfacher Hinsicht (Tabelle 1, S. 6). Unterschiede lassen sich einerseits bei Prozessvorgaben feststellen, die etwa für die Bestimmung der Seuchenbelastung gelten (Verfahrensregelungen). Andererseits gibt es Regelungen, die auf prinzipiell unterschiedlicher Einschätzung von Risiken fußen (Risiko-toleranz).

Leitbilder:

EU vorsorgend, USA nachsorgend

Für die EU hat das Vorsorgeprinzip *Leitbildfunktion*. Demnach besteht dann eine Schutzpflicht, wenn Unternehmen nicht nachweisen können, dass genutzte Substanzen oder Verfahren unschädlich sind. Für die USA ist dagegen das Nachsorgeprinzip maßgeblich. Danach ist es an der öffentlichen Behörde, eine Schädlichkeit festzustellen und auf dieser Basis Verbote zu erlassen. Dieser risikobasierte Ansatz,

der dem der WTO nahekommt, wird durch die US-Tradition der Schadenshaftung noch unterstützt. Aufgrund der Geltung des Vorsorgeprinzips werden gerade neue Technologien oder Substanzen in der EU häufiger als in den USA komplett verboten. Diese liegen per se oberhalb von Grenzwerten, die international als Standards entwickelt wurden und zumindest bestimmte Rückstände gestatten. Insofern sind EU-Regelungen häufig angreifbar bzw. müssen durch eine Risikoschätzung gerechtfertigt werden. In den Fällen, in denen auch die USA Verbote erlassen (etwa für die Rohmilchvermarktung), gibt es oftmals keinen internationalen Referenzstandard, der als Grundlage für eine Klage vor der WTO dienen könnte.

Fokus:

Verfahren (EU) vs. Endprodukt (USA)

Der *Regelungsfokus* der EU liegt mehr auf dem gesamten Produktionsprozess als auf dem Endprodukt. Dieser Ansatz stellt hohe Anforderungen an jede Stufe dieses Prozesses. So soll in der EU etwa die Keimbelastung von Fleisch mittels durchgängiger Hygiene minimiert werden, die auf dem Hof beginnt und bis zum Teller des Endverbrauchers reicht. Entscheidend werden damit auch Maßnahmen, die eine Rückverfolgung ermöglichen sollen, wie etwa Erkennungschips für Tiere, aber auch aufwendige

Tabelle 1

Transatlantische Regelungsunterschiede:

Verfahrensregelungen und Risikotoleranzen (⊗ Verbot, √ Erlaubnis)

	EU	USA	WTO-Fall
Verfahrensregelungen			
▶ für genetisch veränderte Lebensmittel			
_Öffentliches Zulassungsregister	√	nicht vorhanden	
▶ für Tier- und Pflanzenseuchen			
_Regionalisierungsansatz	Region oft differenziert	Region oft der Staat	
_Escherichia-coli-Test bei Krustentieren	im Tierfleisch	im Wasser	
Prinzipielle Risikotoleranzen			
▶ bei genetisch veränderten Lebensmitteln			
_Zulassung	√ EU-weit ⊗ durch Mitgliedstaat	√	EU verurteilt
_Kennzeichnungspflicht	√ falls Inhalt > 0,9%	-	
▶ bei Fleisch			
_Durchführung von Dekontaminierung			
... mit Chlor	⊗	√	noch kein Urteil
... mit Milchsäure	√	√	
_Einsatz von Leistungsförderern (Hormone/Betablocker)	⊗	√	EU verurteilt
_Einsatz von Antibiotika			
... als Leistungsförderer	⊗	√	
... tierärztlich im organischen Landbau	√	⊗	
▶ bei Tierklonung			
_Vermarktung als Nahrungsmittel	√, neuer Vorschlag zum Verbot im Legislativverfahren	√	
_Kennzeichnungspflicht	-	-	
▶ bei Milch			
_Rohmilchvermarktung	√	⊗	
_Einsatz von Leistungsförderern (Bovines Somatotropin)	⊗	√	

Dokumentationen über alle Produktionsstufen hinweg. Die USA dagegen nehmen das Endprodukt stärker in den Blick und praktizieren eine chemische Fleischbehandlung etwa mit Chlor, die am Ende der Produktion Keime abtöten soll.

Entscheidungsverfahren:

EU politischer, USA risikobasierter
Transatlantische Regulierungsunterschiede beruhen auch auf abweichenden internen Entscheidungsverfahren. In der EU ist die Risikoschätzung seit der BSE-Krise institu-

tionell vom Risikomanagement getrennt. Die EFSA (und vergleichbare Behörden in Mitgliedstaaten) prüft die von Unternehmen vorgelegten Risikoschätzungen. Für die im Rahmen des Risikomanagements zu treffende Entscheidung, diese Produkte auch für die Nutzung zu erlauben, existiert ein Verfahren, in das Kommission, Ministerrat und Europäisches Parlament involviert sind. Häufig folgen deren Vertreter nicht dem Ergebnis der Risikoschätzung der EFSA – so etwa bei gentechnisch veränderten Organismen (GVOs) oder auch bei der Chlorbehandlung von Schlachtkörpern.

Beschlüsse zu eher technischen Aspekten haben oft die Form eines delegierten Rechtsakts, bei dem der Europäischen Kommission größere Entscheidungsbefugnisse verliehen werden als Europaparlament und Mitgliedstaaten. Zu solchen technischen Aspekten zählen zum Beispiel die Nutzung von GVOs und von Zusatzstoffen. Die alten Veterinärabkommen mit den USA und Kanada wurden sogar auf Basis von Ratsbeschlüssen unterzeichnet, was sowohl Europaparlament als auch nationale Parlamente – im Unterschied zu den aktuell verhandelten Handelsabkommen – komplett ausschloss.

In den USA gibt es keine institutionelle Trennung zwischen Risikoschätzung und Risikomanagement, dafür aber je nach Produkt unterschiedliche Zuständigkeiten. Daraus lässt sich erklären, dass die Kohärenz zwischen Risikoschätzung und politischem Risikomanagement in den USA größer ist als in der EU – politische US-Entscheidungen etwa über Zulassungen folgen stärker dem Ergebnis der Risikoschätzung.

Tipps für TTIP, abgestimmt auf Regelungsunterschiede

(1) Äquivalenz bei Verfahrensregeln:

Seuchendefinition und bakterielle Prüfung

Eine Harmonisierung oder Anerkennung verfahrensbezogener Maßnahmen wird dann möglich, wenn sie auf ähnlichen Risikoeinschätzungen beruhen und somit ein gleichwertiges Schutzniveau anstreben.

► *Flexible Äquivalenz.* Seit dem 26. September 2014 liegt die konsolidierte Fassung des CETA vor, so dass sich die Ersetzung des Veterinärabkommens nachvollziehen lässt (Abbildung 1, S. 5): Die Anzahl enthaltener Regelungsbereiche ist auf Seiten der EU zwar von 108 (Veterinärabkommen) auf 75 (CETA) gesunken, aber dafür ist die Zahl der als äquivalent definierten Bereiche von 3 auf 7 gestiegen. Kanada akzeptiert nach wie vor nur 3 Bestimmungen als gleichwertig. Beide Seiten schließen wie bisher einige Bereiche von der Äquivalenz aus (EU: 12, Kanada: 10). Für den größten Teil werden zusätzliche

Bedingungen gestellt. Eine ähnliche Flexibilität ist prinzipiell auch im TTIP vorstellbar, dessen Bestimmungen die des geltenden Veterinärabkommens ersetzen würden.

► *Gemeinsame Entscheidungsverfahren im »lebenden Abkommen«.* Ähnlich wie im CETA sind auch im TTIP ein SPS-Kooperationsgremium sowie ein generelles Regulierungsforum vorgesehen. Während sich das SPS-Forum mit der Umsetzung der betreffenden Maßnahmen befasst, soll das Regulierungsforum einen laufenden Austausch über Bestimmungen ermöglichen, die noch kein Gegenstand des Abkommens sind. Dies beträfe etwa pflanzliche Bestimmungen. Wichtig wäre eine ausgewogene Besetzung des Regulierungsrats: Neben Vertretern der Industrie sollten auch solche der Zivilgesellschaft in den Aushandlungsprozess eingebunden werden. In CETA wird dies zumindest empfohlen. Damit würden nicht nur die reinen Gesundheits- und Handelswirkungen neuer oder neu angeglicher Standards berücksichtigt, sondern auch die Folgen für Verbraucher. Im CETA wird zudem als wichtig betont, Vertreter von Drittstaaten zu beteiligen, was ebenso bei TTIP gelten sollte.

(2) Bei Risikotoleranzen erkaufte Freiheit und Kennzeichnung: Leistungsförderer, GVOs und Dekontaminierung

Bestehen prinzipielle Unterschiede in der Art, wie ein Risiko bewertet wird, ist eine Verständigung über ein gleichwertiges Schutzniveau und damit eine Äquivalenzanerkennung nicht möglich. Doch muss es nicht zwangsläufig dazu kommen, dass sich der Ansatz eines Akteurs durchsetzt:

► *Kompensationsgeschäfte.* Bei der nach Jahrzehnten gefundenen Einigung im Hormonfleischstreit haben beide Seiten gewonnen: Die EU erkaufte sich die Option, an den eigentlich verurteilten Standards festzuhalten, mit Zollangeboten an die erfolgreichen Kläger. Kanada und die USA genossen Zollfreiheit für eine begrenzte Menge von hormonfreiem Rindfleisch, für das die EU ansonsten recht hohe Zölle erhebt.

Wegen des geltenden Chlorverbots konnten im Jahr 2013 nur 200 Tonnen chlorfrei

produziertes Geflügel aus den USA in die EU importiert werden. Für Geflügelimporte gilt eine Quote mit vergünstigtem Zoll, die mit dieser Menge bei weitem nicht ausgeschöpft wird. Weitere Zollsenkungen bis hin zur Zollfreiheit könnten für die USA Anreiz sein, größere Mengen zu produzieren, um die entstehenden höheren Produktionskosten zu decken. Auch für den Einsatz anderer Leistungsförderer (Somatotropin in der Milchproduktion, Betablocker in der Schweinemast), die in der EU verboten sind, wären Zollanreize zur Einhaltung des EU-Standards eine mögliche Lösung.

► *Private Kennzeichnung als Lösungsoption.* Mit der privaten, freiwilligen Kennzeichnung konnten bereits Streitfälle gelöst werden – die USA etwa wurden von der WTO verurteilt, weil sie den Import von Thunfisch aus Mexiko wegen der dort üblichen Fangmethode verboten hatten, die Delfine schädigte. Ein privates Label »delfinfreundlicher Thunfisch« hatte zur Folge, dass sich die in den USA erlaubte Fangmethode ohne jeglichen gesetzlichen Standard auf dem Markt durchsetzte, da die Verbraucher anderen Thunfisch komplett ablehnten. Allerdings kann auch eine Kennzeichnungsregel handelsverzerrend wirken und zum Gegenstand von Streitfällen werden: Die amerikanische Kennzeichnung der Herkunft von Fleisch ist verurteilt worden, weil darin eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung heimischer Produkte und kanadischer Importe gesehen wurde. Ähnlich könnte auch die in der EU geltende gesetzliche Pflicht zur Kennzeichnung gentechnisch veränderter Nahrungsmittel oder eine etwaige Pflicht zur Kennzeichnung von chlorbehandeltem Geflügel angreifbar sein, wenn sie diskriminierend wirken würden. Rein private Labels böten eine Lösung, da gegen sie nicht vor der WTO geklagt werden kann.

Für die Streitbeilegung ist eine Kultur der Offenheit und der Transparenz nötig
Obwohl Unterschiede in Verfahren und Risikoeinschätzung zwischen beiden Seiten

des Atlantiks offenkundig sind, zeigt ein Blick auf bestehende Abkommen, dass es eine Reihe von Ansätzen gibt, mit denen sich Streitfragen in den TTIP-Verhandlungen klären lassen. Diese Ansätze bieten Alternativen zur befürchteten Vereinheitlichung der Standards, bei der beide Seiten einen Standard übernehmen.

Auch ein Beibehalten eigener Standards ist möglich. Ein solches Beharren auf eigenen Standards bedeutet zwar den Verzicht auf Wohlfahrtsgewinne aus intensiverem Handel, wie sie das TTIP bieten soll. Doch hat das Beharren auch einen Nutzen. Er besteht erstens in der Verringerung externer Kosten, die von den üblichen Risikoschätzungen nicht erfasst werden – etwa solche Gesundheits- oder Umweltwirkungen, die man gewöhnlich nicht testet. Die Methodik der Risikoschätzung und auch die Meinung der Experten, was genau zu schätzen sei, sind ohnehin einem ständigen Wandel unterworfen: In Zukunft dürften daher andere Risiken geschätzt werden als heute. Der zweite Nutzen, den das Festhalten an eigenen Standards hat, liegt in dem politischen Gewinn, der erzielt wird, indem man das Verbrauchervertrauen schützt. Dieses Vertrauen beruht auf subjektiver Wahrnehmung, die von naturwissenschaftlicher Risikoschätzung unberührt bleibt. Die Verbraucherwahrnehmung wird als willkürlicher Aspekt von der WTO nicht als maßgebender Faktor politischer Entscheidungen akzeptiert. Da Risikobewertung aber immer auch ein soziokultureller, subjektiver Vorgang ist, wird es auch in Zukunft Konflikte zwischen Staaten geben. Umso wichtiger ist es, dass diese Konflikte transparent und offen ausgetragen werden. Die empfohlene Öffnung des Regulierungsrats für gesellschaftliche Gruppen und im CETA auch für Drittstaaten sollte daher realisiert und zudem ins TTIP übernommen werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2014
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364