

 HEINRICH BÖLL STIFTUNG  
EUROPA

E-PAPER

# Clash of Regulations?!

Beobachtungen zur  
regulatorischen  
Kultur in den USA  
und Europa

**PETER KREYSLER**

Eine Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung, April 2016  
erscheint in der Reihe **TTIP Series**

# **Clash of Regulations?!**

Beobachtungen zur regulatorischen Kultur in  
den USA und Europa

**verfasst von Peter Kreysler**

**Eine Publikation des Stiftungsverbundes der Heinrich-Böll-Stiftung  
erscheint in der Reihe TTIP Series**

Seit 2013 verhandeln die USA und die Europäische Union über ein transatlantisches Freihandelsabkommen. Dieses «Transatlantic Trade and Investment Partnership», kurz TTIP genannt, soll Handelshemmnisse beseitigen, die zurzeit zwischen den USA und Europa bestehen. Die in den jeweiligen Ländern geltenden Standards, Zulassungsverfahren und Grenzwerte sollen harmonisiert werden, um dadurch Waren und Dienstleistungen leichter über den Atlantik hinweg handeln zu können. Unternehmen erhoffen sich dadurch nicht nur neue Absatzmärkte zu erschließen, sondern auch unkomplizierter investieren zu können. Viele Menschen auf beiden Seiten des Atlantiks stehen diesem Vorhaben jedoch kritisch gegenüber – nicht zuletzt, weil die Komplexität der Anliegen und die Verhandlungshintergründe der verschiedenen Akteure nur sehr schwer von außen durchschaubar sind und Verhandlungen im Geheimen geführt werden. Schnell stand deshalb das gesamte Abkommen in der Kritik. Kaum jemand weiß jedoch, wie in den USA und in Europa regulatorische Prozesse wirklich funktionieren. Wie kommen Standards und Grenzwerte eigentlich zustande? Wie gestalten sich Zulassungsverfahren in der Praxis und wer ist an diesen beteiligt? Und gibt es hier wirklich so große Unterschiede zwischen den USA und den EU-Ländern? Genau diesen Fragen will der folgende Text auf den Grund gehen. Dabei wird der Fokus auf ein Aufzeigen regulatorischer Praktiken in den USA gelegt. Will man das Abkommen entmystifizieren, wie ja auch Wirtschaftsminister Siegmund Gabriel immer wieder fordert, müssen die nationalen Kontexte, denen die Verhandlungen zu TTIP zu Grunde liegen, für die Bevölkerung besser verständlich sein. Es ist essentiell zu wissen, wie groß die Unterschiede zwischen den USA und Europa in den tangierten Bereichen wirklich sind.

## Wie groß sind die Unterschiede wirklich?

Die Wege, auf denen die USA und die EU-Länder zu ihren regulatorischen Vorgaben kommen, unterscheiden sich mitunter stark. Obwohl z.B. die naturwissenschaftlichen Herangehensweisen bei den Prüfverfahren in den USA und Europa nahezu identisch sind, werden die Ergebnisse oft anders interpretiert und andere Rückschlüsse gezogen, um nur einen gravierenden Unterschied zu nennen. Zudem kommt es bei Risikoanalysen stark darauf an, welche wissenschaftlichen Studien herangezogen werden – ob sie von der Industrie oder von öffentlichen Forschungsinstitutionen angefertigt wurden. Dabei ist es auch von großer Bedeutung, ob die Zulassungsbehörden den Zugang zu den Rohdaten haben, um so die Rückschlüsse und Risikoeinschätzungen nachverfolgen zu können. Der aktuelle Streit um die Zulassung von Glyphosat illustriert das sehr anschaulich. Während die Weltgesundheitsorganisation, WHO, den Unkrautvernichter Glyphosat als krebserregend eingestuft hat, hat die europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit, EFSA, ihn als harmlos bewertet. Bei so einem Streifall und uneindeutigen wissenschaftlichen Meinungen in den Zulassungsbehörden hat die EU Politik – dank des in Europa geltenden Vorsorgeprinzips – trotzdem die Möglichkeit das Pestizid vorsorglich zu verbieten, mit der Begründung, dass das Restrisiko für die Bürger/innen zu groß wäre. In den USA gäbe es diese Option nicht bis nicht hundert prozentig bewiesen ist, dass der Stoff gefährlich ist. Mit TTIP und dem kanadisch-europäischen Handelsabkommen CETA steht das Vorsorgeprinzip nun möglicherweise auf dem Spiel.

## Die sogenannte «regulatorische Kultur» ist geprägt von der politischen Kultur einer Gesellschaft

Eine Menge Fragen stehen also im Raum, wenn man versucht sich den regulatorischen Praxen in unterschiedlichen nationalen Kontexten anzunähern: Wie werden Mehrkosten, Sicherheit und Praktikabilität gegeneinander abgewogen? Welche unterschiedlichen Interessengruppen sind an diesem Abwägungsprozess beteiligt und mit welchen Einflussmöglichkeiten? Wie werden Standards und Gesetze auf die Herausforderungen einer sich ständig wandelnden Welt angepasst? Welche Rolle kommt in diesem Aushandlungsprozess der Forschung zu – und ist diese überhaupt unabhängig genug von Finanzierungen durch Industrie und Unternehmen, um wirklich objektive Bewertungsgrundlagen zu liefern, so dass sie ein unabhängiges Bild abgeben kann?

### Unterschiede überbrücken

Eine große Herausforderung, die sich bei den TTIP-Verhandlungen stellt, ist, wie man – trotz der identifizierten allgemeinen gemeinsamen Werte – die Unterschiede im Detail zwischen der EU und den USA überbrücken kann, ohne die eigenen Werte aufzugeben. Ergänzend hierzu wird von der EU-Kommission aber auch immer wieder in den Medien und auf ihrer Webseite betont: «Das Kernanliegen des TTIP-Abkommens darf dabei nicht aus den Augen verloren werden: Wirtschaftliches Wachstum für die Eurozone zu erzeugen»<sup>[1]</sup>. So die EU-Kommission in einer Studie im September 2013.

Ob dieser Spagat gelingt, wird darüber entscheiden, ob die TTIP-Verhandlungen zu einem von einer breiten Bevölkerungsmehrheit getragenen Vertragsabschluss führen werden. Der Erfolg dieses Vertrages würde sich dann nicht nur daran bemessen lassen, ob das Abkommen tatsächlich der «Jobmotor» für Europa wird, den sich nicht nur die EU-Kommission, sondern auch das deutsche Kanzleramt davon erhofft, sondern auch, ob die jeweiligen Grundwerte in den regulatorischen Kulturen der Vertragspartner/innen erhalten bleiben.

### Wie soll TTIP praktisch wirken?

Mit dem Konzept der «regulatorischen Kooperation» hat die EU-Kommission einen Vorschlag in die Verhandlungen eingebracht, wie die Synchronisierung der regulatorischen Mechanismen in Zukunft aussehen könnte. Hierbei soll nicht nur der Abstimmungsprozess besser koordiniert werden, sondern mit einem sogenannten regulatorischen Rat, dem Regulatory Cooperation Council (RCC) auch eine Institution geschaffen werden, die diese Aufgabe ganz konkret übernimmt. Auch die USA sehen in der Thematik der internatio-

**1** [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/september/tradoc\\_151787.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/september/tradoc_151787.pdf)

nalen regulatorischen Kooperation Handlungsbedarf. So unterschrieb Präsident Barack Obama schon im Mai 2012 die «Executive Order International Regulatory Cooperation», um Standards mit ausländischen Handelspartner/innen in einer zunehmend globalisierten Welt leichter anzugleichen und die Zulassung innovativer Produkte zu beschleunigen. Ausgangspunkte, die auch den Vorschlägen der EU zur regulatorischen Kooperation innerhalb von TTIP zu Grunde liegen.

Zu der konkreten Ausgestaltung des Rates ist bisher wenig bekannt. Ein gefürchteter negativer Effekt der geplanten regulatorischen Kooperation scheint sich jedoch schon jetzt abzuzeichnen: Im Vorgriff auf ein kommendes TTIP-Abkommen – oder aber um weitere Verhandlungen nicht zu verkomplizieren – herrscht in Brüssel schon seit einiger Zeit eine zunehmende Vorsicht, neue regulatorische Verordnungen zu beschließen, die ein Handelshemmnis mit den USA darstellen könnten, so der Europa-Parlamentarier Martin Häusling, MdEP der Fraktion der Grünen. In diesem Zusammenhang spricht man auch von einem «regulatorischen Chill», also einer Verlangsamung oder Abkühlung der regulatorischen Aktivitäten, die sich bis in die Gesetzgebung niederschlagen kann. Als aktuelles Beispiel erwähnt Häusling den Bereich Gentechnologie – und hier insbesondere die Opt-Out Regelung – und die seit 2012 von der EU Kommission verschleppte Regelung zum Umgang mit Nanomaterialien und hormonell wirksamen Stoffen.

## Wodurch zeichnet sich die regulatorische Praxis in den USA aus?

Aus europäischer Perspektive stechen einige Merkmale der unterschiedlichen regulatorischen Kulturen diesseits und jenseits des Atlantiks besonders hervor.

Zum Beispiel kommt in den USA der unabhängigen Umwelt-Behörde, der Environment Protection Agency (EPA) in den Bundesstaaten mehr Macht zu, als vergleichsweise den Umweltbehörden in Europa. Außerdem ist die Bildung von Standards dort weniger zentralistisch organisiert als bei uns, so analysiert Dr. Stormy Annika Mildner vom Bund Deutscher Industrie (BDI). Viele Neuerungen und Sicherheitsstandards wie Tabak- und Alkoholverordnungen oder Autosicherheitsvorschriften wurden beispielsweise zuerst in Kalifornien eingeführt und dann auf nationaler Ebene übernommen. Der Drei-Wege-Katalysator ist ein berühmtes Beispiel dafür. Diese Neuerung war europäischen Standards weit voraus: So wurden, um die strengereren als in Europa bestehenden Abgasvorschriften der US-amerikanischen EPA zu erreichen, Fahrzeuge zunächst mit Zwei-Wege-Oxidationskatalysatoren ausgestattet, die zwar Kohlenstoffmonoxid und unverbrannte Kohlenwasserstoffe zu Kohlenstoffdioxid und Wasser umsetzten, Stickoxide jedoch nicht aus dem Abgas entfernten. Die erste flächendeckende Einführung erfolgte 1975 auf dem US-Markt. Auch das strikte Rauchverbot an öffentlichen Orten und in Restaurants wurde in den USA sehr früh erlassen. Und bei der Regulierung von Finanzinstitutionen und Banken schuf die US-Regierung

mit dem «Dodd Frank Act»<sup>[2]</sup> strengere Vorgaben als die Europäische Union. Viele weitere Beispiele lassen sich aufzählen: Benzin enthält in den USA weniger krebserregendes Benzol, für Pestizide in Fruchtsäften gelten strengere Grenzwerte und viele medizinische Produkte wie Herzschrittmacher, Blutdruckgeräte, Brustimplantate oder künstliche Gelenke unterliegen strengeren Auflagen.

Und häufig ist Kalifornien nach wie vor einen Extra-Schritt voraus: Besonders in der Luftreinhaltung werden im verkehrsreichen Golden State inzwischen besonders strenge Regeln angelegt. Und auch die kostenlose Abgabe von Einwegplastiktüten wurde dort bereits verboten.

In anderen Bereichen hat Europa strengere regulative Verordnungen, wie zum Beispiel bei chemischen Stoffen, die in der EU durch die REACH Verordnung reguliert werden (REACH-Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals). Auch der Datenschutz ist in Europa gesetzlich erheblich strenger geregelt als in den USA.

In anderen Fällen gehen die USA und die EU unterschiedliche Wege, kommen aber am Ende zum gleichen Ergebnis. So würde beispielsweise in den USA niemand auf die Idee kommen, den chemischen Stoff Asbest weiterhin als Baumittel zu verwenden, obwohl dies, im Gegensatz zu Europa, in den USA gesetzlich immer noch erlaubt ist. Die Unternehmen verzichten in den USA quasi freiwillig auf den Einsatz von Asbest, da sie bei durch Asbest hervorgerufenen Krankheits- und Todesfällen mit millionenschweren Geldstrafen rechnen müssen. Das in den USA weit ausgeprägte Instrument der Schadensersatzklagen lässt somit häufig Unternehmen von sich aus «vorsichtiger» handeln, als es von gesetzlicher Seite vorgeschrieben ist.

## Wie gestalten regulatorische Praktiken unsere Zukunft?

Die globale Wirtschaft wird sich in den nächsten Jahren auf zunehmend vereinheitlichte Zulassungs- und Regulierungsverfahren zubewegen. Weltumspannende Liefer- und Handelsketten sowie Absatzmärkte machen diese globalen Standards unabdingbar – und umso strenger diese globalen Standards sind, desto geschützter sind die Verbraucherinnen und Verbraucher – so die Einschätzung von Handelsexpert/innen der Industrie. Die Verschränkung der globalen Märkte wird schon bald – mit oder ohne TTIP – weiter zunehmen. Deshalb braucht es auch dringend bessere und verlässliche globale Standards und Zulassungsverfahren.

Damit stellt sich die Frage: Wie werden diese Regeln aussehen und welche Akteur/innen werden im globalen Wettbewerb die Regeln durch ihre Marktmacht mitgestalten können? Die Diskussion um TTIP bietet nicht zuletzt einen guten Anlass für diese wichtige und überfällige Debatte.

2 <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Definition/dodd-frank-act.html>

## Regulierung als Innovationsbremse?

Spricht man mit innovativen Firmen, kann man erleben, wie Forscher/innen neue Lösungen und höchst innovative Produkte entwickeln, diese aber nicht zur Anwendung kommen, weil sie in langwierigen Zulassungsverfahren «steckenbleiben» und sich dadurch die Markteinführung verzögert. Während Kritikerinnen und Kritiker warnen, dass diese neuen Produkte nicht abschätzbare Gefährdungen und Risiken für die Bevölkerung und Umwelt darstellen können und daher komplexe Zulassungsverfahren befürworten, sehen andere diese Verfahren als Hemmnis in dieser sehr dynamischen Phase der Forschung und Innovation. Zwanzig der wichtigsten europäischen Unternehmen im Bereich Forschung und Innovation – Unternehmen, die weltweit jährlich 30 Milliarden investieren und 1,5 Millionen Angestellte beschäftigen – forderten daher am 4. November 2014 in einem Brief an Jean Claude Juncker die Einführung eines «Innovation Principles» in Europa. Damit ist nicht das Nachsorgeprinzip gemeint, das in den USA angewendet wird, vielmehr wünscht man sich, dass Innovationen weniger durch strenge Regulierungen behindert werden.<sup>[3]</sup>

Diese Unternehmen prangerten das «Regulatory Environment» in Europa an: Forschung und Entwicklung führten zwar zu neuen Produkten und könnten so zu einem Jobmotor werden, diese Prozesse würden aber durch zu bürokratische und überregulierte Zulassungsverfahren quasi im Keim erstickt. Somit bleibt die zentrale Frage: Können die USA und die EU im Rahmen der TTIP-Verhandlungen Mechanismen entwickeln, die den Bedenken und Schutzansprüchen von Verbraucher/innen gerecht werden und gleichzeitig die Industrie in ihrer wichtigen Funktion als Innovationstreiberin fördern?

Die gemeinsame transatlantische Anerkennung der organischen Anbaumethoden im Bereich der Bio-Landwirtschaft zeigt, dass durchaus Mechanismen und Zulassungsregeln für einen sinnvollen regulatorischen Brückenschlag über den Atlantik gefunden werden könnten. Dieses Beispiel wird immer wieder gerne als ein erfolgreiches Modell angeführt.

3 [http://www.riskforum.eu/uploads/2/5/7/1/25710097/innovation\\_principle\\_letter\\_4\\_nov.pdf](http://www.riskforum.eu/uploads/2/5/7/1/25710097/innovation_principle_letter_4_nov.pdf)



Die Verhandlungen über TTIP werden auf europäischer Seite von der Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission geführt.

## Kommt der globale Standard – und wenn ja: wie sieht er aus? Fragen wir die Akteur/innen doch direkt!

Beginnen wir unsere Nachfrage bei Prof. Dr. Reinhard Quick. Sein Büro liegt nahe dem Europaparlament in Brüssel. Er sitzt für den deutschen Verband der chemischen Industrie (VCI) in einem gegründeten TTIP-Berater/innengremium, durch das die EU-Kommission mehr Transparenz schaffen will. In diesem Gremium sind die so genannten «Stakeholder» der TTIP-Verhandlungen vertreten: Chemieindustrie, Autoindustrie, Lebensmittelindustrie, aber auch Gewerkschaften. Mit seinen feinen Sensoren des erfahrenen Kommunikators hat Reinhard Quick den wachsenden öffentlichen Widerstand gegen TTIP in Deutschland früh wahrgenommen. Im Gespräch umreißt er das Wesen des Zulassungsprozederes: In Europa werde vorsorgend geprüft, welche Substanz gefährlich ist. REACH heisst das Verfahren, das die Verbraucher/innen vor gefährlichen Chemikalien schützt. Um dieses Gesetz wurde lange in der EU gerungen. In den USA ist das umgekehrt.

«Man kommt also mit anderen Methoden zum gleichen Ziel» versucht mir Reinhard Quick glaubhaft klar zu machen und räumt dann doch ein, dass die Unterschiede zwischen den USA und Europa bei den Chemiestandards besonders groß sind. Um das zu symbolisieren hebt er seinen linken Arm einen guten halben Meter über den Tisch, um damit Europas hohe Umweltstandards und Grenzwerte anzudeuten. Die rechte Hand – die USA – hat sich kaum bewegt. Symbolisch will er mir mit der Geste den großen kulturellen Unterschied ganz klar machen: «Dabei sind die hohen Umwelt- und Chemiestandards zur Zeit für die EU-Industrie ein Standortvorteil, dadurch verkaufen sich einige Produkte auch besser.»

Immer wieder versichert mir Reinhard Quick in unserem Gespräch: Die hohen EU-Standards werden bei den TTIP-Verhandlungen nicht angetastet. Aber dann schiebt er das entscheidende Argument ganz sanft nach: «Europa mit seinen vielen Verordnungen ist inzwischen ein <Bremsen des chemischen Fortschritts>. Wenn wir hier in Europa neue An-

wendungen nicht besser umsetzen können, gehen die Firmen woanders hin, das lässt sich am eindrucklichsten an der Gentechnologie Biotech illustrieren. Die ganze Forschungsindustrie in diesem Sektor ist bereits in die USA abgewandert. Wir fordern eine Trendwende und nennen es «The Innovation Principle».» Das Innovationsprinzip: Der Begriff klingt erst einmal freundlich. Reinhard Quick sieht in dem TTIP-Abkommen den ersten Schritt eines langen Weges, um überall in der Welt vergleichbare Standards zu haben und vergleichbare Zulassungsverfahren: «Was die Unternehmen brauchen, die global agieren, ist ein Welt-Standard, das heißt, man kann auf der ganzen Welt auf den gleichen Anerkennungs-Zulassungsvorgang zurückgreifen, bis dahin ist es aber noch ein weiter Weg, [es] würde aber die Arbeit der Unternehmen sehr erleichtern.»

Auch Tim Bennett von Trans-Atlantic Business Council (TABC) sieht in der Anerkennung der gleichen Standards eines der größten Potentiale für TTIP: «Wenn die USA mit Europa zusammenarbeitet, könnte der größte Wirtschaftsraum der Welt einen so genannten Gold-Standard setzen, das heißt auch für China», so Tim Bennett.

Aber was heisst das für Europa? Und was sagen die Akteur/innen in den USA?



Tim Bennett vom Trans Atlantic Business Council fordert die Liberalisierung aller Agrarprodukte aus den USA und die Einführung von Investitionsschiedsverfahren – ISDS.

Das Center for Progressive Reform, kurz CPR, ist eine unabhängige Organisation der Zivilgesellschaft mit Sitz in Washington, DC, die seit Jahrzehnten regulatorische Prozesse beobachtet. Meist sind es Rechts- und Staatsrechtsprofessorinnen und -professoren aus

dem ganzen Land, die bei CPR mitarbeiten. Jedes Jahr veröffentlichen sie Berichte und Einschätzungen – sogenannte White Papers – über den Zustand der Zulassungsbehörden. Regulatorische Instanzen werden durch das Institut analysiert und beobachtet und in Online-Blogs heftig debattiert. Auch, ob bestehende Regularien überhaupt angewendet werden – was nicht immer der Fall ist – wird hier genau untersucht.

Matt Freeman von CPR erklärt mir im Gespräch die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der regulatorischen Prozesse in den USA und Europa:

«Wie im europäischen System bekommen die US-amerikanischen regulatorischen Behörden wie die Environmental Protection Agency (EPA) oder die Food and Drug Administration (FDA) ihre Regulierungsvorgaben von der US-Bundesregierung. Die Behörden brauchen diese Autorisierung, um zu regulieren, können also nicht selbständig handeln. Für jede dieser Umsetzungen gibt es einen so genannten <Act>. Zum Beispiel wird der <Clean Air Act> von der Environmental Protection Agency, EPA, umgesetzt, damit die Grenzwerte bei der Luftverschmutzung eingehalten werden.»

«Doch der ganze Vorgang ist begleitet von einem robusten Anhörungsvorgang», erklärt mir der Rechtswissenschaftler David Hunter in Washington, DC und ergänzt: »Für die meisten Eingebungen einer neuen Regulierung bekommen die Behörden meist über tausend Kommentare von Bürgerinnen und Bürgern oder Gruppen aus Bürgerrechtsbewegungen, Industrievertreter/innen, Umweltexpert/innen, aber auch Wissenschaftler/innen oder Anwälte/innen. Das macht den Vorgang sehr langwierig, aber auch sehr transparent und gerecht. Jeder darf sich äußern und wird auch ernst genommen. Man versucht in der frühen Befragungsphase wirklich ein Gefühl zu bekommen, wie eine sinnvolle Regulierung, Grenzwerte oder ein neues Gesetz aussehen könnte und was sich die Bürgerinnen und Bürger darunter vorstellen.»

Es gibt noch einige weitere gravierende Unterschiede zu europäischen Regulierungssystemen. So sind einige der US-Regulierungsbehörden stärker an der Executive angegliedert als andere. Bei den stärker angegliederten Behörden hat der US-Präsident eine direkte Weisungsbefugnis und kann so in die Handlungen der Behörden unmittelbar eingreifen. Er benennt und entlässt zum Beispiel die Direktorinnen und Direktoren dieser Regulierungsbehörden und bestimmt, wie Regularien umgesetzt werden. «Seit den 80er Jahren wird zunehmend mit der Postenbesetzung versucht, auch die Politik der Behörde zu steuern, was direkte Auswirkungen auf die Tätigkeit der Behörde hat», so Matt Freeman.

Ganz im Sinne dieser Personalpolitik machte Präsident Georg W. Bush den Vorstandsvorsitzenden eines Bergwerkunternehmens zum Leiter der Mine Safety and Health Administration und einen Transportunternehmer zum Leiter der Federal Motor Carrier Safety Administration. Auch Jeffrey Holmstead war, bevor er sein Amt bei der EPA übernahm, ein Interessenvertreter der Chemical Manufacturers Association, anschließend hatte er dann die Aufgabe, den <Clean Air Act> umzusetzen. Es gab den Vorwurf, dass besonders unter den republikanischen Präsidenten zunehmend die Tendenz bestehe, die Kandidaten und Kandidatinnen stärker aus ideologischen Gründen auszusuchen, anstatt aus Gründen ihrer beruflichen Qualifikation. «Zum Beispiel war die EPA Direktorin Anne Gorsuch, bevor sie

von Präsident Reagan nominiert wurde, Mitglied des Colorado House of Representatives und gehörte zu einer Gruppe Abgeordneter, die als «House Crazies» bekannt wurde» – militante Konservative, die gegen die zunehmenden Auflagen an die umweltschädigenden Betriebe vorgingen. Ein anderes bekanntes Beispiel ist Michael Brown, den George W. Bush zum Leiter der Federal Emergency Management Agency (FEMA) ernannte. Brown war vor seiner Berufung ins Amt Kommissar der International Arabian Horse Association. Diese Entscheidung brachte dem Präsidenten nach dem Wirbelsturm Katharina viel Kritik ein, da sich FEMAs Koordinationsarbeit in New Orleans besonders durch Dilettantismus auszeichnete.

Nicht immer dominierte diese Personalpolitik. Viele der Präsidenten des 20. Jahrhunderts besetzten die Direktionsposten in den regulatorischen Behörden nach dem Prinzip, dass diejenigen dem Land am besten dienen könnten, die die meisten Erfahrungen und einen adäquaten wissenschaftlichen Hintergrund hatten. «Erst seit den 1980er Jahren wurde mit diesem Prinzip gebrochen. Das gipfelte in der Präsidentschaft von George W. Bush, während dessen Amtszeit die Posten häufig aus politischem Kalkül vergeben wurden», so Matt Freeman, in einem Gespräch.

Erst Präsident Obama kehrte stärker zum Prinzip der «Scientific Administration» zurück. Obamas Ernennungen sind nicht weniger ideologisch, unterminieren aber nicht den Sinn und Zweck des Institutes. So besetzte er z.B. den Leitungsposten der Occupational Safety and Health Administration (OSHA) mit David Michaels – vormals Professor für Umweltschutz an der George Washington University. Dieser hatte kurz vor seiner Ernennung in 2008 ein bemerkenswertes Buch mit dem Titel veröffentlicht: *Zweifel ist ihr Produkt - wie die Industrie die Wissenschaft untergräbt und damit Ihre Gesundheit gefährdet.*<sup>[4]</sup> In diesem Buch erklärt David Michaels detailreich, wie es der Wirtschaft zunehmend gelingt, unternehmensunfreundliche Regulierungen zu verzögern, indem sie Unsicherheiten in der Wissenschaft und bei den Forschungsergebnissen fabriziert und Zweifel streut. «Nur um die Öffentlichkeit so konfus zu machen, dass sie die Gefahren von Klimawandel, Passivrauchen, Asbest, Plastik und vieler anderer giftiger Stoffe nicht erkennt», so das Argument von David Michaels weiter.

**4** Michaels, David, London: Oxford University Press 2008: *Doubt is Their Product. How industry's assault on science threatens your health.*



David Michaels von OSHA, Foto: cc-by-nc-nd House Committee on Education and the Workforce Democrats

Auch bestimmte Präsident Obama die Chemie-Ingenieurin Lisa Jackson als neue Leiterin der EPA, die zuvor das Department of Environmental Protection von New Jersey geleitet hatte. Während Jacksons Amtszeit bei der EPA setzte sie strengere Verbrauchsnormen für Automotoren durch und autorisierte, dass CO<sub>2</sub> eine Gesundheitsgefährdung für die Bevölkerung darstellt – ein Beschluss, der in einer Gesellschaft, in der viele nicht an den menschlich gemachten Klimawandel glauben, ein bemerkenswerter Schritt war. Aus diesen Benzinverbrauchsnormen heraus ergaben sich neue EPA-Richtlinien bezüglich der Reduktion von klimaschädlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen.

Aber es gibt auch in der Zeit der Obama-Administration reichlich Fälle, in denen wichtige Positionen in Regulierungsbehörden mit Industrievertreter/innen besetzt wurden. So wurde beispielsweise im Januar 2010 Michael R. Taylor auf die neu geschaffene Stelle des stellvertretenden Kommissars für Lebensmittelsicherheit bei der Food and Drug Administration (FDA) berufen. Taylor war zuvor beim Saatgut- und Biotech-Unternehmen Monsanto Vizepräsident für Public Policy gewesen. Ihm wird zugeschrieben, dafür verantwortlich zu sein, dass genetisch veränderte Lebensmittel nicht extra getestet werden müssen.

## Regulatory Capture

Das Beispiel der gentechnisch veränderten Lebensmittel, Futtermittel und Saatgüter bringt uns zu einem grundlegenden Problem, mit dem regulierende Gesetzgebung heute konfrontiert ist: Diejenigen, die Tests zu Wirksamkeits- und Sicherheitsnachweisen von z.B. Arznei- und Lebensmitteln in Auftrag geben oder oft selbst durchführen, haben diese Arznei- und Lebensmittel in vielen Fällen auch selbst produziert. Dieses Phänomen wird als «regulatory capture» bezeichnet –und beschreibt die systematische Unterwanderung staatlicher Aufsichtsfunktionen. Viele der großen Medikamentenskandale der letzten hundert Jahre sind durch diese Regulierungspraxis erst möglich gewesen, wie die Einfüh-

zung des Medikaments Contergan 1962, Prozac 1994, oder VIOXX in 2004. «Regulatory Capture» ist ein internationales Phänomen, was auch in Europa zunehmend problematisch gesehen wird.

Das Problem mit den vom US-Präsidenten bestellten Direktor/innen und Behördenleiter/innen ist, dass sie Gesetze und Regularien quasi durch die «politische Linse des Präsidenten» interpretieren. Dieses Politikmittel wird für den Präsidenten besonders wichtig, wenn er gegen die Mehrheit der gegnerischen Partei im Kongress anregieren muss. Die aktuelle Situation in Washington belegt das: Der demokratische Präsident Barack Obama steht einem republikanisch dominierten Kongress gegenüber. Deshalb versucht der Präsident, seine Politik über die regulatorischen Behörden durchzusetzen. «Seit einigen Jahren ist der politische Prozess in Washington blockiert, so dass es sehr schwer wird, wichtige Regularien durchzusetzen, hier herrscht der regelrechte «reform gridlock», also ein Reformstillstand», meint Prof. David Hunter.

## Umsetzung von Regularien: ein langer mühsamer Weg

In einem normalen Gesetzgebungsprozess legt der Gesetzgeber fest, wie streng ein Gesetz ausgelegt und bis wann es umgesetzt werden muss. Jedoch kommt es bei der Implementierung von Gesetzen immer wieder zu Verzögerungen, wie Matt Freeman von der CPR in seinen Studien deutlich machen konnte: «Auch wenn der Kongress [ein] Gesetz bereits erlassen hat, ist es in der US-Realität ein sehr langer und mühsamer Weg bis Grenzwerte oder ein Verbot von bestimmten Chemikalien wirken, auch weil die regulatorischen Behörden sich zunehmend durch Absprachen mit dem Weißen Haus rückversichern müssen. [...] Diese Regeln werden ja nicht nur einfach so beschlossen, aufgeschrieben und dann verkündet. Die Implementierung ist dann ein weiter langer politischer Prozesses, an dem nicht nur die Öffentlichkeit und Industrievertreter/innen beteiligt sind, sondern auch andere regulatorische Agenturen. [...] [Diese] sind verpflichtet, auf die vorgebrachten Bedenken und Kommentare der verschiedenen Interessentengruppen in schriftlicher Form einzugehen. Manchmal werden die Regularien daraufhin wieder verändert.» Diese geänderten Vorschläge und Eingaben werden dann wiederum an die zentrale Regulierungsbehörde im Weißen Haus geschickt – dem Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA).

Das Office of Information and Regulatory Affairs wurde 1980 von Ronald Reagan gegründet. Kritikerinnen und Kritiker haben immer wieder bemängelt, dass das OIRA auf den Regulierungsvorgang nochmals einen zusätzlichen «Schleier» legt, da der ganze Umsetzungsprozess noch einem zusätzlichen Vorgang unterzogen wird und dadurch Prozesse weiter verlangsamt werden.

## Bei der OIRA stehen die Kosten im Zentrum

Die zentrale Aufgabe des OIRA ist es, die anstehenden Regularien erneut auf ihre ökonomischen Implikationen hin zu prüfen. Deshalb sind die meisten Mitarbeiter/innen der OIRA

Wirtschaftsexpert/innen. Sie unterziehen jede neue Verordnung einer genauen Kostenprüfung, der so genannten «cost-benefit analyses to regulations». Das CPR kritisiert, dass die Mitarbeiter/innen des Präsidenten diesen Überprüfungsvorgang dazu nutzen, um die Regularien nochmals umzugestalten, «sie sollen politisch <schmackhafter> gemacht werden», wie Matt Freeman vom CPR es formuliert. Auch holt das OIRA im Rahmen seiner Bewertung eines Regulierungsvorschlags zusätzliche Stellungnahmen von Seiten der Industrie, Lobbyist/innen- und Interessenverbänden ein. Diese fordern häufig weitreichende Veränderungen und Revisionen der Regularien. Dieser zusätzliche Prüfungs- und Bewertungsschritt durch OIRA wird von vielen US-amerikanischen Politikwissenschaftlern/innen und Staatsrechtler/innen kritisiert. Sie finden, dass das OIRA ausserhalb seiner «legitimierten Expertise» agiert und nur den Zweck erfüllt, den von dem Gesetzgeber bereits vereinbarten Gesetzestext erneut durch die Exekutive aus rein politischen Gründen zu verändern. Dabei spielen die wissenschaftlichen Erkenntnisse – wie zum Beispiel Forschungsergebnisse zu Umweltschäden – kaum eine Rolle, so David Hunter, Rechts-Professor vom Washington College of Law.

## Am Ende entscheiden die Gerichte

Obwohl bei diesem komplexen Aushandlungsprozess von Regulierungsmaßnahmen verschiedene Akteure beteiligt sind, landen viele der neu eingeführten US-Standards und US-Regularien, bevor sie überhaupt zur Anwendung kommen, vor den Gerichten. Hier müssen die Behörden ihre Vorgehensweise und Entscheidungsgrundlagen erneut verteidigen. Einer der größten Gerichtsprozesse dieser Art stand im Zusammenhang mit der Frage des menschlich verursachten Klimawandels. Die EPA initiierte während der Bush Administration 1990, den Ausstoß von Klimagasen durch eine rechtliche Erweiterung des so genannten «Clean Air Act» von 1970 besser zu regulieren. Die EPA wollte damit erreichen, dass die Stromkraftwerke bis zum Jahr 2030 dreißig Prozent weniger CO<sub>2</sub> ausstoßen. Die Regularien um den «Clean Air Act» sind ein zentraler Bestandteil von Präsident Obamas «Climate Initiative». In 2015 reichten Kohlekraftwerkbetreiber/innen Klage vor dem obersten Gerichtshof der USA – dem Supreme Court – gegen den «Clean Air Act» ein. Sie argumentierten, dass CO<sub>2</sub> in den Gesetzestexten nicht explizit erwähnt ist. Der US-Supreme Court beriet über das Gesetz und sprach der EPA letztendlich die rechtliche Autorität zu, die Luftverschmutzung in allen möglichen Formen zu regeln. Die Richter/innen gingen sogar noch ein Stück weiter, indem sie klarstellten, «dass es die Pflicht der EPA ist, unter ihrem Statut dies zu tun», so Matt Freeman vom CPR. 2016 erlitt die US-Administration allerdings eine vorläufige Niederlage vor dem US Verfassungsgericht. Das Vorhaben der Behörde, das auf dem «Clean Air Act» basierte und weitreichende Vorgaben für die Bundesstaaten hinsichtlich ihrer CO<sub>2</sub> Werte vorschrieb, wurde bis zur Entscheidung über seine Verfassungskonformität auf Eis gelegt.

## Der Wandel kommt von unten

Auch weil der regulative Prozess in Washington sehr langwierig und mühsam ist, werden Standards und Regularien, basierend auf dem komplexen, stark föderal ausgerichteten US-Rechtssystem, zunehmend auf der Ebene von Bundesstaaten und Städten verabschiedet. So hat zum Beispiel Oregon strengere Verordnungen und Bestimmungen bei der Nutzung von einigen Pestiziden wie Neonicotinoide verabschiedet. Kalifornien, Minnesota, und New York folgten. Ein weiteres Beispiel: In Vermont ist es gesetzlich vorgeschrieben, alle genetisch veränderten Lebensmittel in den Supermärkten zu kennzeichnen – doch wird zurzeit Vermont wegen dieser Regelung von Supermärkten verklagt. Denn ein Flickenteppich aus unterschiedlichen Regeln, Standards und Verordnungen macht es schwieriger für Unternehmen, ihre Produkte auf den Markt zu bringen. Aus Sicht der Unternehmer/innen sind solche Entwicklungen genau das Gegenteil von dem, was zunehmend globalisierte Absatzmärkte fördert. Diese würden vielmehr durch einheitliche Rechtsvorschriften geschaffen, die Planungssicherheit bringen.

Neben der Frustration über die zeitintensiven Regulierungsprozesse der Bundesregierung in Washington schwingt bei dieser Partikularpolitik der Bundesstaaten jedoch auch der Aspekt einer US-typischen Verweigerungshaltung gegenüber einer zentralen Bevormundung mit. Nicht wenige US-Bürger/innen wünschen sich, dass sich die Regierung in Washington nicht in den Alltag der Menschen einmischt. Das «uramerikanische Freiheitsbedürfnis» seiner Bürger/innen steht hier dem Prinzip einer zentralen Regulierung entgegen.



Das Capitol in Washington, DC. Hier stimmen die Abgeordneten über TTIP ab.

## Golden State für den Goldenen Standard? ... das Beispiel Kalifornien

Laut einer im Jahr 2006 vom Public Policy Institute of California (PPIC) durchgeführten Studie glauben 65% der Kalifornier/innen nicht, dass die Bundesbehörden genug tun, um den Klimawandel in den Griff zu bekommen. Zwei Drittel aller kalifornischen Bürger/innen fanden staatliche Maßnahmen an sich unterstützenswert. So waren auch 75 % für strengere Autoabgasbestimmungen, selbst wenn das bedeuten würde, dass der Kauf von Autos teurer werden würde. Die kalifornische Regierung antwortete auf diese Umfrage mit den strengsten Umweltgesetzen, die jemals in den USA beschlossen wurden. Diese Gesetze ebneten den Weg für weitergehende Forderungen. So setzte sich zum Beispiel Joe Simitian in seiner Rolle als Vorsitzender des California Senate Environmental Quality Committee für eine «New Green Chemistry Policy» ein, die die unzureichende Regulierung von chemischen Stoffen durch den TSCA (Toxic Substances Control Act, 1976) verbessern soll. Simitian kämpft dafür, dass Kalifornien das Vorsorgeprinzip einführt (precautionary principle), ähnlich der europäischen REACH Verordnung. Das würde bewirken, dass die Beweispflicht,

dass Produkte sicher genug sind, um sie auf den Markt zu bringen, bei den Hersteller/innen liegen würde, was in den USA bisher nicht der Fall ist.

Die Gesetze, die in Kalifornien beschlossen werden, haben Signalwirkung für das ganze Land. Mit über 37 Millionen Einwohner/innen ist der «Golden State» der mit Abstand bevölkerungsreichste Staat der USA. Jede/r achte US-Bürger/in lebt hier. Kalifornien trägt mit dreizehn Prozent zum jährlich erwirtschafteten Bruttoinlandsprodukt der USA bei. Und wäre der Staat am Pazifik ein von den USA losgelöster Einzelstaat, wäre er die achtgrößte Wirtschaftsmacht der Welt.

## Ein US-Flickenteppich, der der EU-Kommission Kopfschmerzen bereitet.

«Weil die Bundesbehörden im chemischen Sektor es seit vier Jahrzehnten verschlafen, strengere Gesetze einzuführen, werden immer mehr Verbote in den Bundesstaaten ausgesprochen, die meisten in Kalifornien, Washington State, Vermont oder Maine.» so Baskut Tuncak ein Umweltrechtsanwalt vom Center for International Environment Law, CIEL, in Washington DC. «Dreißig Bundesstaaten in den USA beschließen jedes Jahr neue Gesetze, die die Nutzung von gefährlichen Chemikalien verbieten oder einschränken, wie unsere Untersuchungen ergaben. Verständlicherweise ist die EU-Kommission in Brüssel und die europäische Export-Wirtschaft irritiert, denn nun müssen sie sich plötzlich nicht mit einem Gesetz oder einer Bestimmung rumschlagen, sondern mit ganz vielen. [...] Es bereitet ihnen wirklich Kopfschmerzen,» so Baskut Tuncak.



Der Anwalt Baskut Tuncak vom Center for International Environmental Law (CIEL) ist über die durch TTIP mögliche Aufweichung von Chemie-Standards besorgt.

Der Grund dafür ist, dass der «Toxic Substances Control Act» (TSCA) von 1967, der den Chemie-Sektor regulieren soll, nicht besonders effektiv ist. Unterschiede zwischen der regulatorischen Praxis innerhalb der EU und den USA sind nicht zuletzt wegen dem TSCA

besonders groß, wie auch vom Europäischen Chemischen Spitzenverband VCI eingeräumt wurde.

Zum Beispiel gibt es einige in den USA viel benutzte Pestizide, die in der EU verboten sind. Bei Kosmetika führen die US-Regulationen elf chemische Substanzen auf, die in Schminke, Cremes oder Puder nicht verwendet werden darf. In Europa hingegen sind es um die 1.300 chemische Substanzen, die als Kosmetika-Bestandteile verboten sind. Laut Michael P. Wilson, Wissenschaftler am UC Berkeley Center for Occupational and Environmental Health, schränkt der TSCA die Transparenz im Chemie-Sektor ein und verhindert notwendige Kontrollen. Dadurch wird die öffentliche Gesundheit nicht ausreichend geschützt. Der TSCA verlangt nicht, dass Daten über die Toxizität von Chemikalien vorhanden sein müssen, bevor diese als Inhaltsstoffe zum Einsatz kommen. Dadurch stehen auch weitergehende Informationen über chemische Inhaltsstoffe für Verbraucher/innen nicht zur Verfügung. Auch für Unternehmen birgt dies enorme Unsicherheiten hinsichtlich Fragen von Produktsicherheit, wenn sie chemische Stoffe für die Herstellung ihrer eigenen Produkte einkaufen – nicht zuletzt durch die Gefahr von späteren Klagen durch Verbraucher/innen. Deshalb ist Michael P. Wilson der Ansicht, dass die US-Bundesregierung durch den TSCA daran gehindert wird, gefährliche chemische Stoffe im Markt ausreichend zu kontrollieren und vom Markt zu nehmen. Sie werden nicht durch andere, weniger toxische Konkurrenzprodukte verdrängt, weil niemand weiß, wie gefährlich sie eigentlich sind. «Chemikalien werden verkauft auf der Grundlage von Funktion, Preis und Performance, aber die Aussage, wie gefährlich oder sicher die Stoffe sind, fehlt immer noch», so die Einschätzung von Wilson.

## Das Beispiel Asbest

Ein weiteres Beispiel, das die regulatorische Kultur in den USA besonders gut illustriert, ist der hochgiftige Werkstoff Asbest, auf den bereits zu Beginn dieses Textes kurz eingegangen wurde. Asbest ist in Deutschland seit 1993 und in der gesamten EU seit 2005 verboten. Er darf, laut rechtlichen Regelungen, in den USA jedoch nach wie vor zum Einsatz kommen.

«Asbest ist so ein interessanter Fall, weil man seit langem weiß, wie gefährlich er ist. So sollte man doch annehmen, dass es für die EPA ein leichtes sei, diese giftige und gesundheitlich gefährliche Substanz, die im Bau oder zur Wärmeisolierung und Brandschutz verwendet wird, zu verbieten. Die aktuelle Gesetzeslage macht es aber den staatlichen Agenturen, wie der EPA, immer noch unmöglich, Asbest zu verbieten», so Baskut Tuncak vom Center for International Environment Law.

Diese Sachlage ist aus europäischer Sicht schwer nachzuvollziehen, besonders, wenn man sich die lange Prozessgeschichte in den USA um Asbest vergegenwärtigt: 1982 gewann der Bauarbeiter James Cavett ein Gerichtsurteil gegen seinen ehemaligen Arbeitgeber Manville Corporation, nachdem durch Expert/innen nachgewiesen worden war, dass seine Lungenkrebserkrankung durch die starke Belastung von Asbest am Arbeitsplatz verursacht

wurde. Cavett wurden 2,3 Millionen US-Dollar zugesprochen und das Unternehmen musste darüber hinaus weitere Strafzahlungen von 1,5 Millionen Dollar leisten.<sup>[5]</sup>

In der Folge des Cavett-Urteils gab es 16.550 «Asbestklagen» gegen die Manville Corporation, die daraufhin Insolvenz anmeldete. Sie war zuvor eine der größten und reichsten Firmen der USA gewesen. Bis in die 1990er Jahren gingen weltweit mehr als die Hälfte der 25 größten Asbesthersteller Pleite, darunter Unternehmen wie Amatec, Carey-Canada und Celotex. Nach Angaben des Environmental Action Fund (EAF) sterben bis heute in den USA über 10.000 Menschen jährlich an den Spätfolgen von Asbest.

Doch obwohl die Auswirkungen von Asbest auf die menschliche Gesundheit gut erforscht sind und kein Zweifel mehr daran besteht, dass dieser Stoff, wenn man ihn einatmet, Lungenkrebs verursacht, ist Asbest in den USA bis heute nicht gesetzlich verboten.

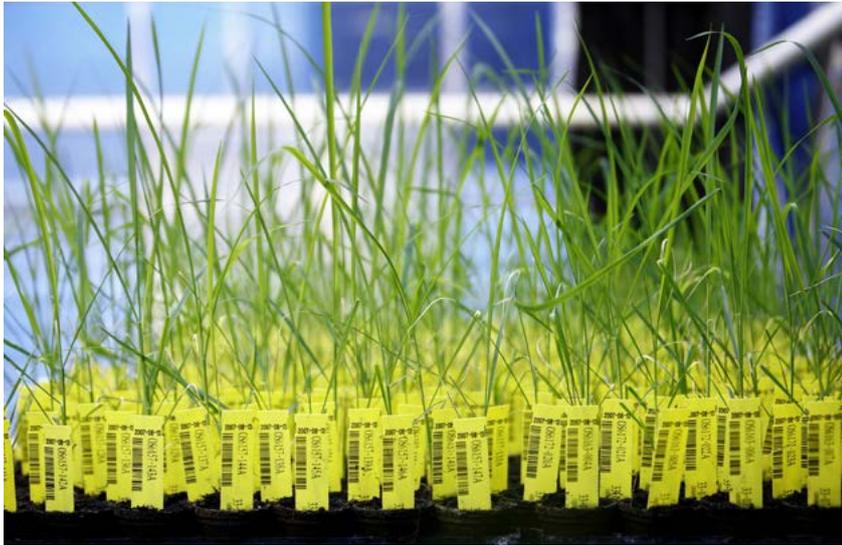
## Das Beispiel Formaldehyddämpfe und das Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA)

Formaldehyd ist ein weiteres Beispiel für unterschiedliche Regulierungspraktiken in den USA und Europa. In den USA wurde Formaldehyd 1981 im zweiten Bericht über krebserregende Substanzen zunächst mit dem Verdacht der krebserzeugenden Wirkung beim Menschen klassifiziert. Seit Juni 2011 stuft das US-Gesundheitsministerium Formaldehyd als für den Menschen krebserregend ein, da wissenschaftliche Studien diese Wirkung hinreichend belegt haben. So etwa in einer Untersuchung zu Formaldehyddämpfen in Wohnwagen. Infolge dieser und anderer Studien verabschiedete der Kongress in 2010 ein Gesetz zu strengeren Grenzwerten. Bei dem chemischen Stoff Formaldehyd geht es um einen Milliarden-schweren Markt, der von Firmen wie Dow Chemicals oder EXXON Mobile bedient wird, so das Center for Progressive Reform, CPR. Um dieses Gesetz zu implementieren, legte die EPA dem OIRA – also der obersten Regulierungsbehörde der USA – im Jahr 2012 eine Kosten-Nutzen-Rechnung und einen Vorschlag zur Erlassung von neuen strengeren Vorschriften vor. Sie schätzte den Nutzen der neuen Grenzwerte zwischen 91 und 287 Millionen Dollar ein. Diese ergaben sich vor allem aus niedrigeren Krankenhaus- und Medikamentenkosten für asthmakranke Kinder. Nach der Vorlage der EPA-Berichte beim OIRA traf diese sich insgesamt fünfmal mit Interessenvertreter/innen und Public Affairs Mitarbeiter/innen der chemischen Industrie. Daraufhin wurde der Kostenfaktor asthmakranker Kinder aus der Kosten-Nutzen-Rechnung gestrichen, wodurch sich der ökonomische Nutzen der Regulierung von Formaldehyd um achtzig Prozent verringerte und es so schwerer machte den Stoff zu verbieten. Kein Einzelfall: Eine Studie des CPR stellte fest, dass 65 Prozent der Regulierungsentwürfe zwischen 2001 und 2011 verändert wurden. Hier verkommt der wissenschaftliche Anspruch zum Schein, wenn politische Mitarbeiter/innen der OIRA aufwendige Feldstudien, Forschungen und Datensammlungen und Expert/

5 [https://en.wikipedia.org/wiki/Asbestos\\_and\\_the\\_law](https://en.wikipedia.org/wiki/Asbestos_and_the_law)

innen-Eingaben und -Kommentare durch beliebige Kostenberechnungen in kürzester Zeit zunichte machen können.

In dieser Entkräftung von EPA-Regulierungsentwürfen durch die teils enge Kooperation von OIRA mit der Industrie sieht Wolfgang Köhler eine der vielen Gefahren bei TTIP und den bereits ausgehandelten Kanadischen Freihandelsabkommen CETA. Köhler war oberster deutscher Regulierer der Bundesbehörden für Grüne-Gentechnik von 2002 bis 2010. Auch bei einem rein wissenschaftlicher Ansatz, eine so genannte «science based regulation», die jetzt u.a. im CETA-Vertrag im Kapitel Biotechnologie auf Seite 442 gefordert wird, sieht er Gefahren. Warum? Wissenschaftlich basierte Zulassung klingt logisch und sinnvoll und auch in Europa werden die Entscheidungen in der Risikoanalyse auf der Grundlage von Forschung und Wissenschaft getroffen. Leider sind die wissenschaftlichen Ergebnisse selten ganz eindeutig, als dass man sich nur auf sie verlassen kann. Deshalb gibt es in der EU das Vorsorgeprinzip, wo die Politik vorsorglich in Zweifelsfällen einen Stoff verbieten kann. Dieses Prinzip wird zunehmend wichtiger, meint Köhler: «weil die Meinungshoheit in der Risikoanalyse von der Industrie dominiert wird und es unabhängige Forschung in diesem Bereich kaum noch gibt.» Es fehle die nötige Binnenpluralität um sich bei Zulassungsbehörden wie der EFSA eine objektive Meinungsgrundlage zu bilden. Man könne zudem schon lange nicht mehr darauf vertrauen, dass die Wissenschaft eine unabhängige Kontrollfunktion einnimmt, da die meisten Studien von den Firmen selbst in Auftrag gegeben werden, argumentiert Köhler weiter. Auch durch die zunehmende Drittmittel-Finanzierung seien viele Fachexpert/innen «befangen» oder fühlten sich ihren Studien-Auftraggeber/innen gegenüber verpflichtet. Köhler weiß aus eigener jahrelanger Erfahrung in Deutschland, bei der EU und in der UNO, dass es in Risikotechnologien, wie zum Beispiel der Gentechnik, zu wenige unabhängige Wissenschaftler/innen gibt, die ein differenziertes Bild der Gefahrenpotentiale zeichnen könnten. Es sei sehr schwer, Zulassungsgremien so zu besetzen, dass eine ausreichende Binnenpolarität gewährleistet ist, so Köhler. Deswegen sei Transparenz und die Einbeziehung der Gesellschaft, wie es von der EU-Kommission in Verbindung mit dem Vorsorgeprinzip im Jahr 2000 gefordert wurde, so extrem wichtig. Institutionen wie der bei TTIP geplante «Regulatorische Rat», der dem OIRA nachempfunden ist, können diese Bemühungen unterwandern und aufweichen, wie das OIRA-Beispiel mit Formaldehyd belegt. Deshalb fordert Köhler, nicht auf das Vorsorgeprinzip zu verzichten, auch weil es zu den Grundprinzipien der EU gehört.



GVO, Foto: cc-by-nc-nd\_BASF

## Die Vorschläge der EU-Kommission zur regulatorischen Kooperation:

Schon seit Jahren gibt es Seitens der EU und der USA Bestrebungen, Regulierungsstandards und -prozesse international zu harmonisieren und zu vereinheitlichen. Amerikanische Rechtswissenschaftler wie David Hunter befürchten jedoch, dass die regulatorischen Instanzen in den USA dadurch noch weiter geschwächt werden, weil OIRA dann auch Vorschläge von ausländischen Staaten entgegennehmen muss. «Werden wir uns ab jetzt an dem Standard von China orientieren müssen?», fragt er sich. Auch in Europa gibt es Bemühungen, die internationale regulatorische Kooperation voran zu bringen. Die Industrie ist dabei ein zentraler Akteur. So formulierte der Bund der deutschen Industrie (BDI) im Jahr 2013 seine diesbezüglichen Wünsche wie folgt:

«Eine intensive Zusammenarbeit bei Regulierungen und Standards soll bürokratische Hürden im transatlantischen Handel (z.B. Kosten, zeitliche Verzögerungen und Redundanzen bei Zulassungen) reduzieren. Gesundheits-, Sicherheits- und Umweltstandards sollen dabei Berücksichtigung finden. Ziel ist es, bei zukünftigen Regulierungen eine bessere Kompatibilität und – wo möglich – Harmonisierung sicherzustellen. Bei bestehenden Regulierungen sollte eine gegenseitige Anerkennung oder Gleichstellung erreicht werden. Zudem sollen Mechanismen und Rahmenbedingungen für eine zukünftige regulatorische Zusammenarbeit beschlossen werden.»<sup>[6]</sup>

**6** Bundesverband der Deutschen Industrie e.V., April 2015: Wir wollen TTIP. Klare Regeln - echte Chancen. Ein starkes TTIP für Deutschland. [http://bdi.eu/media/presse/publikationen/globalisierung-maerkte-und-handel/Wir\\_wollen\\_TTIP.pdf](http://bdi.eu/media/presse/publikationen/globalisierung-maerkte-und-handel/Wir_wollen_TTIP.pdf)

Gemeinsam mit dreißig weiteren Wirtschaftsverbänden legte der BDI Vorschläge vor, wie diese gegenseitige Anerkennung oder Gleichstellung von bestehenden Regulierungen praktisch erfolgen könnte. Zentrales Element dieser Vorschläge war die Bildung des Regulatory Cooperation Council (RCC). Dieses Gremium würde sich zusammensetzen aus Vertreter/innen der EU-Kommission, Mitgliedern der EU- und US-Handelsministerien sowie Vertreter/innen des OIRA. Eine derartige Institution gibt es in dieser Form bisher nicht. Würde sie geschaffen, würde dadurch auch ein neuer Akteur im Rahmen des Gesetzgebungs- und Regulierungsverfahren geschaffen. Kraft ihres Amtes hätten die Mitglieder des regulatorischen Rats gegebenenfalls großen Einfluss: Sie könnten Gesetzgebungs- und Regulierungsverfahren stärken oder schwächen oder gar stoppen und sie könnten – so werfen Kritiker/innen ein – auch Gesetzesinitiativen fördern, wenn Regeln im Sinne von Unternehmen aufgeweicht werden. Auch dass der Regulatorische Rat dem EU Parlament quasi vorgeschaltet wäre, also zuerst die Möglichkeit hätte, Themen zu beraten und Vorschläge zu diskutieren, wird von vielen EU-Parlamentarier/innen und Mitgliedern nationaler europäischer Parlamente kritisiert. Die EU-Kommission griff den Vorschlag der Industrie zur Schaffung eines regulatorischen Rates jedoch zunächst auf und brachte ihn in die TTIP-Verhandlungen mit ein.

Inzwischen wird jedoch von Seiten des Europäischen Parlaments und auch von Teilen der Zivilgesellschaft stark kritisiert, dass diese Vorschläge zum RCC nicht vorab öffentlich diskutiert wurden, bevor sie in die TTIP-Verhandlungen übernommen worden sind. Bekannt wurde das Vorhaben eher zufällig im Jahr 2014: Denny Hakim, Journalist der New York Times, hatte zusammen mit der NGO Corporate Europe Observatory (CEO) eine Informationsfreiheitsanfrage an die EU-Kommission gestellt. In der Antwort wurde das interne Dokument zur «regulatorischen Kooperation» wohl versehentlich mitgeschickt, wie Pia Eberhardt von CEO erklärt:

«Auf die Brisanz der regulatorischen Kooperation sind wir gestoßen über eine Informationsfreiheitsanfrage an die Kommission, die wir gestellt haben und auf die die Kommission mit einem wirklichen Stapel von Papier geantwortet hat. Es war ein totales Chaos von unterschiedlichen Dokumenten. Der Journalist [Denny Hakim] hat mir gegenüber das Wort Datenmüll genannt. In diesem Stapel von Papieren haben wir Positionspapiere gefunden von Business Europe und [der] US-Chamber of Commerce, in dem sie [über die Möglichkeit spekulieren,] diese Verhandlungen zu nutzen, um Co-Gesetzgeber zu werden. Und in dem Stapel war auch eine lange Tabelle, die dann zeigt, wie die Kommission mit diesem abstrusen Vorschlag umgegangen ist: Sie hat ihn nicht in den Papierkorb geworfen, sondern sie hat sich seitenlang damit auseinandergesetzt, ihn sehr ernst genommen und ihn letztendlich als Verhandlungsgrundlage genommen».



Pia Eberhardt von der Antilobby-Organisation Corporate Europe Observatory (CEO) kritisiert die Handelspolitik der EU, weil durch sie wichtige Schutzstandards in Europa zunehmend unter Druck geraten.

«Die Tragweite dieses Vorhabens wird in Bezug auf ihre regulatorische Bedeutung von den meisten deutschen Politiker/innen stark unterschätzt,» meint auch Lori Wallach, eine Freihandelsexpertin von Public Citizen, eine der wichtigsten Verbraucherschutzorganisationen in den USA.

«Die deutschen Bundestagsabgeordneten haben wohl nicht verstanden, dass durch den regulatorischen Rat die kritischen Themen, die nicht im TTIP-Abkommen verhandelt worden sind, über diesen Umweg zurückkommen können. Denn wenn es nach den Vorstellungen und Entwürfen der EU-Kommission geht, wird nach zwei Jahren ein Prozess losgetreten, der den gesamten Umwelt- und Verbraucherschutz durch die Legislative untergraben würde». Das TTIP-Abkommen ist ja ein sogenanntes «Living Agreement», erklärt Lori Wallach weiter.

Wie und ob der regulatorische Rat wirklich funktioniert, ist bisher schwer zu beurteilen, da es sich hier um eine völlig neu zu schaffende regulatorische Institution handeln würde. Auch der Vorsitzende des Handelsausschusses des EU-Parlaments, der SPD-Abgeordnete Bernd Lange, kritisiert den EU-Vorschlag eines regulatorischen Rates: »Dieser Vorschlag der regulatorischen Kooperation ist unausgegoren, da sind viele Fehler drin. Also platt gesagt: Wenn man die Verhandlungen weiter auf Schlagseite bringen will, dann muss man weiter solche Vorschläge bringen.« In seiner Funktion als Vorsitzender des Ausschusses für Internationalen Handel im Europäischen Parlament ist Lange direkter parlamentarischer Ansprechpartner für die Handelskommissarin der EU-Kommission – sein Wort hat also Gewicht.

*Einen Überblick über mögliche Modelle und Auswirkungen einer Regulatorischen Kooperation bietet die Publikation der Heinrich Böll Stiftung:*

*Gerstetter, Christiane: Regulatorische Kooperation im Rahmen von TTIP – ein Risiko für die Demokratie und die nationalen Vorschriften?[7]*

## Regularien und Zukunftstechnologien: Chancen und Risiken

Nach einer Studie der Unternehmensberatung McKinsey Global Institute[8] befindet sich die Welt in der technischen globalen Entwicklung kurz vor einem weiteren Technologiesprung oder einer «Innovativen Revolution». Diese bevorstehende radikale Umwälzung zeichnet sich unter anderem durch die folgenden Indikatoren ab:

Fünf Millionen Dollar kostete 1975 der erste Supercomputer «Cray 1». Heute hat ein iPhone 4, das vierhundert Dollar kostet, die gleiche Rechenleistung wie dieser Supercomputer der 1970er Jahre. Das «Genomprojekt» – die komplette Aufschlüsselung der menschlichen DNA – kostete 1,3 Milliarden Dollar und dauerte dreizehn Jahre – es wurde im Jahr 2003 beendet. Im nächsten Jahrzehnt wird die gleiche genetische Analyseleistung in einer Stunde zu leisten sein und sie wird nur hundert Dollar kosten. Sechzehn Prozent der weltweiten Energieleistung stammt von Wind- und Solarenergie. Der Preis der Kilowattstunde von Solarenergie (Photovoltaik) ist seit dem Jahr 2000 um 85 Prozent gesunken, während gleichzeitig die Öl- und Gas-Produktion in den USA (durch die so genannte «Schiefergas Revolution») um zweihundert Prozent gestiegen ist. Zwei bis drei Milliarden Menschen haben bereits Zugang zum Internet – und es werden Tag für Tag mehr. Die inzwischen 230 Millionen gut ausgebildeten und qualifizierten Arbeiter/innen weltweit tragen dazu bei, dass die innovative Revolution weiter voran getrieben wird. Die Liste der »next big things« wird also Tag für Tag länger und bildet bereits heute eine Herausforderung für die Regulierrbehörden, so der Bericht von McKinsey, der auch die damit verbundene Herausforderung für die Zulassungsbehörden umreißt: «Einige der Technologien haben das Potential, den Status Quo in wirtschaftlichen, sozialen und Umweltbereichen so zu verändern, dass es zu dramatischen Veränderungen kommen wird.»

Diese Veränderungen werden sich entscheidend darauf auswirken, wie Menschen arbeiten, leben und sich ernähren. Während die Spitzen in den Unternehmen es kaum erwarten

**7** Gerstetter, Christiane, Heinrich-Böll-Stiftung, Oktober 2014: Regulatorische Kooperation im Rahmen von TTIP - ein Risiko für die Demokratie und die nationalen Vorschriften?  
<https://www.boell.de/de/2014/10/29/regulatorische-kooperation-im-rahmen-von-ttip-ein-risiko-fuer-die-demokratie-und-die>

**8** Mc Kinsey Global Institute, Mai 2013: «Disruptive technologies: Advances that will transform life, business, and the global economy». [http://www.mckinsey.com/insights/business\\_technology/disruptive\\_technologies](http://www.mckinsey.com/insights/business_technology/disruptive_technologies)

können, dass diese Technologien ihre Potentiale entfalten können, müssen sie gleichzeitig darauf achten, wie die Produkte den Markt durcheinanderbringen werden. «Politiker und Wissenschaftler müssen die Herausforderungen um den Paradigmenwechsel meistern. Sie müssen verstehen, wie diese Technologien die Welt im nächsten Jahrzehnt verändern und prägen wird – in der Wirtschaft, aber auch in sozialen und gesellschaftlichen Zusammenhängen. Die Gesetzgeber, die Leiter und Mitarbeiter in den regulatorischen Agenturen und Zulassungsbehörden werden sehr herausgefordert werden, die durch diese neuen Technologien im Bereich der Biologie, der Gesundheit (Public Health) und der Umwelt entstehenden Gefahren zu erkennen, zu meistern und entsprechend gemäß ihrer Schutzaufgabe damit umzugehen», so die Einschätzung der Autor/innen der McKinsey Global Institute-Studie.

Dieser Bericht nennt zwölf Sektoren, die im nächsten Jahrzehnt das Potential für eine revolutionäre technische Innovation haben. Das sind unter anderem: Das mobile Internet, Automatisierung der Arbeitswelt, neue Formen der Energiegewinnung und Speicherung, synthetische Biologie, sowie Gen- und Nanotechnologie. Bei vielen großen Unternehmen, die in diesen Feldern tätig sind, befinden sich eine Reihe von technischen Innovationen bereits in der Erprobungsphase oder sogar kurz vor der Markteinführung.

Mit Sorge wird dort beobachtet, dass die regulatorische Praxis kaum mit diesen Neuerungen mithalten kann. Es kommt zu Zulassungsstaus oder bestimmte Produkte können gar nicht geprüft werden, weil keine oder unzureichende Richtlinien vorliegen, wie zum Beispiel im Bereich der Gentechnik.

## Beispiel Monsanto



Deutschland ist für das US-amerikanische Unternehmen Monsanto ein Schlüsselmarkt.

In Saint Louis, im Bundesstaat Missouri befindet sich die Zentrale des Biotech Agrarkonzerns Monsanto – zurzeit der Marktführer im Bereich genetisch verändertes Saatgut. Das

Unternehmen wurde 1901 gegründet und gedeiht so gut, wie sein Genmais auf den Feldern von Iowa. Der Nettogewinn des Konzerns hat sich in 2014 von 993 Millionen auf zwei Milliarden Dollar mehr als verdoppelt. Auch Monsanto selbst ist überzeugt, dass in dem Unternehmen noch weitere Wachstumspotentiale schlummern, die in dem Moment erwachen, wenn die technischen Innovationen der letzten Jahre und die neuesten Erkenntnisse der Genforschung zur Anwendung kommen. Monsanto's Presseabteilung erklärt, dass man durch die neuesten Gentechnologien eine Ertragssteigerung bis zur Verdoppelung im Soja- und Maisanbau anstrebt – sie nennen dies: «Monsanto's Pledges Seeds to Double Crop Yields by 2030». Dieses Ziel wird von dem Unternehmen auch als ein Beitrag zur Lösung globaler Ernährungsprobleme gesehen – die sich durch eine wachsende Weltbevölkerung und sich verringernde Ressourcen wie Land und Wasser in Zukunft drastisch verstärken werden. Ein durchaus ehrgeiziges Vorhaben, zumal Expert/innen bezweifeln, dass man Ertragssteigerungen durch den Einsatz von Gentechnologie in der Landwirtschaft erreichen könne.

Auf dem großzügig angelegten Firmengelände von Monsanto in Saint Louis kann man sich mit eigenen Augen davon überzeugen, dass hier in den Forschungsabteilungen unter Hochdruck gearbeitet wird. Hier befindet sich in einem riesigen Computerkasten der beste Gen-Sequencer der Welt, der extra auf Saatgut spezialisiert ist. Diese Maschine kann in nur einem Tag die Gen-Landkarte einer Pflanze schreiben. J. Gerry arbeitet seit Jahrzehnten im Public-Affairs Department des Unternehmens. Er hat die rasante Entwicklung in diesem Sektor mit eigenen Augen miterlebt.

Im obersten Stockwerk des Monsanto-Firmengebäudes liegen die Gewächshäuser. Die neu erschaffenen genetisch-veränderten Nutzpflanzen werden durch so genanntes «Smart-Breeding», hier weiter gezüchtet. Durch Automatisierungsprozesse hat man große Fortschritte bei der Verkürzung von Entwicklungszyklen gemacht.

In den vollautomatisierten Gewächshäusern herrschen optimale Lichtverhältnisse und Temperaturen und eine konstante Luftfeuchtigkeit von 60 Prozent. Monsanto hat auf diesen mehrere Fußballfelder großen Komplexen die meisten vollautomatisierten Gewächshäuser der Welt. Das Unternehmen hatte vor zwanzig Jahren eine geniale Geschäftsidee, die sein Saatgutgeschäft erst richtig profitabel machte: Was wäre, wenn man durch Gentechnologie Pflanzen entwickeln könnte, die nur mit den hauseigenen Unkrautvernichtern funktionieren würden? Dann müssten die Landwirt/innen nicht nur das Saatgut kaufen, sondern auch die passende Chemie dazu. Eine Idee, die gut funktioniert: Der von Monsanto entdeckte unkrautvernichtende Wirkstoff Glyphosat ist heute das meistverkaufte Herbizid der Welt und wird auch auf vierzig Prozent aller Äcker in Deutschland benutzt. Im Gewächshaus kann man neu entwickelte Maissorten sehen, die kurz vor der Markteinführung stehen. Bei diesem Mais wurde das eigene Pestizid eingebaut. So etwas geht heute relativ schnell, wie ein Monsanto-Mitarbeiter erklärt: «Mit modernster Gentechnologie haben wir fünf neue genetische Eigenschaften in den Mais eingebaut. Diese Sorte hier ist herbizid-resistent. Das heißt, wenn wir auf den Mais «Round Up» sprühen, überlebt der Mais, alle anderen Pflanzen sterben. Deshalb nennen wir dieses Produkt «Round Up Ready». Die Pflanze ist so verändert, dass sie fünf eigene Insektengifte gegen Maisschädlinge produ-

ziert. Jeder Parasit, der die Pflanze anknabbert, stirbt. Das tödliche Bakterium heisst BT und der Mais produziert es selbst, auch das haben wir durch unsere genetische Veränderung erreicht.»

Die schnelle Weiterentwicklung immer neuer Saatgutsorten ist vielleicht einer der Gründe, warum Monsanto so erfolgreich ist: Heute stammen über 90 Prozent des in den USA angebauten Mais von Monsanto. Dieser Sektor hat sich in den letzten zehn Jahren sehr stark konzentriert: 75 Prozent des globalen Saatgutmarktes werden inzwischen von nur fünf Unternehmen kontrolliert. Interessant bei dieser Marktkonzentration ist, dass die weltweit wichtigsten Saatguthersteller auch die wichtigsten Produzenten von Pestiziden sind. BASF und die deutsche BAYER AG gehören zu dieser Gruppe. Dank der rasanten technischen Innovation in diesem Bereich können inzwischen neue genveränderte Saatgutsorten immer schneller entwickelt werden. So erklärt der Forscher bei Monsanto innerhalb eines Jahres könne man das veränderte Gen an der richtigen Stelle innerhalb der Pflanzen-DNA platzieren: «Von der Entdeckung, bis hin zur kommerziellen weltweiten Nutzung eines Saatgutes dauert es aber noch weitere acht bis zehn Jahre und kostet weitere 100 Millionen Dollar.»

Was die kommerzielle Nutzung verzögert, sind die vielen Tests und Zulassungsverfahren, die durchlaufen werden müssen. Natürlich will man wissen, ob das Produkt auch so funktioniert, wie die Wissenschaftler/innen aus der Forschungsabteilung sich das vorstellen: Ist dieser neue Mais tatsächlich resistent gegen «Round Up»? Sterben die Insekten wirklich an dem BT-Bakterium? Wie gut überlebt eine Sorte Trockenheit? Besonders diese Frage wird durch den Klimawandel zunehmend zur Herausforderung für Landwirt/innen. Während die Regulierungsbehörde, FDA, in den USA für genetisch verändertes Saatgut keine gesonderten Tests verlangt (sie sind für die Unternehmen freiwillig), sind die Regeln in anderen Ländern strenger. Die Agrar- und Biotech-Unternehmen wünschen sich deshalb eine Vereinheitlichung und allgemein eine Beschleunigung der Zulassungsverfahren – weltweit.



Gewächshaus von Monsanto

Nur die weltweiten komplizierteren Zulassungsverfahren bremsen noch die Einführung neuer Gen-Produkte, sagt der Monsanto-Pressesprecher. Während sich die Firmen nach

Vereinfachung sehnen, wächst gleichzeitig der Zweifel bei der US-Bevölkerung, denn nicht nur Europäer/innen sind skeptisch, wenn es um genmanipulierte Nahrungsmittel geht. Auch 93 Prozent der US-Bürger/innen sprechen sich für eine Kennzeichnung derart veränderter Gen-Nahrung aus, das ergab eine Studie des Fernsehsenders ABC. Eine Forderung, der die Industrie nicht gerne nachkommen will. Zwar haben einige US-Bundesstaaten wie Vermont durch die Regulierungsbehörden diese Kennzeichnung eingeführt, diese Entscheidung wird aber, wie oben schon erwähnt, gerade im Gerichtssaal in Vermont angefochten. Auch Volksentscheide zu diesem Thema in Oregon und Kalifornien waren in den letzten Jahren immer wieder Anlass für aufwendige PR- und Medien-Kampagnen in Millionenhöhe, mit der die Gentechnik-Industrie um Vertrauen in ihre Produkte warb.

Jeffery Smith lebt in Iowa, 500 Meilen von der Firmenzentrale Monsanto entfernt, und ist ein landesweit bekannter Aktivist gegen Gen-Nahrung. Smith glaubt, dass sich die Bevölkerung langfristig mit ihren Wünschen nach einer klaren Kennzeichnung von genveränderten Lebensmitteln durchsetzen wird. Dass die regulatorischen Instanzen der Bundesbehörden, wie die FDA und EPA, genetisch verändertes Saatgut seit Jahren ungetestet zulassen, wundert ihn nicht.

Smith sieht besonders ein Problem beim Prüfpersonal wenn er sagt: »In den Jahren 1991 und 1992 wurde bei der FDA, der Food and Drug Administration, die Abteilung für Lebensmittelsicherheit von Michael Taylor geleitet. Bevor er diese Stelle übernahm, war er in einer Anwaltskanzlei für Monsanto tätig. Während er für die FDA in dieser leitenden Funktion arbeitete, wurde beschlossen, dass es keinen Unterschied zwischen Gennahrung und normaler Nahrung gibt. Michael Taylor wechselte dann ins Landwirtschaftsministerium und beeinflusste auch dort die Gesetzgebung für die Gentechnologie. Dann wurde er Vize-Präsident und Cheflobbyist von Monsanto. Und schließlich holte ihn die Obama Administration zurück zur FDA und machte ihn dort zum so genannten «Food-Zar». Michael Taylor ist heute der verantwortliche Mann bei der FDA für die Lebensmittelsicherheit in den USA».

## Office of the United States Trade Representative (US-TR)

Auch bei der US-TR-Behörde, die zurzeit das Freihandelsabkommen mit Europa aushandelt, bestehen laut einer Studie der wichtigsten US-amerikanischen Verbraucherschutzorganisation Public Citizen einzelne Fachgremien bis zu 90 Prozent aus Industrievertreter/innen der Industrie. Und auch bei den TTIP-Verhandlungen sitzen Vertreter/innen der Industrie mit am Tisch, wie von der Freihandelsexpertin Laurie Wallach von Public Citizen kritisiert wird: «Noch bis vor kurzem war Islam Siddiqui der verantwortliche TTIP-Verhandlungsleiter für Landwirtschaftsfragen. Er kam von Croplife, einem PR- und Industrieverband der Pestizid-Hersteller, also ein Interessenverband der Chemieindustrie, der den Einsatz von Gentechnologie in der Landwirtschaft unterstützt. So lehnte Islam Siddiqui die Kennzeichnung von genetisch veränderten Lebensmitteln grundsätzlich ab und beschimpfte die EU, weil sie mit ihrer «Blockadehaltung» hungernden Menschen das Essen

verweigere. In Croplife sind die wichtigsten fünf Saatgut- und Pestizidhersteller vertreten: Monsanto, BASF, BAYER, Syngenta und Dow Agrosience», so Laurie Wallach.

## Beispiel: BAYER

Auch der deutsche Konzern BAYER will von dem boomenden Geschäft mit dem genetisch veränderten Saatgut profitieren. Der Konzern ist der zweitgrößte Pestizidhersteller der Welt, führend im Bereich Weizen-Herbizide. Wegen der großen Profitperspektiven wolle man sich bei BAYER CropScience mehr im Sektor Weizen engagieren, so Catherine Feuillet, wissenschaftliche Projektleiterin. Die Französin leitet in North Carolina eine Forschungsabteilung von BAYER CropScience. Hier wird in den nächsten 15 Jahren eine neue gentechnisch veränderte Weizenart entwickelt, die höhere Ernten abwerfen und perfekt mit den Pflanzengiften von BAYER funktionieren soll. Dann «würde sich das Investment auch wirklich lohnen», da das Unternehmen an dem neuen GVO -Weizensaatgut (mit gentechnisch veränderten Organismen), als auch an dieser für das neue Saatgut speziell entwickelten Pflanzengifte verdienen würde, da sie beide Produkte – Chemie und Saatgut – als ein Produkt verkaufen, wie sie erklärt.

Aus ihrer Perspektive ist das Umfeld in den USA innovationsfreundlicher als in Europa, besonders auch wegen der weniger aufwendigen Zulassungsverfahren von genetisch verändertem Saatgut.



In der US-amerikanischen Landwirtschaft werden riesige Anbauflächen mit Hilfe von Hochtechnologie bewirtschaftet. Foto: cc-by-sa\_Pieter van Marion

Auch Monsanto versuchte ab Mitte der 1990er Jahren genetisch veränderten Weizen auf den US-Markt zu bringen, scheiterte aber wegen des Widerstandes der Agrarhandelsbranche und zog daraufhin den Zulassungsantrag 2004 zurück. Der Zulassungsantrag war in der US-amerikanischen und kanadischen Agrarwirtschaft höchst umstritten gewesen. In der Vergangenheit hatten sich Verbraucher/innen sehr gescheut, Weizen, der meist direkt in Brot, Croissants oder anderen Backwaren verarbeitet wird, als GVO-Produkte zu akzeptieren. Die Hemmschwelle war höher als zum Beispiel bei GVO-Mais, der hauptsächlich zu süßem Korn-Sirup verarbeitet wird, der dann in Müsli, Saucen oder Snacks und Schokoriegeln zur Verwendung kommt. Auch die großen US-Weizenmühlen hatten sich gesperrt, GVO-Weizen zu verarbeiten, weil in Europa genetisch veränderte Lebensmittel verboten sind. In der EU herrscht noch das so genannte Nulltoleranz-Prinzip, das eine GVO-Verunreinigung in Lebensmittel verbietet. Wenn die großen Weizenmühlen die Produktionslinien nicht getrennt bekämen, würde es Verunreinigungen mit GVO-Weizen kommen. Deshalb befürchteten sie sowie die Agrarhändler/innen drastische Einbußen bei den Agrarexporten nach Europa, sollte das Mehl verunreinigt sein.

Die USA produziert jährlich Weizen im Wert von etwa neun Milliarden US-Dollar. Davon wird über die Hälfte exportiert. Damit ist das Land der 4-größte Weizenproduzent der Welt und der größte Getreideexporteur weltweit. Um diesen wichtigen Exportsektor nicht zu gefährden, steht die Agrarwirtschaft in den USA und Kanada jetzt vor der schwierigen Frage, wie man in Zukunft mit dem Anbau von genetisch verändertem Weizen umgehen will. Nach langjähriger Skepsis scheint die Stimmung auf den Agrarmärkten zurzeit zu kippen. Große transnationale Weizenhandelsunternehmen, Agrarfirmen, aber auch andere Rohstoffunternehmen wie Cargill stehen einem genetisch veränderten Weizen inzwischen offener gegenüber. Interessant in diesem Zusammenhang ist, dass das Nulltoleranz-Prinzip in dem kanadischen Freihandelsabkommen CETA bereits eingeschränkt wurde. Deshalb hat wohl die BAYER-Wissenschaftlerin berechtigten Anlass zu Hoffnung, dass ihr neuer GVO-Weizen in naher Zukunft auch in der EU zugelassen werden könnte.

Catherine Feuillet erwartet darüber hinaus, dass sich in zehn bis fünfzehn Jahren die regulatorischen Regeln zwischen den USA und Europa «soweit angeglichen» haben, dass auch diese neuen Produkte in den Gen-Lebensmittel-kritisch eingestellten Absatzmärkten Akzeptanz finden werden. Besonders setzt sie hierbei Hoffnung in die TTIP-Verhandlungen.

## Was sagen die Kritiker/innen?

Jadee Hanson, Senior Policy Analyst am Center for Food Safety in Washington, DC, sieht diese schleichende Veränderung äußerst kritisch und warnt, dass durch das TTIP-Abkommen wichtige Entscheidungen in der regulatorischen Zusammenarbeit außerhalb der Öffentlichkeit und unabhängig von demokratischen Kontrollinstanzen entschieden werden könnte. Er sieht bereits eine gefährliche Auflösung der strengeren regulatorischen Praxis in der EU. «Ich fürchte [...], dass besonders durch die in TTIP festgeschriebenen Regelungen sich die Biotech- und Gen-Industrie mit dem risikoreicheren Ansatz, frei nach dem Motto, «Lasst es uns einfach mal ausprobieren» in Zukunft durchsetzen wird». Hanson

kann diesen Trend besonders in den Zukunftstechnologien festmachen, wenn er erklärt: «Wir sehen das bereits: Viele Produkte aus der synthetischen Biologie kommen dieses Jahr einfach so auf den Markt, wie etwa künstliche Vanille oder Safran-Aromen und sie sind nicht ausreichend getestet, ebenso wie eine neue künstliche Alge.» Jadee Hanson verdeutlicht an dem Beispiel dieser künstlichen Alge, wie gefährlich ein «biologischer» Programmierungsfehler oder ein zu unvorsichtiger Umgang mit diesen neuen Produkten sein kann: «Was passiert, wenn die Alge nicht funktioniert und die anderen natürlichen Algen in den Ozeanen verdrängt? Man bedenke, dass die gleiche natürliche Algensorte vierzig Prozent des Sauerstoffs der Erde produziert. Gehen wir hier nicht ausreichend achtsam vor, drohen uns Umweltprobleme in dem Ausmaß des Klimawandels.»



TTIP Gegner/innen, Foto: cc-by-sa\_greensefa

## Fazit

In den USA und der EU existieren in vielen Bereichen vollkommen unterschiedliche Regulierungskulturen. Auch wenn man teilweise zum gleichen Ergebnis kommt, tun sich doch in manchen Sektoren, wie zum Beispiel der Chemie- und Agrarindustrie, große Unterschiede auf. So gilt in der EU beim Verbraucher- und Umweltschutz das Vorsorgeprinzip: Stoffe werden also nur zugelassen, wenn deren Unbedenklichkeit für Mensch und Natur wissenschaftlich nachgewiesen werden kann. In den USA hingegen gilt das Nachsorgeprinzip: Produkte und Verfahren werden dort solange zugelassen, bis die bestehenden Risiken eindeutig nachgewiesen werden können. Auch deshalb unterscheiden sich die Standards bei der Kennzeichnungspflicht und auch im Haftungsrecht in der EU und den USA erheblich.

Eine transatlantische Harmonisierung von Standards und Normen dürfte daher in vielen Bereichen kaum realisierbar sein. Schon die angestrebte Angleichung wird von Industrieverbänden wie dem VDI als ein äußerst ehrgeiziges Projekt bezeichnet. Die einfache gegenseitige Anerkennung unterschiedlicher Regulierungsstandards stellt sicher keine Lösung dar: Verbraucher/innen könnten dann nicht mehr auf ihnen bekannte Sicherheitsstandards vertrauen. Sie müssten sich, wenn sie Produkte vergleichen, stets fragen, ob diese entsprechend US-Normen oder EU-Normen hergestellt wurden. Zusätzlich bestünde die Gefahr, dass sich Produkte, die niedrigeren Standards entsprechen, langfristig am Markt durchsetzen würden, weil sie einen Wettbewerbsvorteil durch geringe Produktionskosten hätten.

Gegen den Versuch, Standards und Regulierungsverfahren auf beiden Seiten des Atlantiks anzugleichen und dieses Anliegen an einer zentralen Stelle zu koordinieren, ist grundsätzlich nichts einzuwenden. Die Bestrebungen der EU-Kommission und der USA mit dem TTIP-Freihandelsabkommen eine enge regulatorische Kooperation einzuführen, ist eine verständliche Reaktion auf die Anforderungen einer zunehmend globalisierten Welt. Doch viele Kritiker/innen mahnen zu Recht, dass die bisher bekannt gewordenen Vorschläge der EU-Kommission zum Regulatory Council, die aus den Geheimverhandlungen durch «leaks» gesickert sind, wenig Vertrauen darin schaffen, dass die Bedenken der Parlamentarier/innen und der Zivilgesellschaft adäquat aufgegriffen werden. Die Lobby-kritische Organisation CEO und viele andere fragen sich, ob bei den TTIP-Verhandlungen nicht vielmehr die Vorschläge der Industrie übernommen werden, anstatt nach den für die Bevölkerung vorteilhaftesten Regelungen zu suchen.

Daher fordern mehr und mehr Kritiker/innen ein, dass in den zu schließenden TTIP-Vereinbarungen sichergestellt werden muss, dass in den neu entstehenden regulatorischen Gremien alle Interessengruppen und zivilgesellschaftlichen Gruppen gleichermaßen vertreten sind. Jegliche Harmonisierung oder Liberalisierung dürfen dabei nicht nur den Handel betreibenden Unternehmen zu Gute kommen, sondern müssen auch Gesundheits-, Datenschutz-, Umwelt- und Verbraucher/innenfragen berücksichtigen. Die letztendliche Entscheidungsgewalt in Regulierungsfragen muss weiterhin immer allein bei den demokratisch legitimierten Parlamenten liegen. Bisher ist nicht bekannt, wie die US-amerikanische Seite zu den Vorschlägen der EU-Kommission zu einem regulatorischen Rat steht. Die US-amerikanische Freihandelsexpertin Lori Wallach sieht bisher keine große Begeisterung auf

Seiten der US-Ministerien, die einen zu starken Verlust ihrer eigenen Machtposition fürchten. Auch die Bundesstaaten wollen sich in ihrem regulatorischen Gestaltungsraum nicht einschränken lassen – und ebenso stehen auch die EU-Mitgliedstaaten einer Beschneidung ihrer eigenen regulatorischen Kompetenz äußerst skeptisch gegenüber. Somit bleibt weiterhin offen, wie eine Harmonisierung unter dem TTIP gestaltet und durchgesetzt werden kann.

# Der Autor

**Peter Kreysler** lebt in Berlin und arbeitet seit 1999 als Autor und investigativer Journalist hauptsächlich für die Feature Redaktion vom WDR und Deutschlandfunk.

Er war schon für viele Recherchen in der ganzen Welt unterwegs auf der Suche nach den politischen und ökonomischen Transmissionsriemen unsere Welt. Für sein Radio-Feature «Brillante Geschäfte - der internationale Diamantenhandel» (WDR/DLF) wurde er mit dem Ernst Schneider Preis ausgezeichnet. In den beiden großen Radio-Features «TTIP Transatlantischer Traum oder der Ausverkauf der Demokratie?» und «Fischen in der Nebelbank- Wie sich der Berliner Politikbetrieb zu TTIP positioniert» (DLF) hat sich Peter Kreysler im Detail mit den Nordamerikanischen Freihandelsabkommen auseinandergesetzt.

# Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung  
Schumannstraße 8, 10117 Berlin, D  
Lektorat: Dr. Karena Kalmbach  
Erscheinungsort: [www.boell.de](http://www.boell.de)  
Erscheinungsdatum: März 2016

Die vorliegende Publikation gibt die Meinung des Verfassers und nicht die der Heinrich-Böll-Stiftung wieder.

Weitere E-Books zum Downloaden unter [www.boell.de/publikationen](http://www.boell.de/publikationen)

## Copyright

Das gesamte Dossier und die einzelnen Beiträge stehen unter einer Creative Commons Lizenz. (CC BY-NC-ND). Sie dürfen verbreitet, vervielfältigt oder öffentlich zugänglich gemacht werden unter folgenden Bedingungen:

- Namensnennung – Sie müssen den Namen des Autors/ der Autorin und des Rechteinhabers (Heinrich-Böll-Stiftung) sowie die URL des Werks (Direktlink) nennen.
- Keine kommerzielle Nutzung - Dieses Werk darf nicht für kommerzielle Zwecke verwendet werden.
- Keine Bearbeitung - Dieses Werk darf nicht bearbeitet, abgewandelt oder in anderer Weise verändert werden.

Abweichungen von diesen Bedingungen bedürfen der Genehmigung des Rechteinhabers: [internetredaktion@boell.de](mailto:internetredaktion@boell.de)