

Anmerkungen

1 Für den deutschsprachigen Raum siehe „Die Zeit“ 29/2001, 12.07. 2001, „High Tech für die Dörfer“.

2 ebd.

3 UNDP (2001): Human development report. Making Technologies Work For Human Development. New York. S. 6.

Autor

Lorenz Petersen ist Leiter des Bereiches Gentechnik bei Greenpeace International und war vorher sechs Jahre als Agrarökonom bei der Welternährungsorganisation FAO in Rom mit der Vorbereitung und Planung von landwirtschaftlichen Projekten in Entwicklungsländern befasst.

Kontakt:

Dr. Lorenz Petersen

Greenpeace International

Chausseestrasse 131, 10115 Berlin

Tel.: 0 30/30 88 99 14

E-Mail: lorenz.petersen@greenpeace.de

Das Biosafety-Protokoll – Ein zentraler Baustein im Rio-Prozess

von Hartmut Meyer

Das Biosafety-Protokoll der Konvention über biologische Vielfalt aus dem Jahr 2000 gilt als ein Prüfstein für die Umsetzung der Rio-Beschlüsse. Zum ersten Mal in der langjährigen Verhandlungsgeschichte der Vereinten Nationen hat sich eine breite Koalition fast aller Entwicklungsländer gebildet, die sich zusammen mit zahlreichen Industriestaaten für einen weltweit gültigen hohen Standard im Bereich Umwelt- und Verbraucherschutz einsetzt. In den nächsten Jahren wird sich herausstellen, ob sich diese Position gegen die Interessen der Gentechnik-Industrie und einiger sie unterstützenden Staaten an einer möglichst schrankenlosen, weltweiten Verbreitung von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) durchsetzen kann. Gelingt dies nicht, kann wieder ein Teil des „Geistes von Rio“ begraben werden und es muss ein Sieg für die Verfechter der Unterordnung von Umwelt- und Verbraucherinteressen unter Handelsinteressen konstatiert werden. Der folgende Beitrag beschreibt die Entstehung des Biosafety-Protokolls, seine strategisch starken wie schwachen Seiten sowie die Kompromissformeln, die zwischen Gruppen völlig unterschiedlicher Interessen gefunden worden sind.

Anlass für die Vorbereitung der bislang weltweit größten Konferenz der Vereinten Nationen war die anscheinend unaufhaltsam voranschreitende Zerstörung der natürlichen Grundlagen des Lebens und der menschlichen Gesellschaften sowie die zunehmende Kritik an der Ausbeutung und Verschwendung natürlicher Ressourcen durch die Industriestaaten. Am sogenannten Erd-Gipfel in Rio de Janeiro im Jahre 1992 nahmen 179 Staaten als Verhandlungspartner und über 1000 Nicht-regierungsorganisationen – z. B. Verbände aus den

Bereichen Umwelt oder Entwicklung, aber auch aus der Industrie – als Beobachter teil. Diese Konferenz verabschiedete drei zentrale politische Dokumente:

- die Erklärung von Rio
- die Agenda 21
- eine Walderklärung

Diese politischen Forderungen und Programm-vorschläge erfuhren eine Konkretisierung durch

die Verabschiedung völkerrechtlich verbindlicher Konventionen bei den Themen „Klimaschutz“ und „Bewahrung der biologischen Vielfalt“: das Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaveränderungen und die Konvention über die Biologische Vielfalt. Unter dem Dach dieser Konventionen können so genannte Protokolle ausgearbeitet werden. Sie geben in bestimmten Bereichen internationale Vorschriften vor und sind völkerrechtlich verbindlich.

Gentechnologie im Rio-Prozess – Kein Widerspruch!

Im Rio-Prozess wurden aus strategischen Gründen die bis heute kontrovers diskutierten Themen „Biologische Vielfalt“ und „Gentechnologie“ fest miteinander verknüpft. Wie konnte es dazu kommen? Aufgrund des wirtschaftlichen Interesses der USA und der internationalen Gentechnik-Industrie wurde die Konferenz dazu genutzt, den Einsatz der Gentechnik in der Landwirtschaft als zentrale Methode zur Ökologisierung der industriellen Landwirtschaft und zur Sicherung der Welternährung darzustellen. Gentechnische Methoden werden in den Rio-Dokumenten als besonders geeignet bezeichnet, um die biologische Vielfalt zu schützen und nachhaltig zu nutzen. So soll die Gentechnologie dazu beitragen Nutzpflanzen zu schaffen, die einerseits in die intensive Landwirtschaft der Industriestaaten passen, andererseits aber besonders umweltschädliche Auswirkungen dieser Landwirtschaft abmildern. So werden die industrialisierten Monokulturen des Nordens plötzlich besonders effizient und umweltschonend und dienen als Vorbild für die Umgestaltung der Landwirtschaft in Entwicklungsländern. Das Wort Gentechnologie taucht in den Rio-Dokumenten allerdings nicht auf. Es wurde hinter dem viel positiver klingenden Wort Biotechnologie versteckt.

In Bezug auf die Risiken der Gentechnologie beziehen die Rio-Dokumente unterschiedliche Positionen, je nach dem damaligen Kräfteverhältnis der Delegationen aus den USA, Europa und den Entwicklungsländern in den Verhandlungsgruppen – und entsprechend ihrer Sensibilität gegenüber dem Thema. Die Rio-Deklaration sowie die Konvention über die biologische Vielfalt sehen in Übereinstimmung mit der europäischen Umweltpolitik und dem Maastricht-Vertrag die weitgehende Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips als einen der Grundpfeiler einer verantwortungsvollen Umwelt- und Entwicklungspolitik. In der Agenda 21 hingegen werden in Analogie zur US-Gesetzgebung das Prinzip der Vertraulichkeit und der naturwissen-

schaftliche Ansatz der Risikoanalyse als Grundlage der politischen Entscheidungen benannt. Danach kann ein Staat nur regulierend eingreifen, wenn die Ursachen von Schädigungen mit hoher Wahrscheinlichkeit bewiesen sind. Nach dem Auftreten von Umwelt- und Gesundheitsschäden braucht die Wissenschaft aber erfahrungsgemäß etwa 10 bis 15 Jahre, um Ursache und Wirkung zu erforschen und nachzuweisen.

Als Gegengewicht zu den dürftigen Vorgaben der Agenda 21 wurde die Konvention über die biologische Vielfalt auf Initiative einiger Entwicklungsländer mit einem Zusatz versehen. Er gab den Staaten die Möglichkeit, ein völkerrechtlich verbindliches Biosafety-Protokoll auszuarbeiten. Darin sollen die Formen der Risikoabschätzung und der Umgang mit gentechnisch veränderten Organismen im grenzüberschreitenden Verkehr geregelt werden. Im November 1995 wurde beschlossen, die konkreten Verhandlungen aufzunehmen. Vorausgegangen war eine enge Zusammenarbeit internationaler Umwelt- und Entwicklungsverbände mit einigen Entwicklungsländern. Starke Vorbehalte der OECD-Staaten, darunter auch Deutschland, konnten überwunden werden. Im Verlaufe der Verhandlungen musste die EU ihre Unterstützung zahlreicher US-amerikanischer Positionen aufgeben, weil sich eine große Mehrheit ihrer Bürgerinnen und Bürger gegen den Einsatz von Gentechnologie in Landwirtschaft und Nahrungsmittelproduktion aussprach und vor allem Großbritannien und Frankreich diese Bedenken in ihrer Regierungspolitik inzwischen sehr ernst nehmen. Eine Einigung auf ein internationales Regelwerk zwischen 169 der 175 Mitgliedsstaaten der Konvention zur biologischen Vielfalt war im Februar 1999 im kolumbianischen Cartagena zum Greifen nahe. Aber die sechs Staaten der „Miami-Gruppe“, die in einem Biosafety-Protokoll einen Hemmschuh für ihre Handelsinteressen sahen, blockierten kompromisslos. In der Miami-Gruppe organisierten sich die USA, Kanada und Argentinien, die 74 %, 15 % und 10 % der weltweiten Anbaufläche von Gen-Pflanzen besitzen, sowie Australien, Uruguay und Chile, drei weitere Agrarexporteure. Besonders arrogant ist das Verhalten der USA: Da sie nicht Mitglied der Konvention über die biologische Vielfalt sind, können sie auch dem untergeordneten Biosafety-Protokoll nicht beitreten. Als UN-Mitglied nehmen sie sich aber das Recht heraus, die Verhandlungen immer dann zu verzögern, wenn die Interessen ihrer Gentechnik-Industrie nicht ausreichend berücksichtigt werden.

Bedeutung des Biosafety-Protokolls

Nach dem vorläufigen Scheitern der Verhandlungen wurde die nächste Sitzung für Januar 2000 im kanadischen Montreal angesetzt. Diese Sitzung wurde zu einem Verhandlungsmarathon zwischen den Vertretern der EU (unterstützt von den Entwicklungsländern) auf der einen Seite und den USA (unterstützt von Kanada und Argentinien) auf der anderen Seite. Die EU maß den Verhandlungen große Bedeutung zu: 10 Umweltminister und die Umweltkommissarin waren anwesend. Auf der Gegenseite fehlten die politischen Spitzen. Lediglich der kanadische Umweltminister sah sich nach starken nationalen Protesten gezwungen, im Konferenzgebäude zu erscheinen. Beobachter werteten dies als Zeichen, dass sich die USA – auch vor dem Hintergrund des gescheiterten WTO-Gipfels im November 1999 – eine totale Blockade des Biosafety-Protokolls nicht leisten konnten und sich auf das Aushandeln eines möglichst zahnlosen Regelwerkes beschränken wollten. In ihren zentralen Forderungen konnte sich die EU jedoch durchsetzen. Das Biosafety-Protokoll setzt völkerrechtliche Maßstäbe für weitere internationale Umweltabkommen, da es in weltweit debattierten Fragen deutliche Aussagen trifft:

- es schreibt verbindlich das Vorsorgeprinzip als Leitlinie im politischen Entscheidungsprozess über den Import von gentechnisch veränderten Organismen (GVO) fest;
- es definiert als erstes internationales Umweltabkommen das Vorsorgeprinzip, indem es die Bedingungen beschreibt, unter denen Staaten Schutzmaßnahmen treffen dürfen, ohne auf einen endgültigen wissenschaftlichen Beweis der Ursachen und Wirkungsketten warten zu müssen;
- es stellt sich auf die gleiche rechtlich verbindliche Stufe wie die Freihandelsabkommen der Welthandelsorganisation (WTO).

Neben diesen positiven Aspekten enthält der Text aber auch eine Reihe von Punkten, die weit hinter den Forderungen der Verbände zurückbleiben und nach einer ersten Einschätzung den tatsächlichen Einfluss des Protokolls deutlich abschwächen können. Eine Zwischenbilanz lautet:

- Das Biosafety-Protokoll setzt entscheidende Maßstäbe für Schutzbemühungen im Bereich Umweltschutz und eingeschränkt auch im Gesundheitsschutz.
- Das Biosafety-Protokoll trifft aber in etlichen Fragen – besonders in den Bereichen Forschung

und Nahrungsmittel – (noch) keine Entscheidungen.

- Das Biosafety-Protokoll kann von Bürgerinnen und Bürgern sowie ihren Interessensvertretungen gut benutzt werden, um ihre Forderungen nach Schaffung bzw. Revision von nationalen Gesetzen zum vorsorglichen Schutz vor den Gefahren der Gentechnologie zu unterstützen.

Ziel und Anwendungsbereich des Protokolls

Was regelt das Protokoll – was regelt es nicht?

Das Biosafety-Protokoll

- setzt international verbindliche Sicherheitsstandards für den grenzüberschreitenden Verkehr von GVO;
- liefert Vorgaben zur Abschätzung des Einflusses dieser GVO auf die biologische Vielfalt (Risikoanalyse) unter Berücksichtigung der menschlichen Gesundheit;
- garantiert den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, nach einer frühzeitigen Information über den Import von GVO eigenständige Entscheidungen über die Genehmigung des Importes zu treffen.

Gentechnisch veränderte Organismen können natürlich auch Nahrungsmittel oder Teile von Nahrungsmitteln sein. Wichtig ist: der Import von Nahrungsmitteln, die zwar GVO-Material enthalten, aber keine lebenden Organismen sind (sich also nicht ausbreiten können), ist nicht Inhalt des Protokolls! Hier sind weiterhin die Nationalstaaten gefragt, mit entsprechenden „Novel Food“-Gesetzen für die Sicherheit der Menschen zu sorgen, ohne sich dabei direkt auf internationale Abkommen beziehen zu können.

Ziele des Biosafety-Protokolls

In der deutschen Übersetzung liest sich der Artikel 1 des Protokolls wie folgt: *„Im Einklang mit dem Vorsorgeprinzip in Grundsatz 15 der Erklärung von Rio über Umwelt und Entwicklung zielt dieses Protokoll darauf ab, zur Sicherstellung eines angemessenen Schutzniveaus bei der sicheren Weitergabe, Handhabung und Verwendung der durch moderne Biotechnologie hervorgebrachten lebenden veränderten Organismen, die nachteilige Auswirkungen auf die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt haben können, beizutragen, wobei auch Risiken für die menschliche Gesundheit zu berücksichtigen sind und ein Schwerpunkt auf der grenzüberschreitenden Verbringung liegt.“*

Die Mindeststandards für Risikoanalysen und Sicherheitsmaßnahmen beim grenzüberschreitenden Verkehr mit GVO haben vor allem dann Bedeutung, wenn die Importstaaten (noch) keine Gentechnik-Gesetzgebung besitzen. Somit ist das Biosafety-Protokoll vor allem ein Instrument zum Schutz der biologischen Vielfalt in Entwicklungsländern. Das erklärt auch deren intensiven Einsatz für ein starkes Protokoll. Aber auch in Staaten mit Gentechnik-Gesetzgebung kann das Biosafety-Protokoll genutzt werden. Unterschreibt eine Regierung das Protokoll, berücksichtigt aber in ihren eigenen nationalen Gentechnik-Gesetzen das Vorsorgeprinzip nicht, bietet das Protokoll den Bürgerinnen und Bürgern einen guten Ansatzpunkt, eine entsprechende Revision dieser Gesetze einzufordern.

Welche GVO sind vom Biosafety-Protokoll betroffen?

Artikel 4 besagt, dass grundsätzlich alle GVO unter das Protokoll fallen, auch für den Fall, dass sie ein Land nur im Transit passieren oder zur Verwendung in einem „geschlossenen System“ (siehe unten) bestimmt sind.

Eine Ausnahmeregelung trifft Artikel 5: GVO, die als Medikamente zugelassen sind, sind von den Schutzbestimmungen ausgeschlossen. Das betrifft vor allem gentechnisch veränderte Viren, die als Lebendimpfstoffe eingesetzt werden. Mit dieser Bestimmung, von allen Industriestaaten gegen den Widerstand der Entwicklungsländer durchgeföhrt, wurde eine drohende Kontroverse mit den Pharmakonzernen verhindert. Die Auseinandersetzung mit ihren drei führenden Agrar-Gentechnik-Unternehmen Monsanto, Novartis und AgrEvo reichte den Industriestaaten offenbar aus.

Für GVO, die sich nur im Transit befinden oder für ein „geschlossenes System“ bestimmt sind, setzt außerdem der Artikel 6 die entscheidende Aufgabe des Biosafety-Protokolls außer Kraft: Diese GVO fallen nicht unter die Bestimmungen des sog. AIA-Verfahrens. Dieses Verfahren regelt die Zustimmung des Empfängerlandes zum Import. Exporteure entsprechender GVO werden damit von der Verpflichtung freigesprochen, Risikoanalysen vorzulegen, die auch die speziellen Gegebenheiten in den Transit- und Importländern berücksichtigen. Die (finanzielle) Last, solche Analysen dennoch durchzuführen, wird den Importstaaten aufgebürdet. Die Entwicklungsländer versuchten vergebens, gegen diese Aushöhlung des Grundgedankens des Biosafety-Protokolls anzugehen. Die Industriestaaten rechtfertigten die Ausnahme-

regelung mit dem Argument, dass im Transit und im „geschlossenen System“ Kontakte der GVO mit der Umwelt und somit mögliche Schäden per Definition ausgeschlossen oder minimiert seien.

Spezialfall ‘geschlossenes System’

Der Ausschluss von GVO innerhalb eines „geschlossenen Systems“ vom so genannten AIA-Verfahren ist ein wesentlicher Schwachpunkt des Biosafety-Protokolls. Wichtig ist hier die Definition für ein „geschlossenes System“, denn als Begründung für die Ausnahme wird der fehlende Kontakt der GVO zur Umwelt angeführt. Grundsätzlich öffnet der Artikel 6 dem bewussten Verstoß gegen den Geist des Biosafety-Protokolls jedoch Tür und Tor. Exporteure von GVO können angeben, dass die Saaten ausschließlich für das Gewächshaus bestimmt sind. Schon in der nächsten Vegetationsperiode kann dann die eigentlich beabsichtigte Freisetzung im Importland durchgeführt werden. Mit dem kleinen Unterschied: Nun ist das Importland selbst für die Risikoanalyse zuständig. Die Verantwortung wird so in vielen Fällen auf das schwächste Glied in der Kette abgewälzt – auf die Umweltministerien in Entwicklungsländern. Als extrem gefährlich wird der erfolgreiche Vorstoß der USA gewertet, die allgemein anerkannte Definition des geschlossenen Systems – geschlossene Systeme sind Labor- und Fabrikgebäude oder bestimmte Produktionsbehälter – aufzuweichen. Nun können Arbeiten mit GVO schon als „geschlossenes System“ bezeichnet werden, wenn sie in „physical structures“ – in der deutschen Übersetzung recht fragwürdig mit „anderen Baulichkeit“ übersetzt – durchgeführt und der „Kontakt dieser Organismen mit der äußeren Umwelt und ihre Auswirkungen auf sie wirksam“ überwacht werden. Die Praxis wird zeigen, ob sich in Zukunft Exporteure auf Artikel 6 und die zugrundeliegende Definition in Artikel 3 berufen und Freilandversuche als geschlossenes System deklarieren werden, wenn sie genverändertes Saatgut für Feldversuche exportieren, die beispielsweise nur mit Bastmatten als Pollenfänger ausgestattet sind. Artikel 6 schafft ein Schlupfloch für genau den Industriesektor, dessen internationale Aktivitäten das Hauptziel des Protokolls sein sollte: die Saatgut- und Agrargentechnikkonzerne.

Der wesentlich stärkere, politische Beweggrund für die Industriestaaten, in diesem Punkt keine Verhandlungsbereitschaft zu zeigen, ist jedoch die Absicht, den internationalen Austausch von GVO zwischen Forschungslaboren, die als geschlossene Systeme definiert werden (!), in keinsten Weise mit

Formularen oder gar mit Risikoanalysen zu belasten. So versprach das Bundesgesundheitsministerium auf einer Anhörung im August 1998 den Vertretern der deutschen Forschung, dass es für entsprechende Ausnahmeklauseln eintreten werde. Mit dieser Haltung konnte eine zweite starke Branche aus den Verhandlungen herausgehalten werden: die Forschung.

Was ist ein gentechnisch veränderter Organismus?

Die USA versuchten während des Rio-Gipfels 1992 in internationalen Abkommen festzuschreiben, dass Gentechnologie und konventionelle Züchtungsmethoden auf derselben Ebene der Eingriffstiefe in einen Organismus stehen. Alle gezüchteten Organismen seien „genetisch verändert“ und sollten als „living modified organisms (LMO)“ definiert werden: verändert durch Methoden der Biotechnologie; analog zur ebenfalls 1992 beschlossenen US-amerikanischen Rechtslage. Diese Undifferenziertheit der Begriffe findet sich in allen Rio-Dokumenten. Diejenigen EU-Staaten, in denen eine völlig andere Rechtslage herrscht, unterstützten in Rio ihr eigenes Rechtssystem nicht, die Opponenten der EU-Gesetzeslage unterstützten die USA. Einige Entwicklungsländern konnten gegen den starken Widerstand der OECD-Staaten eine Korrektur dieser anfänglichen Fehler einleiten: Inzwischen entspricht der „LMO“ dem „GVO“. Gentechnologie wird als „modern biotechnology“ bezeichnet und von traditionellen Züchtungsmethoden und klassischen Biotechniken abgegrenzt. Einen kleinen Erfolg konnten Nichtregierungsorganisationen verbuchen: Durch intensive Lobbyarbeit haben sie dazu beigetragen, dass Methoden der Zellfusion grundsätzlich als „modern biotechnology“ definiert werden. Um den Widerstand vor allem Japans zu überwinden, das sich stark im Bereich der Zellfusion engagiert, sah der Kompromiss schließlich so aus, dass erst Zellfusionen oberhalb der taxonomischen Ebene der Familie per Definition „modern biotechnology“ genannt werden.

Die großen Konflikte

Anwendung des Vorsorgeprinzips

Das Biosafety-Protokoll bezieht sich an vier Stellen auf das Vorsorgeprinzip: in der Präambel, in Artikel 1 (Ziele), in Anhang II (Risikoanalyse) und in den Artikeln 10 und 11 (Entscheidung im Zustimmungsverfahren).

Während das Vorsorgeprinzip in der Präambel, bei den Zielen und der Risikoanalyse schon in Carta-

gena abgesehen wurde, bekämpfte die Miami-Gruppe vehement die Verknüpfung dieses Prinzips mit dem Zustimmungsverfahren: Mit einer Definition, unter welchen Voraussetzungen das Vorsorgeprinzip angewendet werden darf, die zudem noch in einem völkerrechtlich verbindlichen Text stehe, würde Neuland betreten; damit könnte das Biosafety-Protokoll die Regeln der WTO unterhöhlen. Unglücklich nur, dass ausgerechnet das Abkommen über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen der WTO ebenfalls eine Definition des Vorsorgeprinzips enthält! Während in Cartagena die Verhandlungsführung der EU im letzten Moment die Verankerung des Vorsorgeprinzips im umsetzungsbezogenen Teil des Protokolls zur Disposition stellte, war die Sache in Montreal klar. Die angereisten 10 Umweltminister und die Umweltkommissarin der EU versicherten den NROs, dass sie auf keinen Fall auf diesen Passus verzichten würden.

Etwas verwirrend ist die Tatsache, dass das Biosafety-Protokoll nicht das Vorsorgeprinzip, sondern den „Vorsorgegrundsatz“ in seinem englischsprachigen Text erwähnt. Die offizielle deutsche Übersetzung des Artikel 1 (siehe oben) gibt somit nicht die eigentliche Aussage des Protokolls wieder. Die Benutzung des Wortes „Vorsorgeprinzip“ scheiterte am Widerstand der USA, Australiens und anderer Staaten. So wurde schon im Sommer 1998 als Alternative der Begriff Vorsorgegrundsatz – ein direktes Zitat der Rio-Deklaration – vorgeschlagen. Diesen Begriff konnte kein Staat ablehnen, da alle die Rio-Deklaration unterschrieben hatten! Im Gegensatz zum europäischen Verständnis des Vorsorgeprinzips fordert der Vorsorgegrundsatz der Rio-Deklaration Kosten-Nutzen-Berechnungen („kostenwirksame Maßnahmen“). In den folgenden Verhandlungen gelang es den Entwicklungsländern und der EU aber dennoch, ihre inhaltlichen Vorstellungen zum Vorsorgeprinzip in weiteren Artikeln des Textes unterzubringen.

Das Biosafety-Protokoll und die WTO-Abkommen

Die Umweltminister der EU betonten, dass sie auf keinen Fall eine Unterordnung des Biosafety-Protokolls unter die Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) dulden würden. Diese Position teilten sie mit den Delegationen der Entwicklungsländer, der mittel- und osteuropäischen Staaten sowie der bündnisfreien Staaten. Die Miami-Gruppe setzte sich hingegen mit allen Mitteln für eine solche Unterordnung ein. Die Staaten der Miami-Gruppe betrachteten die WTO als Bollwerk gegen „ungerecht-

fertigte“ Importeinschränkungen für GVO. Solche Einschränkungen dürften erst ausgesprochen werden, wenn Schäden und Ursachenketten nachgewiesen seien, nicht schon „auf Verdacht“ hin. In dieser Position sahen sie sich durch die versammelten Industrievertreter unterstützt.

Als Kompromiss wurde eine Lösung ausgehandelt, in der das Verhältnis zwischen den Abkommen in der Präambel angesprochen wird. Die Präambel stellt dem Vertragstext drei Interpretationshilfen voran:

- in der Erkenntnis, dass sich Handels- und Umweltübereinkünfte wechselseitig stützen sollten, um eine nachhaltige Entwicklung zu erreichen;
- in Bekräftigung der Tatsache, dass dieses Protokoll nicht so auszulegen ist, als bedeute es eine Änderung der Rechte und Pflichten einer Vertragspartei aufgrund geltender völkerrechtlicher Übereinkünfte;
- in dem Verständnis, dass vorstehender Beweggrund nicht darauf abzielt, dieses Protokoll anderen völkerrechtlichen Übereinkünften unterzuordnen; ...

Die USA – aber natürlich auch zahlreiche Wirtschaftsministerien der übrigen Industrieländer – konnten sich mit ihrer Absicht nicht durchsetzen, die Abkommen der WTO über Umwelt-, Gesundheits- und Verbraucherschutzabkommen zu stellen und sie gegen eine Politik des Vorsorgeprinzips abzuschotten. Ob die formale Gleichstellung des Biosafety-Protokolls mit den WTO-Abkommen im Falle einer Importeinschränkung und der anschließenden Klage vor dem WTO-Gerichtshof in der Praxis tatsächlich Bestand hat, bleibt abzuwarten. Denn es bleibt unbestritten: Die WTO mit ihrer Gerichtsbarkeit, die millionenschwere Strafen aussprechen kann, ist strukturell erheblich stärker als die Abkommen aus den Rio-Verhandlungen, die Verstöße gegen ihre Vorgaben nicht gerichtlich ahnden können. Und es darf natürlich nicht vergessen werden, dass die Regeln des Biosafety-Protokolls nur zwischen zwei Mitgliedern gelten. Die USA können aber, solange sie die Konvention zur biologischen Vielfalt nicht ratifiziert haben, kein Mitglied des Biosafety-Protokolls werden. In entsprechenden Streitfällen gilt ausschließlich WTO-Recht.

Berücksichtigung der Agrarmassengüter

Im Laufe der Biosafety-Verhandlungen wurde eine ganz neue Kategorie von GVO „geschaffen“: LMO-FFP (living modified organism for food,

Biosafety-Protokoll:

Voraussetzung zur Anwendung des Vorsorgeprinzips bei der Importentscheidung

Artikel 10 ENTSCHEIDUNGSVERFAHREN

Absatz 6: Ist wegen unzureichender einschlägiger wissenschaftlicher Daten und Kenntnisse der Umfang möglicher nachteiliger Auswirkungen eines lebenden veränderten Organismus auf die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt im Gebiet der einführenden Vertragspartei wissenschaftlich nicht sicher nachzuweisen, wobei auch Risiken für die menschliche Gesundheit zu berücksichtigen sind, so hindert dies diese Vertragspartei nicht daran, hinsichtlich der Einfuhr des betreffenden lebenden veränderten Organismus gegebenenfalls eine Entscheidung im Sinne des Absatzes 3 zu treffen, um derartige mögliche nachteilige Auswirkungen zu verhindern oder auf ein Mindestmaß zu beschränken.

Eine entsprechende Formulierung wurde in Art. 11 **Verfahren bei lebenden veränderten Organismen, die zur unmittelbaren Verwendung als Lebens- oder Futtermittel oder zur Verarbeitung vorgesehen sind**, Absatz 8 gewählt.

Einfluss des Vorsorgeprinzips auf die naturwissenschaftliche Risikoanalyse

Anlage III Risikobeurteilung nach Artikel 15

4. Liegen unzureichende wissenschaftliche Kenntnisse vor oder besteht kein wissenschaftlicher Konsens, so ist dies nicht zwangsläufig als besonderes, nicht vorhandenes oder annehmbares Risiko auszulegen.

Grundsatz 15 der Rio-Deklaration

Zum Schutz der Umwelt wenden die Staaten im Rahmen ihrer Möglichkeiten weitgehend den Vorsorgegrundsatz an. Drohen schwerwiegende oder bleibende Schäden, so darf ein Mangel an vollständiger wissenschaftlicher Gewissheit kein Grund dafür sein, kostenwirksame Maßnahmen zur Vermeidung von Umweltverschlechterungen aufzuschieben.

feed or processing). Damit wurde ganz bewusst unterschieden zwischen gentechnisch veränderten Organismen, die als Saatgut dienen, sowie solchen, die als Nahrungs- und Futtermittel verwendet werden. Die GVO-Exporteure sowie andere Agrar-exportstaaten traten dafür ein, dass LMO-FFP – also GVO für Nahrungs- und Futterzwecke – gar nicht Gegenstand des Protokolls sein sollten. Diese Position ließ sich nicht durchsetzen. Die Unterhändler aus den Entwicklungsländern und der EU konnten ihre gemeinsame Position – LMO-FFP hinein ins Protokoll – festschreiben. Die Forderung der Entwicklungsländer nach Einbeziehung dieser GVO in das AIA-Verfahren (siehe oben: Verfahren zur Zustimmung beim Import) und in die Risikoanalyse wurde von den Industriestaaten jedoch geschlossen abgelehnt. Die Argumentation der Länder des Südens, dass z. B. in Notsituationen GVO für Nahrungszwecke vermutlich auch als Saatgut benutzt und damit unweigerlich freigesetzt werden, stieß auf taube Ohren.

Das Protokoll schließt in Artikel 7.2 die GVO für Nahrungs- und Futterzwecke (LMO-FFP) vom regulären Import-Genehmigungsverfahren aus und arbeitet für sie in Artikel 11 ein „AIA-light“ aus. Danach sollen alle Mitglieder des Protokolls ihre nationalen Marktzulassungen und Risikoanalysen von GVO einer zentralen Informationsstelle zugänglich machen. Dieses Büro informiert wiederum alle anderen Mitglieder. Diese sollen sich nun einen Überblick verschaffen und im Falle, dass ihnen die Unterlagen für die Situation in ihrem Land nicht ausreichen, die Möglichkeit haben, eigene Risikountersuchungen durchzuführen. Ihnen wird das Recht zugestanden aufgrund (noch zu schaffender) nationaler Gesetze den Import eines LMO-FFP prophylaktisch zu untersagen. Über den tatsächlichen Zeitpunkt eines Importes müssen sie aber nicht unterrichtet werden. Mit dieser Regelung werden die Entwicklungsländer stark belastet – ein „Informations-Overkill“ ist absehbar.

Artikel 11.9 fordert eine Kooperation zwischen den Staaten im Hinblick auf finanzielle und technische Unterstützung beim Aufbau von Behörden und Regelwerken. Diese Maßnahmen liegen ganz auf der Linie der USA und Kanada. Sie haben in den Entwicklungsländern schon immer Geld in den Aufbau von Behörden und in die Ausbildung der dort arbeitenden Mitarbeiter investiert – und sie haben dabei ihre eigenen Vorstellungen über „effektive“ Biosafety-Regeln gelehrt. So investieren die USA inzwischen 360.000 US-Dollar in den Aufbau des o.g. Informationsnetzwerkes. Nach

dem Ende der Verhandlungen ist nun vor allem die EU aufgerufen, Fortbildung in Sachen Biosafety nach Maßgabe des Protokolls zu finanzieren, damit ihr Verhandlungserfolg auch in der Praxis Bestand hat! Allein das deutsche Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit hat bislang ein solches Programm aufgelegt. Es soll 2002 mit konkreten Maßnahmen in Entwicklungsländern anlaufen.

Kennzeichnung und Trennung von Agrarmassengütern

Am letzten Verhandlungstag kurz vor Mitternacht startete Argentinien seinen letzten Versuch, die Verhandlungen platzen zu lassen. Im Gegensatz zu allen anderen Entwicklungsländern spielte es die „arme-Länder-Karte“ aus. Die argentinische Delegation behauptete, dass ihnen weder Finanzen noch Personal zur Verfügung stünden, die Regeln über die verbindliche Deklaration von GVO für Nahrungs- und Futterzwecke (Artikel 18) erfüllen zu können. Sie verlangte eine fünfjährige Übergangsfrist – eine zweijährige Frist wurde schließlich zugestanden. In dieser Zeit müssen klare Regeln erarbeitet werden. Damit stand der Kompromiss, ein Protokoll schien in greifbarer Nähe! Diese Lösung wurde durch die nächste Forderung unterwandert: Die eindeutige Kennzeichnungsregelung, die klare Aussagen darüber macht, ob GVO enthalten sind oder nicht, müsse ersetzt werden durch die Möglichkeit, LMO-FFP mit „kann GVO enthalten“ zu deklarieren. Bei einer solchen Kennzeichnung entfällt der Zwang zur Trennung von transgenem und nichttransgenem Erntegut. Weil ausgerechnet die Gruppe der Entwicklungsländer dieser Klausel zustimmte, konnte der Text verabschiedet werden. Das Nachgeben wurde durch die Tatsache erleichtert, dass die großen Abnehmer von GVO – die EU und Japan – schon eigene Gesetze besitzen, die eine eindeutige Kennzeichnung vorschreiben und dass die großen Handelsunternehmen inzwischen Systeme zur Trennung der Ernten ausarbeiten. Bei Kennzeichnung und Trennung ist der ausgehandelte Kompromiss noch am ehesten tragbar; zumindest in Europa werden die Verbraucher durch ihre Marktmacht regulierend eingreifen, ein „kann GVO enthalten“ nicht akzeptieren und auf diese Weise eine eindeutige Kennzeichnung durchsetzen!

Forderungen an die deutsche Regierung

Vertreter der EU betonten während der Verhandlungen, dass die EU das Biosafety-Protokoll nicht benötige und allein die Entwicklungsländer in ihren Interessen unterstütze. Es entstand der Ein-

druck, dass die EU das Protokoll sehr schnell ratifizieren und damit als verbindlich anerkennen werde. Kennern der Sachlage war aber schon lange klar, dass die EU für den entscheidenden Bereich des AIA-Verfahrens keine geeigneten Instrumente und Strukturen besitzt. Diese sollen nun durch eine „Cartagena-Verordnung“ geschaffen werden, die aber vermutlich noch lange Zeit bis zur Verabschiedung durch das Parlament braucht. Bis dahin werden die EU-Staaten das Biosafety-Protokoll nicht ratifizieren. Zahlreiche Entwicklungsländer nahmen dies erstaunt und enttäuscht zur Kenntnis. Inzwischen regen sich in einigen EU-Mitgliedstaaten Stimmen, doch schon jetzt zu ratifizieren. Die EU sitzt aber in der Klemme: Sie kann als großer Agrarimporteur kaum ein Abkommen ratifizieren und es dann nicht erfüllen, der GVO-Handelsstreit würde schnell eskalieren. Die Bundesregierung muss sich daher für eine schnelle Um-

setzung des Protokolls in EU-Recht sowie in deutsches Recht einsetzen. Darüber hinaus muss sie die klaren Vorgaben des Protokolls in Bezug auf die Anwendung des Vorsorgeprinzips in die neue Fassung des deutschen Gentechnikgesetzes aufnehmen. Ebenso ist eine Stärkung der Öffentlichkeitsbeteiligung notwendig: Trotz aller schönen Formulierungen in internationalen Verträgen sind sich alle Staaten bislang einig, dass für diesen Bereich keine Mindeststandards zu setzen sind, die Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung bleibt Sache nationaler Zuständigkeit.

Autor

Hartmut Meyer, Koordinator der AG Biologische Vielfalt des Forum Umwelt und Entwicklung

Kleine Wiese 6, 38116 Braunschweig
Telefon: 0531-5168746, Fax: 0531-5168747
E-Mail: hmeyer@ngi.de