

Internationale Vereinbarungen zu Umweltfragen

Convention on Biological Diversity,
International Treaty on Plant Genetic
Resources und Cartagena Protocol on
Biosafty

Bad Neuenahr, 2002

Dr. Beatrix Tappeser, Öko-Institut e.V.

Vortrag anlässlich der Tagung
„Was ist Sache in der Grünen Gentechnik“ im Rahmen des
Diskurs Grüne Gentechnik des BMVEL,
Bad Neuenahr, 19./20. 4. 2002

Öko-Institut e.V.
Geschäftsstelle Freiburg
Postfach 6226
D-79038 Freiburg
Tel.: 0761-4 52 95-0

Internationale Vereinbarungen zu Umweltfragen – Convention on Biological Diversity, International Treaty on Plant Genetic Resources und Cartagena Protocol on Biosafety

Dr. Beatrix Tappeser, Öko-Institut e.V.

Vortrag anlässlich der Tagung „Was ist Sache in der Grünen Gentechnik“ im Rahmen des Diskurs Grüne Gentechnik des BMVEL, Bad Neuenahr, 19./20. 4. 2002

Einleitung

Lange Zeit galten die genetischen Ressourcen und die biologische Vielfalt an lebenden Organismen aller Art auf dieser Erde als gemeinsames Erbe der Menschheit. Allerdings hat es schon immer ein großes Ungleichgewicht in der Verteilung dieses natürlichen Reichtums gegeben. Vor allem die Ursprungsgebiete der wirtschaftlich besonders interessanten, landwirtschaftlichen Nutzpflanzen sind hauptsächlich in den Ländern des Südens zu finden.

Bereits im 18. und 19. Jahrhundert gab es von den Ländern des eher artenarmen Nordens ein großes Interesse an dem Erwerb pflanzengenetischer Ressourcen - auch aus strategischen Gründen. Allerdings interessierte bis ins zwanzigste Jahrhundert hauptsächlich die neue Art und nicht die Vielfalt innerhalb einer Art.

Durch die jahrtausendelange Nutzung verknüpft mit gezielter Auslese und Anpassung an die jeweils vorfindlichen Bedingungen haben Bäuerinnen und Bauern weltweit eine riesige Vielfalt auch innerhalb einzelner Arten geschaffen. In Indien existierten zum Beispiel Mitte dieses Jahrhunderts noch mehr als 30000 Reissorten.

Die Sortenvielfalt ist von herausragender Bedeutung für die Anpassung an zukünftige Umweltbedingungen, Weiterentwicklung von Sorten oder Resistenzzüchtung gegen Krankheiten und Schädlingsbefall. Auch die moderne, wissenschaftlich gestützte Züchtung kann ohne diesen Genpool nicht arbeiten. Doch gleichzeitig haben die moderne Züchtung und die parallel auf den Weg gebrachten Sortenschutzgesetze in den westlichen Industrienationen zu einem teilweise dramatischen Verlust dieser landwirtschaftlichen Sortenvielfalt

geführt. So formulierte die US Academy of Sciences bereits in den siebziger Jahren: "Der Prozeß stellt ein Paradox sozialer und ökonomischer Entwicklung dar, indem das Produkt der Technologie (Züchtung auf hohen Ertrag und Einheitlichkeit) die Ressourcen zerstört, auf denen die Technologie aufbaut" (1978, zitiert nach Flitner 1995)

Die mit der Intensivierung der Züchtung und dem weltweiten Erfolg von Hochleistungssorten einhergehende Erosion genetischer Vielfalt innerhalb einer Art aber auch der durch die Industrialisierung und Umweltverschmutzung allgemein bedingte Artenverlust, der seit den fünfziger Jahren ein bedrohliches Ausmaß zeigt, führte schließlich 1992 auf dem Weltumweltgipfel von Rio de Janeiro zur Verabschiedung der Konvention zur biologischen Vielfalt. Damit ist erstmals ein international verbindliches Übereinkommen verabschiedet worden, welches alle Mitgliedsländer verpflichtet, Maßnahmen zum Schutz der biologischen Vielfalt zu ergreifen. Bis April 2002 wurde die Konvention von 183 Staaten unterzeichnet. Damit hat die Konvention mehr Mitgliedsstaaten als die Welthandelsorganisation. Die USA ist der Konvention u.a. aufgrund intensiver Lobbyarbeit der amerikanischen Biotechnologieindustrie nie beigetreten.

Bis heute ungeklärt ist die Frage, in welchem Verhältnis WTO und die GATT-Verträge zur Konvention stehen bzw. welches dieser internationalen Vertragswerke dem anderen übergeordnet ist.

Unter der Federführung der FAO war bereits 1983 ein internationales Abkommen geschlossen worden, das sich speziell der Erhaltung pflanzengenetischer Ressourcen widmet. Dieses International Undertaking for Plant Genetic Resources war allerdings rechtlich nicht bindend. Seine Revision wurde 1993 beschlossen. Im November 2001 wurde die Verhandlungen mit der Verabschiedung eines Vertrags beendet, der rechtlich bindend den Schutz die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der landwirtschaftlich bedeutenden pflanzengenetischen Ressourcen zum Gegenstand hat.

Die hier kurz angesprochenen Vertragswerke sind die zentralen internationalen Instrumente und Foren, auf denen um den Status der biologischen Vielfalt gerungen und um den angemessenen Umgang damit gestritten wird.

Das International Undertaking for Plant Genetic Resources

Das International Undertaking wurde 1983 auf einer Konferenz der FAO verabschiedet. Die Ausarbeitung geschah als Reaktion auf die bedrohlich voranschreitende Erosion pflanzengenetischer Ressourcen und geschah gegen den Willen der Industriestaaten. Es war bis zu seiner Revision im November 2001 völkerrechtlich nicht bindend. Das Undertaking definierte pflanzengenetische Ressourcen als Erbe der Menschheit, deren Erhaltung und Erforschung durch das Undertaking gefördert werden sollte. Die Begriffswahl Erbe der Menschheit war nicht unumstritten, da das Undertaking ungehinderten Zugang zu allen pflanzengenetischen Ressourcen forderte. Das rief den Widerstand der Industrienationen auf den Plan, die ihren Sortenschutz in Frage gestellt sahen. Aber auch die Entwicklungsländer waren mit dieser Zuschreibung nicht einverstanden, da es keine souveränen Verfügungsrechte der Länder, in denen pflanzengenetische Ressourcen anzutreffen sind, vorsah. Schließlich brachten die Entwicklungsländer das Konzept der Farmer's Rights in die Verhandlungen um das Undertaking ein - als ergänzendes Instrument zu den Sortenschutzgesetzgebungen und Forderungen in dieser Richtung seitens der Industrieländer. Die Konvention zur biologischen Vielfalt veränderte die Wahrnehmung von pflanzengenetischen Ressourcen als Erbe der Menschheit, indem es die biologische Vielfalt eines Landes erstmals völkerrechtlich verbindlich unter die Verfügung der jeweiligen Staaten stellte. Dies kann als wesentlicher Erfolg der Entwicklungsländer interpretiert werden. Das Konzept der Farmer's Rights bleibt aber auch im Rahmen der Konvention zur biologischen Vielfalt umstritten. Der Beschluß zur Überarbeitung des Undertaking reagierte auf die Festlegungen und Entwicklungen im

Zusammenhang mit der Biodiversitätskonvention. Mit dem erfolgreichen Abschluß der Verhandlungen zum International Undertaking ist auch im Bereich der pflanzengenetischen Ressourcen der Nutzpflanzen eine eigene rechtlich bindende Konvention entstanden, die neben der Erhaltung der pflanzengenetischen Ressourcen für eine nachhaltige Nutzung, die faire und gerechte Verteilung der Nutzung der Ressourcen und eine Gewinnbeteiligung bei einer kommerziellen Verwertung eintritt. Das Konzept der „Farmers Rights“ konnte leider nicht international verbindlich in diesem Vertrag niedergelegt werden, sondern wird zur Umsetzung an die jeweiligen nationalen Gesetzgeber delegiert.

Der Vertrag über die pflanzengenetischen Ressourcen wird in Kraft treten, wenn er von 40 Nationen ratifiziert ist. Bisher haben ihn 15 Nationen unterzeichnet. Diese stammen alle aus Südamerika und Afrika. Kein einziges europäisches Land hat den Vertrag signiert.

Die Konvention zur Biologischen Vielfalt

Die Verabschiedung der Konvention zur Biologischen Vielfalt markiert insofern einen wichtigen Einschnitt in der Debatte um die Verfügbarkeit genetischer und biologischer Ressourcen als erstmals in einem völkerrechtlich verbindlichem Regelwerk festgehalten wurde, daß die biologische Vielfalt eines jeden Staates der Besitz genau dieses Staates ist . Damit stehen den Nationalstaaten erstmals sämtliche Verfügungsrechte über ihre biologischen Reichtümer zu. Allerdings sieht der Artikel 15 der Konvention auch vor, daß ein geregelter Zugang zu diesen Ressourcen ermöglicht werden soll. Im Gegenzug soll dann eine angemessene Beteiligung an möglichen Gewinnen aus der Nutzung dieser Ressourcen stattfinden. Ungeregelt bleibt, wie die vor der Verabschiedung der Konvention gesammelten Muster und Sorten, die zahlreich in Genbanken lagern oder in botanischen Gärten anzutreffen sind, hinsichtlich ihres Eigentumscharakters und eines „benefit sharing“ zu behandeln sind.

Der Artikel 8j der Konvention hebt die besondere Rolle von indigenen Völkern und ihrem Wissen an der Schaffung aber auch für die zukünftige Erhaltung und Nutzung der genetischen Ressourcen hervor. Gleichzeitig betont dieser Artikel, daß, wenn dieses Wissen genutzt wird, die indigenen Völker und lokalen Gemeinschaften, die dieses Wissen hervorgebracht haben, an den Gewinnen, die aus der Nutzung entstehen, zu beteiligen sind.

Der Artikel 10c des Konventionstextes fordert die Unterzeichnerstaaten zusätzlich auf, die Anwendung traditioneller Verfahren zu schützen und zu unterstützen, die im Einklang mit dem Erhalt und einer nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt stehen.

Dies wird von lokalen Gemeinschaften und indigenen Völkern als die lange überfällige Anerkennung ihrer Leistungen bei der Schaffung und dem Erhalt der vorfindlichen biologischen Vielfalt angesehen. Allerdings steht die traditionelle kulturelle Praxis im Umgang mit genetischen Ressourcen, der selbstverständliche Austausch von Saatgut und die Weitergabe des Wissens um besondere Eigenschaften von Pflanzen, Pilzen oder tierischen Produkten und ihre (gesundheitliche/medizinische) Bedeutung für den Menschen teilweise in direktem Gegensatz zu den Entwicklungen in industrialisierten Ländern, die eine weitreichende Privatisierung der wirtschaftlich nutzbaren genetischen Ressourcen anstreben. Wichtige Schritte auf diesem Weg sind mit der Schaffung der Welthandelsorganisation (WTO) und dem Abkommen zu Trade Related Property Rights (TRIPs) bereits vollzogen.

Die wichtigsten Prinzipien der Konvention können wie folgt zusammengefasst werden:

- Der Beitrag der Menschen aus den Entwicklungsländern an der biologischen Vielfalt auf der ganzen Welt ist von großer Bedeutung

- Biodiversität ist nicht ein Geschenk der Natur, sondern das Ergebnis von Gemeinschaftsaktivitäten ist, wo vor allem Frauen eine besondere Rolle spielen und gespielt haben
- Die Entstehung der biologischen Vielfalt ist unauflösbar verknüpft mit einer kulturellen Vielfalt, verschiedenen Wissenssystemen und Lebensstilen, die diese Vielfalt hervorgebracht haben und aufrechterhalten.
- In situ (auf dem Feld, in der Natur) Erhaltung biologischer Ressourcen ist nachhaltiger als die ex situ (in der Genbank) Erhaltung
- Rechte für lokale Gemeinschaften wie auch Staaten sind notwendig, um die biologischen Ressourcen zu schützen und ihre Erhaltung zu unterstützen
- Es muß eine Politik entwickelt und Programme umgesetzt werden, die die Erhaltung und nachhaltige Nutzung fördern genauso wie es notwendig ist, Programme zu entwerfen, die eine Beteiligung an den Gewinnen ermöglichen, die aus der Nutzung der biologischen Ressourcen entstehen.

Als wichtigste Verpflichtungen, die sich aus der Konvention für Vertragsstaaten ergeben, lassen sich folgende Punkte anführen:

- die Anerkennung des souveränen Verfügungsrechts der Nationalstaaten über ihre biologischen Ressourcen
- die Betonung, daß der Zugang zu den biologischen Ressourcen eines Staates nur mit vorheriger Zustimmung (prior informed consent) dieses Staates möglich ist
- die Verpflichtung, daß Vertragsstaaten die Rechte von lokalen Gemeinschaften, Bäuerinnen und Bauern und indigenen Gruppen bezogen auf ihre biologischen Ressourcen und Wissenssysteme zu schützen und zu unterstützen haben
- die Verknüpfung des Zugangs zu den biologischen Ressourcen eines Landes mit der Verpflichtung des Technologietransfers aus den industrialisierten Ländern

- die Forderung einer angemessenen Beteiligung an den Gewinnen aus einer kommerziellen Nutzung von biologischen Ressourcen und lokalem Wissen
 - die Sicherstellung, daß intellektuelle Eigentumsrechte nicht in Konflikte mit der Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt führen
- (nach Global Trade and Biodiversity in Conflict, herausgegeben von GAIA und GRAIN 1998)

Cartagena Protokoll für Biosafety

Die Agenda 21 aber auch die Biodiversitätskonvention räumen der Biotechnologie jeweils einen besonderen Stellenwert ein. Bereits auf der ersten Vertragsstaatenkonferenz auf den Bahamas 1994 wurde der Beschluss gefällt zu prüfen, ob es notwendig sei, ein Biosafety-Protokoll auszuhandeln. Mit dem Beschluss II/5 der zweiten Vertragsstaatenkonferenz in Indonesien im November 1995 wurde diese Notwendigkeit bejaht und ein Verhandlungsmandat für eine Open-Ended Working Group on Biosafety erteilt. Diese trat zum ersten Mal im Frühjahr 1996 im dänischen Aarhus zusammen. Nach einem vierjährigen intensiven Verhandlungsprozess sollte das Biosafety-Protokoll auf einer außerordentlichen Vertragsstaatenkonferenz in Cartagena, Kolumbien im Februar 1999 verabschiedet werden. Der erste Anlauf zur Verabschiedung scheiterte allerdings. Die Sitzung wurde offiziell unterbrochen und am 24.01.2000 in Montreal weitergeführt. In der Nacht vom 28. auf den 29. Januar, nach erschöpfenden und teilweise hitzigen Debatten wurde schliesslich ein Kompromiss gefunden, auf den sich die Delegationen der 130 anwesenden Staaten doch noch verständigten.

Die Verhandlungen waren vor allem von harten Gegensätzen zwischen der Miami-Group (USA, Kanada, Argentinien, Australien, Uruguay und Chile) und der Like-Minded-Group (der größere Teil der G77-Staaten) geprägt. Die Miami

Group als die Gruppe der teilweise bereits in grossem Massstab produzierenden Länder und unter dem dominierenden Einfluss der USA war eher gegen ein Protokoll eingestellt. Die Like-Minded-Group hatte sehr weitreichende Vorstellungen, da hier ernsthafte Ängste auch in Zusammenhang mit Nahrungsmittelautonomie aber vor allem bezogen auf negative Auswirkungen auf die Vielfalt landwirtschaftlicher Nutzpflanzen sowie der biologischen Vielfalt in den betroffenen Ländern besteht. Alle anderen Gruppierungen wie die EU, die Compromise-Group (bündnisfreie Staaten wie Schweiz, Norwegen, Südkorea) und die mittel- und osteuropäischen Staaten vertraten eine Linie, die an einer ernsthaften Kompromissfindung zur Verabschiedung eines Biosafety-Protokolls interessiert war und immer wieder vermittelnd zwischen den beiden Hauptgruppen eingriff.

Hauptstreitpunkte waren der Geltungsbereich des Protokolls sowie der Geltungsbereich des Advanced Informed Agreement (AIA) Procedure, die Verankerung des Vorsorgeprinzips, das Verhältnis des Protokolls zu den WTO-Verträgen, Haftungsfragen, der Einbezug von sozio-ökonomischen Aspekten in ein Risk-Assessment und eine Entscheidungsfindung sowie Kennzeichnungsregelungen.

Der Kompromiss der frühen Morgenstunden sieht folgendermaßen aus:

- Der Geltungsbereich des Protokolls umfasst alle LMOs (Living Modified Organisms – eine Benennung, die auf die erste Open Ended Working Group in Madrid 1995 zurückgeht, wo die Notwendigkeit zur Ausarbeitung eines Biosafety-Protokolls festgestellt wurde. Die Definition zu LMOs im Protokoll umfasst aber nur gentechnisch veränderte Organismen). Pharmazeutische Produkte, die LMOs sind, wie z.B. Lebendimpfstoffe, sind von den weiteren Regelungen ausgenommen.

LMOs für die Nutzung in geschlossenen Anlagen und solche, die nur im Transit durch ein Land befördert werden, müssen zwar notifiziert werden, unterliegen aber nicht den AIA-Regelungen.

LMOs zur Nutzung als Nahrungs- oder Futtermittel (LMO-FFP - LMOs for Food and Feed Production) unterliegen einer deutlich abgemilderten Form des AIA. Nationale Marktzulassungen müssen dem Biosafety Clearing House gemeldet werden. Vertragsstaaten können weitergehende Unterlagen anfordern und unter nationalen Gesetzen Importentscheidungen treffen, die mit den Vorgaben des Protokolls vereinbar sind.

Alle anderen LMOs unterliegen einem vollständigen AIA mit dem dazugehörigen Risk Assessment.

- Das Vorsorgeprinzip ist an fünf Stellen im Protokoll verankert. In der Präambel, in Artikel 1, Objectives, in Artikel 10 der AIA-Procedures, Artikel 11 zum Umgang mit LMO-FFPs und in Annex II zum Risk Assessment.
- Ein eigenständiger Artikel, der das Verhältnis vom Biosafety-Protokoll zu den WTO-Verträgen regeln sollte und im Prinzip eine Unterordnung unter die WTO-Regeln beinhaltet hätte, wurde ersatzlos gestrichen. Dafür wurde in die Präambel ein Absatz eingefügt, der die Gleichwertigkeit dieser beiden Vertragswerke unterstreicht (“recognizing that trade and environment agreements should be mutually supportive with a view to achieving sustainable development“)
- In einem eigenständigen Artikel werden die Vertragsstaaten ermächtigt, sozio-ökonomische Aspekte mit in ihre Entscheidung über einen Import einfließen zu lassen, allerdings , so formuliert es der Art. 26, in Übereinstimmung mit existierenden internationalen Verpflichtungen.

- In Artikel 27 wird festgelegt, dass auf der nächsten Vertragsstaatenkonferenz des Biosafety-Protokolls ein Prozess in Gang gesetzt werden soll, der darauf abzielt, international verbindlich Haftungsfragen in Zusammenhang mit LMOs zu regeln. Für die Ausarbeitung eines solchen Vertragswerkes wurde ein Zeitraum von 4 Jahren festgelegt.
- Alle Non-FFP-LMOs müssen eindeutig gekennzeichnet werden. Für den Bereich Nahrungs- und Futtermittel wurde eine „may contain“-Kennzeichnung ausgehandelt. Damit wurde vorerst auf Forderungen nach eindeutiger Kennzeichnung und Segregation verzichtet. Allerdings soll diese Regelung in zwei Jahren überprüft und durch eine spezifizierte Vorschrift ersetzt werden, die von der Vertragsstaatenkonferenz erarbeitet und dann verabschiedet werden soll.

Das Protokoll tritt in Kraft, wenn 50 Staaten es unterzeichnet haben. Anlässlich der 5. Vertragsstaatenkonferenz in Nairobi wurde es zur Unterzeichnung ausgelegt. Mittlerweile wurde es von 103 Staaten unterzeichnet, von 15 ratifiziert.

Dazu gehören: Bulgarien, Tschechische Republik, Fidschi, Kenia, Lesotho, Liberia, Mauritius, Nauru, Niederlande, Norwegen, Saint Kitts and Nevis, Spanien, Schweiz, Trinidad und Tobago sowie Uganda

Viele europäische Staaten und auch die Bundesrepublik haben das Protokoll bis heute leider nicht ratifiziert.

Literatur

Flitner, M (1995) Sammler, Räuber und Gelehrte: Die politischen Interessen an pflanzengenetischen Ressourcen 1895-1995. Campus Verlag, Frankfurt/ M.
 GRAIN, Genetic Resources Action International, (1998) Intellectual Property Rights and Biodiversity: The Economic Myths. Global Trade and Biodiversity in Conflict, Issue no. 3