https://gen-ethisches-netzwerk.de/node/748

Gen-ethischer Informationsdienst

Gut gekämpft - halb gewonnen

AutorIn
Rudolf Buntzel

Wie werden in Zukunft internationale Lieferungen gentechnisch veränderter Organismen gekennzeichnet? Was sagt die internationale Staatengemeinschaft zur Terminator-Technologie? Ein Bericht über Lobbyarbeit bei COP und MOP in Curitiba/Brasilien und die Früchte der Arbeit.

In der südbrasilianischen Stadt Curitiba, der Hauptstadt des Bundesstaates Paraná, fand vom 13.-17. März 2006 die so genannte MOP 3, die 3. Vertragsstaatenkonferenz der Konvention zur Biologischen Sicherheit (das so genannte Cartagena-Protokoll) statt, und direkt im Anschluss daran, vom 20. bis 31. März, tagte COP 8, das heißt die 8. Vertragsstaatenkonferenz der Konvention zur Biologischen Vielfalt. Gentechnik-engagierte Nichtregierungsorganisationen (NGO) haben sich bei den beiden Großereignissen hauptsächlich auf zwei brisante Entscheidungen konzentriert:

- bei MOP 3: die Umsetzung des Artikels 18.2 des Cartagena-Protokolls zu den Dokumentierungsauflagen im internationalen Lebens- und Futtermittelhandel,
- bei COP 8: der Antrag auf Nichtverlängerung des Moratoriums zur GURTs-Technologie (Terminator).

In beiden Fällen haben NGO einen Teilsieg errungen. Einerseits sind wichtige Positionen gerettet worden, andererseits sind aber auch nicht befriedigende Antworten herausgekommen, die ein weiteres Engagement nötig machen.

Die Auseinandersetzung um Dokumentierung

Schon in den Verhandlungen bei MOP 2 in Montreal vor zwei Jahren war der Artikel 18.2 besonders umstritten. Damals hatten sich Brasilien und Neuseeland bis zuletzt vehement gegen jeglichen Kompromiss gestemmt und die Verhandlungen platzen lassen. Nach Curitiba kam man mit unveränderten Positionen. Doch das Blatt sollte sich wenden.

Worum geht es bei Artikel 18.2?

Er besagt, dass beim internationalen Handel von Gentechnikprodukten, die Lebensmittel beziehungsweise Futtermittel oder für die Weiterverarbeitung vorgesehen sind, nicht die hohen Auflagen der Informationspflicht gelten müssen wie für gentechnisch veränderte Organismen (GVO), die für die Freisetzung bestimmt sind. Vor allem der Mechanismus der "vorherigen Inkenntnissetzung" des Importlandes gilt für GVO, die für den Verzehr vorgesehen sind, nicht.(1) Allerdings müssen auch diese laut

Artikel 18.2 im internationalen Handel ausgewiesen werden, und zwar muss der Exporteur erstens anzeigen, dass es sich um eine GVO-Lieferung handelt, zweitens muss er eine Adresse der Kontaktstelle für weitere Informationen zu dem GVO-Konstrukt angeben und drittens die Identität und eindeutige Identifizierung des transgenen Konstruktes offen legen. Diese Bestimmungen, die so etwas sind wie die Kennzeichnungspflicht im internationalen Handel von loser, unverpackter Massenware (so genannte Cargo), erfassen vor allem den gesamten Getreide- und Futtermittelwarenverkehr. Die wichtigsten GVO-Anwendungen sind in diesem Bereich. Der Handel ist sehr stark internationalisiert, riesengroße Schiffsladungen fahren über alle Weltmeere.

Streitpunkt: "könnte enthalten" oder "enthält"

Die gentechnikbefürwortenden Länder, unter anderem Kanada, Argentinien und Australien, die auch alle große Getreide- und Futtermittelexporteure sind, hielten eine Umsetzung der Bestimmung für ausreichend, wonach bei einer GVO-Lieferung nur "könnte GVO enthalten" auf der Rechnung verzeichnet zu werden braucht. Das würde für die Exporteure eine Verpflichtung ausschließen, genau sagen zu müssen, welche GVO in welchem Verhältnis in der Lieferung vorhanden sind. Für die Mehrzahl der 132 Vertragsstaaten des Cartagena-Protokolls sowie die NGO war das jedoch nicht ausreichend. Sie wollten eine genaue Auskunftspflicht der Exporteure über die GVO-Inhalte in einer Schiffsladung. Die GVO sollten nach international gängigen Codes leicht und eindeutig identifizierbar sein. Denn nur so können sich Staaten dagegen wehren, GVO ins Land zu lassen, die eventuell keine Zulassung in dem Importland haben.

Verhandlungsverlauf

Zur Überraschung aller waren die Delegierten Neuseelands nach anfänglicher, sturer Haltung plötzlich kein Problem mehr. Greenpeace-Campaigner in Curitiba hatten es mit Hilfe ihrer neuseeländischen Kollegen geschafft einen Brief an wesentliche neuseeländische Zeitungen zu lancieren. Den Brief hatten viele NGO gemeinsam in Curitiba verfasst. Darin wird die neuseeländische Regierung bezichtigt, sich auf internationaler Ebene zum Erfüllungsgehilfen der USA zu machen und eine Kennzeichnung von Gentechnikware abzulehnen, obwohl Neuseeland zu Hause eine strenge Kennzeichnungsverordnung hat. Der Brief war einigen Zeitungen eine Schlagzeile wert. Die Peinlichkeit führte zu neuen Direktiven für die Verhandlungsdelegation in Curitiba. Eine jahrelange Blockade der Verhandlungen schien gelöst zu sein. Der Weg schien frei, nachdem einen Tag vorher schon die brasilianische Regierungsposition gekippt war. Präsident Luiz Inácio “Lula” da Silva persönlich hatte sich auf die Seite seiner Umweltministerin, Marina Silva, gestellt und den Widerstand der brasilianischen Ölsaatenlobby – vertreten durch seinen Agrarminister Roberto Rodriguez – gegen jegliche Dokumentierung von GVO gebrochen. Auch das Agieren des Gouverneurs von Paraná, Roberto Requião als Gastgeber der Konferenz und seine strikt gentechnikkritische Haltung haben viel dazu beigetragen. Ein brasilianischer Kompromissentwurf stand nun für die weiteren Verhandlungen zum Artikel 18.2 zur Diskus- sion. Der sah für Länder beziehungsweise GVO, für die es bisher keine Identitätssicherungsprogramme gibt, eine Übergangszeit von vier Jahren vor, bevor auch sie für alle GVO-Eigenschaften in Schiffsladungen auskunftspflichtig werden. Doch der Durchbruch ließ auf sich warten. Selbst nicht Vertragsstaat des Cartagena-Protokolls, schickte die USA andere Länder stellvertretend in die Schlacht. Zum Beispiel verlas plötzlich der Vertreter von Paraguay einen Text, der offensichtlich aus argentinischer Feder stammte. Dann entzog auch noch Mexiko - aus dem sprichwörtlichen Nichts heraus - dem fertigen Text seine Weihe, was die Verhandlungssituation sehr schwierig werden ließ. So kam es einem Wunder gleich, dass es dennoch - in letzter Minute, nach hartem Ringen und einer die ganze Nacht andauernden Mammutverhandlung - eine Einigung gab. Sie war zwar schwach, aber immerhin war die Konferenz nicht gescheitert.

Die Übereinkunft von Curitiba

Man hat in dem Einigungstext eine Zweiteilung von Lieferungen vorgenommen: Statt für alle GVO im internationalen Handel von Nahrungs- und Futtermitteln die Kennzeichnung "enthält GVO" verbindlich vorzuschreiben, wird diese Kennzeichnung nur noch nötig für transgene Nahrungsmittel, deren Identität bekannt ist. Damit muss diese Ware auch weiter dokumentiert werden in bezug auf die genaue Beschreibung der GVO, aufbauend auf dem so genannten "Unique identifier", einem internationalen Erkennungscode der OECD. Wann ist die Identität bekannt?
1.) Wenn ein Identitätssicherungssystem im Inland praktiziert wird (vollkommene Trennung, eventuell mit Rückverfolgbarkeitsdokumentierung),
2.) wenn "andere Maßnahmen" ergriffen wurden, wie zum Beispiel umfangreiches Testen der Ware im Inlandsverkehr bis hin zum Hafen (Testen an jeder Station der Transport- und Handelskette), oder
3.) wenn das Land bei der Kulturart überhaupt nur eine transgene Eigenschaft zugelassen hat und dadurch auskunftsfähig ist.
Für Ware, bei der man nicht weiß, ob sie Gentechnik enthält oder nicht, reicht es, sie gegenüber dem Importstaat lediglich mit der Kennzeichnung "könnte Gentechnik enthalten" auszuweisen. Das trifft für die meisten Exportkulturen der Länder zu, die bisher ohne Identitätssicherung und Trennung Gentechnik bei Kulturpflanzen zugelassen haben und bei Anbau, Transport und Handel bisher keine Unterscheidung getroffen haben zwischen gentechnikveränderter und gentechnikfreier Ware. Dazu gehören vor allem die USA, Argentinien, Australien, Uruguay und Kanada. Allerdings muss auch für diese Warenlieferungen angegeben werden:
1.) dass die Ware nicht zur Aussaat bestimmt ist (absichtliche Ausbringung in die Natur), also lediglich zum Verzehr durch Mensch, Vieh oder für die Weiterverarbeitung bestimmt ist,
2.) die Liste aller möglichen GVO, die enthalten sein könnten,
3.) der Transformationscode (unique identifier), um schnellen Zugang zu der internationalen Datenbank zu finden, um Einzelheiten über einen GVO erfahren zu können, und
4.) die Internetadresse der Datenbank (zum Beispiel Biosafety Clearing House).(2)

May contain

Die Kennzeichnung "may contain" (= könnte enthalten sein) war von den NGO und vielen Importstaaten von GVO bisher abgelehnt worden, denn sie wollten die Dokumentationspflicht - und damit auch die Basisinformationen für Risikoanalyse und Haftung - möglichst weitgehend auf die Exportstaaten übertragen wissen. "May contain" ist jetzt zwar eine Möglichkeit der Kennzeichnung. Aber sie bleibt eingeschränkt auf einen bestimmten Fall. In der Regel sind dies die Länder, in denen in der Vergangenheit GVO-Anbau stattgefunden hat, ohne dass der Versuch gemacht wurde, eine Vermischung auf dem Feld oder in der Transport- und Vermarktungskette zu verhindern. Die Einschränkung ist ein gewisser Erfolg gegenüber den weitergehenden Vorstellungen der Exporteure. Es ist aber gleichzeitig ein großer Misserfolg, denn die Liste der Ausnahmefälle ist nicht eingegrenzt. Länder hätten weiterhin die Option, gentechnische Zulassungen auch neu ohne Identitätssicherungssysteme auszusprechen. Da jedes Land selbst bestimmen kann, ob es die Inhalte überhaupt kennen will, ist die Verpflichtung für die Exporteure gering. Allerdings haben die Importeure einen höheren politischen Spielraum erlangt, um ihre Importbestimmungen selbst vorzunehmen. Die Einigung sieht explizit vor, dass die Dokumentierung übereinstimmen muss mit den Regelungen des Importlandes. Das heißt die Importländer haben die Freiheit, sich eigene Gesetze zu geben. Sie können nicht zugelassene transgene Konstrukte zurückweisen. Bei einer Kulturpflanze alle zugelassenen transgenen Sorten als mögliche transgene Inhalte aufzulisten wäre keine kluge Strategie für Exporteure, weil die meisten Importstaaten viele dieser Sorten nicht zugelassen haben. Bei nicht zugelassenen Sorten hat jedes Land, das Gentechnikgesetze hat, eine Null-Toleranz. Eine Schiffsladung müsste zurückgeschickt werden, wenn sie in den Begleitdokumenten auch nur eine Sorte erwähnt, die keine Zulassung im Importland hat. Brasilien wollte die "may-contain-Lösung" für eine Übergangsfrist von nur vier Jahren. Diese Frist ist in dem Vertragstext erheblich verlängert worden. Der Text sieht vor, dass über das Ausnahmefenster mit "may contain" bei der 6. Vertragsstaatenkonferenz verhandelt wird, also erst wieder im Jahre 2012. Die Erfahrungen sollen ausgewertet und die Entscheidung bezüglich dieser Ausnahme überprüft werden. Der Text ist so schwach abgefasst, dass die Ausnahme eher auf Dauer geschaltet ist, denn es heißt: "with a view to considering a

decision", das heißt eine Entscheidung kann in Erwägung gezogen werden, muss aber nicht erfolgen, erst recht nicht die definitive Beendigung der "may-contain-Lösung". NGO haben an dieser Stelle mächtig verloren, die Exportstaaten (und die so genannte Miami-Gruppe) gewonnen.(3) Das Ergebnis bleibt weit hinter dem brasilianischen Vorschlag zurück und verwässert die Informationspflichten völlig. Die Regelung bezieht sich allein auf Produkte von intendierter GVO-Verwendung. Was die unbeabsichtigte Anwesenheit von GVO-Verschmutzung anbelangt, spricht der Text lediglich davon, dass die "unbeabsichtigte Anwesenheit" von GVO-Sequenzen nicht aufgelistet zu werden braucht, wenn es sich um eine Verschmutzung über Artgrenzen hinaus handelt. Daraus ist zu schließen: Wenn es sich um eine Verschmutzung von GVO der gleichen Kulturart handelt, muss diese also aufgelistet werden (zum Beispiel Mais Bt10 in Mais Bt11). Der Text erwähnt hierbei keine Schadschwellen. Folglich gelten die Schadschwellen des Importlandes. An dieser Stelle sind die NGO mit dem Verhandlungsergebnis zufrieden.

Offen für Interpretationen

Die von den NGO und vielen Ländern vorgetragene Forderung nach einem eigenständigen Begleitdokument (so genanntes "stand alone document") taucht im Text nicht auf. Das ist eine Niederlage. Stattdessen heißt es, die Dokumentation soll in einer Art und Weise erfolgen, dass die Informationen leicht zu erkennen, übertragbar und zugänglich und in einer effektiven Art integriert sind. Daraus könnte man folgern, dass nur spezielle Begleitdokumente diesen Auflagen genügen; das ist aber leider offen für Interpretationen. Für Länder, die noch keine nationale Gentechnikgesetzgebung haben - das ist immer noch bei den meisten so genannten Entwicklungsländern der Fall - gibt es keine Regelung. Mitgliedsländer des Cartagena-Protokolls müssen dessen Regelungen in nationales Recht überführen. Nur dann können sie von den Rechten, die ihnen aus dem Cartagena-Protokoll zukommen, profitieren. Die anderen Länder können Warenlieferungen wegen Gentechnikinhalten nicht zurückzuweisen. Sie werden und bleiben Dumping-Ground für unidentifizierbare Mischungen von GVO. Der in Curitiba verabschiedete Text stellt den sich entwickelnden Ländern finanzielle Mittel für das so genannte "Capacity Building" in Aussicht, das heißt für die Ausbildung und Schulung von - zum Beispiel - Regierungs- und Behörden-Mitarbeitern, die Einrichtung von Labors und die Beratung beim Gesetzgebungsverfahren im Zusammenhang mit der Umsetzung der Übereinkunft. Deren Präambel hält fest, dass Vertragsparteien auch bilaterale, regionale und multilaterale Abkommen schließen können, die Verpflichtungen zur Identifizierung von GVO in Warenlieferungen einschließen. Gleichzeitig sollen die speziell getroffenen Dokumentationspflichten nicht notwendig auch für den Handel mit Nichtvertragsstaaten gelten. Dieser Zusammenhang war Mexiko besonders wichtig, weil Mexiko mit den USA und Kanada, zwei Nichtvertragsparteien des Cartagena-Protokolls, einen bilateralen Vertrag abgeschlossen hat, der sehr lasche Regeln beinhaltet. Allerdings "drängt" die Übereinkunft Vertragsstaaten beim Handel mit Nichtvertragsstaaten, auch gleiche Regeln einzuführen. Die 4. Vertragsstaatenkonferenz (2008 in Deutschland) soll sich mit den Methoden und der Technik der Probeentnahmen und Testverfahren beschäftigen, um hier zu einheitlichen akzeptierten Kriterien zu kommen.

Bewertung der Übereinkunft

Das Third World Network – der wohl profilierteste Beobachter des Geschehens – spricht davon, dass die Entscheidungen eine Ermutigung sind, im globalen System Identitätsbewahrung, Trennung und Rückverfolgbarkeit von GVO einzuführen, und dass sie ein weiteres Mittel sind, um die Verschmutzung durch den internationalen Getreide- und Futtermittelhandel einzudämmen, die effektiv stattfindet. Die Entscheidungen würden den Importländern die wichtige politische Spielräume geben, um ihre Gesetze restriktiv einzurichten. Zu einer wesentlich negativeren Einschätzung gelangt Benny Härlin von Greenpeace International. "Während das recht schwache Abkommen gegenüber dem jetzigen Zustand eine Verbesserung darstellt, geht es doch nicht weit genug", sagt er. Seiner Meinung nach kam die überwiegende Anzahl der Länderdelegierten nach Curitiba, um klare Dokumentationspflichten einzuführen. Was haben Sie erreicht? Es gibt die "könnte-enthalten"-Lösung weiterhin. Obwohl der Kompromiss den Forderungen der NGO nicht entsprach, ist es doch besser, überhaupt einen Kompromiss erzielt zu haben, als das ganze Vertragswerk zu

gefährden. Denn wäre die Konferenz gescheitert, hätte das ganze Cartagena-Protokoll – nicht zuletzt auch wegen des WTO-Schiedsspruchs zu seinem Status – in einer tiefen Krise gesteckt.

COP 8 zur Terminator-Technologie

Bei COP 8 ging es darum zu verhindern, dass das seit einigen Jahren in Kraft befindliche Moratorium auf GURTs (das technische Kürzel für die Terminator-Technologie - genetic use ristriction technologies) der Konvention zur Biologischen Vielfalt (CBD) durch Kanada, Australien und Neuseeland ausgehebelt wird. Der Antrag dazu wurde schon bei dem wissenschaftlichen Beraterausschuss zur CBD, dem so genannten SBSTTA, im Januar 2006 in Granada behandelt. Dort sprach man sich zwar für eine grundsätzliche Beibehaltung des Moratoriums aus, ließ dann aber doch eine Fall-zu-Fall-Entscheidung zu. Bei GURTs wird mit gentechnischen Methoden die Ausprägung einer genetischen Eigenschaft mittels eines komplizierten Mechanismus ausgeschaltet. Die umstrittenste Anwendungsform, um die es bei der Terminator-Technologie geht, ist die Ausschaltung der Keimfähigkeit des Samens in der nächsten Generation. Mit dieser Methode kann die Gentechnikindustrie verhindern, dass Bauern Teile ihrer Ernte wieder für die nächste Aussaat nutzen. Die Gentechnikbefürworter halten GURTs für eine Technik, die zudem unter Umständen dazu genutzt werden kann, die ungewünschte Auskreuzung bei gentechnisch veränderten Pflanzen zu verhindern. Kritiker halten diese Nutzung von GURTs für technisch unmöglich und zudem für gefährlich.

GURTs in Deutschland

Im Vorfeld des Treffens in Brasilien scheiterte eine Ini-tiative der SPD-Bundestagsfraktion zur Unterstützung des Moratoriums am Widerstand der CDU/CSU. Die Vertretung des deutschen Umweltministeriums hielt die Fall-zu-Fall-Lösung von Granada auch für akzeptabel. Doch die Abstimmung am 24. März in Curitiba sollte anders ausfallen. Der Granada-Text wurde einstimmig zurückgewiesen. Damit bleibt das Moratorium in Kraft. Benny Härlin von Greenpeace bewertet dieses Ergebnis als "den Anfang vom Ende" der Terminatortechnik. Den eigentlichen Wert der Entscheidung sieht er vor allem darin, dass eine breite und diversifizierte Koalition von Bauern, sozialen Bewegungen und Umweltorganisationen es mit der Unterstützung der meisten Regierungsdelegationen geschafft hat, diesen Vorstoß der Gentechnikbefürworter zurückzuweisen. Die weltweite Kampagne wurde durch die kanadische Gruppe ETC (4) eingeleitet. Auch in Deutschland – so wie in vielen Ländern - gab es eine breite Aktion zur Ächtung der GURTs. Dass die Entscheidung in Curitiba so ausgefallen ist, ist sicherlich das Ergebnis einer hervorragenden internationalen Mobilisierung von Widerstand. Doch die Gegner der GURTs können nicht ruhen, denn die Patenterteilung auf Anwendungen dieser Technik gehen weiter. Die Forschung, die in "geschlossenen Systemen" stattfinden darf, wird nicht eingestellt, denn zu groß sind die Versprechungen auf Zusatzgewinn durch diese Technik für die Saatgutkonzerne und auf den Sieg über die Auskreuzungsgefahr. Deshalb wird die internationale und deutsche Kampagne mit der Mobilisierung fortfahren und auf das völlige Verbot dieser Technik auch in nationalen Gesetzen hinarbeiten.

Fußnoten

Fußnoten:

1. Artikel 7 des Cartagena-Protokolls besagt: "Bei der ersten absichtlichen grenzüberschreitenden Verbringung lebender veränderter Organismen zum Zweck der absichtlichen Einbringung in die Umwelt der einführenden Vertragspartei findet (...) das beschriebene Verfahren der vorherigen Zustimmung in Kenntnis der Sachlage Anwendung." Lebender veränderter Organismus (living modified organism - LMO) ist der Begriff für gentechnisch veränderte Organismen, wie er im Rahmen des Cartagena-Protokolls verwendet wird.
2. Das Biosafety Clearing House wurde durch das Cartagena-Protokoll per Artikel 20 eingeführt, der festlegt, dass für das Übereinkommen eine "Informationsstelle für biologische Sicherheit” eingerichtet

wird. Hier gehen alle entscheidenden Daten über Zulassung für die Inverkehrbringung von GVO in den Vertragsstaaten ein und sind jederzeit von Vertragsstaaten einsehbar.

3. Die sogenannte Miami-Gruppe war ein loser Zusammenschluss von gentechnikfreundlichen Ländern während der Verhandlungen zum Cartagena-Protokoll, die sich für einen möglichst niedrigen internationalen Sicherheitsstandard eingesetzt hat. Zu der Gruppe gehörten Argentinien, Australien, Kanada, Chile, die USA und Uruguay.
4. ETC ist eine in Kanada gegründete nichtstaatliche Studien- und Lobbyorganisation, die inzwischen weltweit agiert und sich für Umwelt- und Kleinbauernbelange im Zusammenhang mit Saatgutfragen einsetzt. Die "Action Group on Erosion, Technology and Concentration (ETC Group, früher RAFI) koordiniert die internationale Kampagne gegen die Terminator-Technologie. Vgl. www.banterminator.org.

Quellen:

- www.biotech-trade-watch.org
- www.freie-saat.de

Informationen zur Veröffentlichung

Erschienen in:
GID Ausgabe 176 vom Juni 2006
Seite 53 - 56