

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht der Bundesregierung über die Ergebnisse der Verhandlungen zum Biosicherheits-Protokoll – Drucksache 14/2520 –

1. Einleitung

Der Deutsche Bundestag hat in seiner Sitzung am 20. Januar 2000 den Antrag „Biosicherheits-Protokoll erfolgreich abschließen“ der SPD-Fraktion und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angenommen und dabei die Bundesregierung aufgefordert, „den Deutschen Bundestag ... zügig und umfassend über Stand und Ergebnisse der Verhandlungen zum Biosicherheits-Protokoll zu informieren“ (Drucksache 14/2520). Die Bundesregierung teilt deshalb dem Deutschen Bundestag mit, dass die zur außerordentlichen Vertragsstaatenkonferenz der Konvention über die Biologische Vielfalt in Montreal/Kanada versammelten Staaten am 29. Januar 2000 das Protokoll über Biologische Sicherheit („Cartagena Protocol on Biosafety to the Convention on Biological Diversity“ (PBS) angenommen haben.

Das Protokoll hat zum Ziel, insbesondere durch Etablierung von Verfahren der präventiven Kontrolle und durch Kennzeichnungs- und Informationsvorschriften beim Verbringen von gentechnisch veränderten Organismen (Living Modified Organisms, LMO) von einem Land in ein anderes zur Sicherheit im Umgang mit diesen Organismen beizutragen, vor allem zum Schutz der biologischen Vielfalt, wobei auch der Schutz der menschlichen Gesundheit berücksichtigt werden soll.

2. Entstehungsgeschichte

Das Protokoll gründet auf der beim Umweltgipfel in Rio de Janeiro 1992 beschlossenen Konvention über die Bio-

logische Vielfalt. Nach Artikel 19 Abs. 3 der Konvention haben sich die Vertragsparteien vorgenommen, „die Notwendigkeit und die näheren Einzelheiten eines Protokolls über geeignete Verfahren, insbesondere einschließlich einer vorherigen Zustimmung in Kenntnis der Sachlage im Bereich der sicheren Weitergabe, Handhabung und Verwendung der durch Biotechnologie hervorgebrachten lebenden modifizierten Organismen, die nachhaltige Auswirkungen auf die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt haben können“, zu prüfen.

Die 2. Vertragsstaatenkonferenz zur Konvention hat im November 1995 eine Arbeitsgruppe eingesetzt und ihr das Mandat erteilt, ein Biosicherheits-Protokoll zu erarbeiten, das sich besonders auf den Export von gentechnisch veränderten Organismen konzentrieren soll, die negative Auswirkungen auf die biologische Vielfalt haben können. Dabei sollten insbesondere angemessene Verfahren der vorherigen Zustimmung auf der Grundlage ausreichender Informationen geprüft werden.

Diese Arbeitsgruppe hat sich zu insgesamt sechs Beratungsrunden getroffen. Am Ende der letzten Beratungen im Februar 1999 in Cartagena/Kolumbien stand der Entwurf eines Biosicherheits-Protokolls. Es sollte von einer im unmittelbaren Anschluss zusammengetretenen Sonderverstragsstaatenkonferenz zur Konvention angenommen werden. Da eine Gruppe von Agrarexportländern jedoch dem damals ausgehandelten Kompromiss nicht zustimmen konnte, wurde die Sonderverstragsstaatenkonferenz unterbrochen.

Nach informellen Vorbereitungsrounds wurde die Sondervertragsstaatenkonferenz Ende Januar in Montreal/Kanada wieder aufgenommen. Sie führte nach harten Verhandlungen schließlich zum Erfolg. Das Cartagena-Protokoll über Biologische Sicherheit wurde einstimmig angenommen.

Zum positiven Abschluss haben wesentlich die Verhandlungsführung durch den Vorsitz führenden kolumbianischen Umweltminister Juan Mayr Maldonado sowie der durch die Anwesenheit zahlreicher Minister, insbesondere der zehn in der entscheidenden Schlussphase anwesenden EU-Minister, darunter Bundesministerin Andrea Fischer, erzeugte politische Druck und die inzwischen auch in den Agrarexportländern kritischere Öffentlichkeit beigetragen.

3. Wesentlicher Inhalt des Protokolls

3.1 Anwendungsbereich

Das Protokoll gilt grundsätzlich für alle LMO. Humanarzneimittel sind jedoch vom Anwendungsbereich grundsätzlich ausgenommen. Bei Transit von LMO und bei ihrem Transfer zur anschließenden Verwendung in gentechnischen Anlagen („contained use“) soll das sonst geltende AIA-Verfahren (unten 3.2) keine Anwendung finden.

3.2 AIA-Verfahren, „Commodities“

Vor dem erstmaligen Verbringen eines LMO in ein anderes Land ist ein Genehmigungsverfahren (Advance Informed Agreement, AIA) durchzuführen. Der Transfer darf erst erfolgen, wenn die zuständige Behörde des Einfuhrlandes aufgrund umfassender Information (konkretisiert in Anhang I zum Protokoll) ihre Zustimmung erteilt hat. Die Entscheidung soll innerhalb einer Frist von 270 Tagen getroffen werden. Eine Erledigung durch Fristablauf („implicit consent“) gibt es jedoch nicht.

Für LMO, die zur unmittelbaren Verwendung als Lebensmittel, als Futtermittel oder für die Weiterverarbeitung bestimmt sind (LMO-FFP, as food or feed or for processing), ist im Protokoll ein gesondertes Verfahren vorgesehen. Es wird durch die Notifizierung einer nationalen Entscheidung über eine Genehmigung zum Inverkehrbringen an das so genannte Biosafety Clearing-House eingeleitet (Clearing-House Mechanismus CHM), läuft weitgehend ohne Beteiligung eines privaten Antragstellers ab und stellt reduzierte Informationsanforderungen (Anhang III des Protokolls). Eine Erledigung durch Fristablauf ist auch hier grundsätzlich nicht vorgesehen. Es gibt eine Kennzeichnungspflicht. Eine in letzter Minute der Verhandlungen geänderte Regelung erlaubt jedoch die Kennzeichnung im Rahmen der Transportdokumentation von LMO-FFP mit „may contain“.

Die Vertragsstaatenkonferenz hat insofern innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten des Protokolls eine Entscheidung über die detaillierten Anforderungen zu treffen.

An Stelle dieser Protokollverfahren können die Vertragsstaaten auch ihre jeweiligen nationalen Regelwerke für anwendbar erklären, wenn sie mit dem Protokoll vereinbar sind.

3.3 Verhältnis zu anderen internationalen Vereinbarungen

Das Verhältnis des Protokolls zu anderen internationalen Vereinbarungen, insbesondere zu Handelsregelungen, war eines der zentralen Verhandlungsthemen. Eine Regelung im Protokollentwurf, der bei der ersten Runde der Sondervertragsstaatenkonferenz im Februar 1999 den Beratungen zugrunde lag, hätte eine Unterordnung des Protokolls insbesondere unter WTO-Regelungen zur Folge gehabt. Das Thema ist nun in den drei letzten Erwägungsgründen der Präambel angesprochen. Sie sind an ähnliche Formulierungen in der PIC-Konvention über gefährliche Chemikalien und Pestizide angelehnt und sollen die Gleichstellung der Protokollregelungen mit anderen internationalen Vereinbarungen sicherstellen.

3.4 Vorsorgegrundsatz, „precautionary principle“, PP

Der Vorsorgegrundsatz ist in allgemeiner Form in der Präambel und in Artikel 1 sowie bei den Regelungen zur Risikobewertung in Anhang II des Protokolls angesprochen. Darüber hinaus ist er als Grundsatz für die auf der Grundlage des Protokolls im AIA-Verfahren und im Verfahren für LMO-FFP zu treffenden Einzelfallentscheidungen fest verankert.

4. Weiteres Verfahren

Das Protokoll soll

- bei der 5. Vertragsstaatenkonferenz zur Konvention über die Biologische Vielfalt vom 15. bis 26. Mai in Nairobi/Kenia und
- bei den Vereinten Nationen in New York vom 5. Juni 2000 bis 4. Juni 2001

zur Zeichnung aufgelegt werden. Die Bundesregierung trifft Vorbereitungen mit dem Ziel der Zeichnung Deutschlands bei der 5. Vertragsstaatenkonferenz. Das Protokoll tritt 90 Tage nach der 50. Ratifizierung in Kraft.

Für den Zeitraum bis zum ersten Treffen des „Meeting of the Parties“ zum Protokoll wird ein „Intergovernmental Committee for the Cartagena Protocol“ – ICCP eingesetzt, das die Implementierungsphase begleiten soll. Frankreich hat angeboten, die für das Jahresende 2000 vorgesehene erste Sitzung des ICCP auszurichten. Die Vorbereitungen auf diese Sitzung sind aufgenommen.

Zur Unterstützung insbesondere der Entwicklungsländer bei ihren Entscheidungen auf der Grundlage des Protokolls wird eine Liste von Fachleuten („roster of experts“) erstellt.

5. Bewertung

Die Verabschiedung des Biosafety-Protokolls ist ein wichtiger umweltpolitischer und umweltrechtlicher Schritt. Besonders positiv ist zu werten, dass trotz langer und hart geführter Verhandlungen letztlich doch ein Konsens erreicht werden konnte. Deshalb besteht die Hoffnung, dass das Protokoll nach seiner Annahme auch von einer großen Zahl von Staaten, insbesondere auch von wichtigen Agrarexportländern, gezeichnet und ratifiziert wird.

Als Antwort auf die globale Entwicklung der Biotechnologie trägt das Protokoll als ebenfalls global gültiges rechtsverbindliches Instrument zum sicheren Umgang mit dieser wichtigen neuen Technologie bei.

Es ist zu erwarten, dass das Protokoll der Entwicklung ergänzender nationaler Regelungen und dem Aufbau

von kompetenten Stellen insbesondere in den Entwicklungsländern neue Impulse gibt („capacity building“).

Darüber hinaus haben die Verankerung des Vorsorgeprinzips und die Aussagen zum Verhältnis zu anderen internationalen Regelungen über das Protokoll hinausweisende Bedeutung. Die Verankerung des Vorsorgeprinzips im operativen Teil des Protokolls als Leitlinie für Entscheidungen auf seiner Grundlage wird nicht ohne Auswirkung auf Regelungen zum Umgang mit der Ungewissheit bei neuen Technologien und zum Umwelt- und Verbraucherschutz in anderen Bereichen bleiben. Die Aussagen zum Verhältnis des Protokolls zu anderen internationalen Vereinbarungen in der Präambel betonen die Gleichrangigkeit des Biosafety-Protokolls mit anderen internationalen Vereinbarungen und geben neben dem Umweltschutz auch dem Gesundheitsschutz ein gesondertes Gewicht.

Allerdings steht die Bewährung der gefundenen Regelungen in der Praxis noch aus. Das gilt auch für politisch und praktisch wichtige Teilbereiche des Protokolls wie

- das CHM-Verfahren für LMO-FFP einschließlich der vorgesehenen Kennzeichnungsregelungen im Rahmen der Transportdokumentation und
- den Vorsorgegrundsatz.

Deshalb kommt der Implementierung der Vorschriften, bei der auch der Gesichtspunkt der Praktikabilität zu berücksichtigen ist, große Bedeutung zu.

