https://www.gen-ethisches-netzwerk.de/node/1234

Gen-ethischer Informationsdienst

Internationale Haftung

Verhandlungen kommen nicht zum Abschluss - scheitern aber auch nicht

AutorIn
Rudolf Buntzel

Haftungsfragen standen im Mittelpunkt der Verhandlungen über das Cartagena-Protokoll, die im Mai in Bonn stattfanden. Die Verhandlungen sind nicht gescheitert, was dem Vernehmen nach als großer Erfolg angesehen werden muss. Sie blockierten aber viele andere Punkte auf der Agenda.

In Bonn fand vom 12. bis zum 16. Mai 2008 als Teil der UN-Vertragsstaatenkonferenz zur Konvention über die biologische Vielfalt (CBD) auch die Vertragsstaatenkonferenz zum Cartagena-Protokoll (so genannte MOP 4) statt. Das Cartagena-Protokoll fällt unter die CBD (1), ist aber eine eigenständige Konvention mit eigener Mitgliedschaft. Mittlerweile sind 147 Staaten dabei. Das Cartagena-Protokoll, das auch Biosicherheits-Protokoll genannt wird, regelt Fragen des Umgangs mit gentechnisch veränderten Organismen (GVO) aus den Bereichen Nahrungs- und Futtermittel sowie verarbeiteter Lebensmittel.(2) Dabei bezieht sich die Konvention auf Fragen des grenzüberschreitenden Verkehrs mit diesen Produkten. Staaten, die Mitglied des Protokolls sind, haben sich darüber geeinigt, was zur Regelung des Umgangs mit GVO getan werden darf und was nicht, und welche Mindestvoraussetzungen für internationale Sicherheitsbelange erfüllt sein müssen. Seit vier Jahren laufen die Verhandlungen innerhalb des Cartagena-Protokolls über ein internationales Haftungsregime für Schäden, die aus der Freisetzung und dem Handel von GVO entstehen. Die MOP 4 in Bonn sollte diese Verhandlungen zum Abschluss bringen. Das ist nicht gelungen. Aber immerhin wurden die Verhandlungen nicht ergebnislos abgebrochen und für gescheitert erklärt. Schon das ist als Erfolg zu werten, wenn man bedenkt, welche Steine einige Länder den Verhandlungen in den Weg gelegt haben. Zwei weitere Treffen der Experten aus den Delegationen wurden beschlossen und das feste neue Ziel formuliert, den Abschluss bei der nächsten Vertragsstaatenkonferenz in zwei Jahren in Nagoya (Japan) zu erreichen.

Intensive Lobbyarbeit

Nichtregierungsorganisationen haben die Verhandlungen über das Biosicherheits-Protokoll (3) von Anfang an beobachtet. Vor allem eine Handvoll höchst professioneller Lobbyorganisationen mit großem juristischen Sachverstand und einem großen Fundus an Verhandlungs-internem Wissen hatten gute Beziehungen zu einigen Länderdelegationen aufgebaut. Sie hatten immer wieder versucht, die Verhandlungen von außen zu beeinflussen. Etwa durch die Mobilisierung der öffentlichen Meinung in den Heimatländern der

blockierenden Delegationen; oder durch kleine Aktionen in den Verhandlungshallen. Die Bonner Verhandlungen von MOP 4 waren vor allem durch zwei Ereignisse geprägt. Erstens hatten sich mehr als 80 Länder zu einer Gruppe zusammengefunden, die sich die „Gleichgesinnten“ (like-minded friends) nannten. Diese Gruppe hatte sich auf Eckpunkte für ein künftiges Haftungsregime verständigt. Bestehend vor allem aus afrikanischen Staaten, kleinen Inselstaaten, Malaysia und Norwegen, stellt diese Gruppe die Befürworter einer klaren und verbindlichen Haftungsregelung für den Umgang mit GVO im internationalen Verkehr dar. Ihre Vorschläge sind nunmehr Grundlage der weiteren Verhandlungen.

Vorstoß der Industrie abgeschmettert

Das zweite Ereignis, das in Bonn für Aufsehen sorgte, war ein Vorschlag für ein Haftungsregime der Gentechnikkonzerne. Die sechs großen Firmen der Branche (BASF, Bayer CropScience, Dow AgroSciences, DuPont/Pioneer, Monsanto und Syngenta) legten einen so genannten Compact vor, der eine verbindliche staatliche Regelung ersetzen sollte. An deren Stelle sollte eine freiwillige Haftungsregelung der privaten Industrie treten, wobei die Konzerne selbst die Umsetzung und Regeln der Haftung bestimmen würden. Der Compact wäre ein Abkommen unter den Firmen gewesen. Sie hätten einen Finanzfonds für die Wiedergutmachung „aktueller Schäden ihrer Produkte“ zur Verfügung gestellt. Die Bedingungen - vor allem die Definition von „Schaden“ - waren aber so gefasst, dass es wahrscheinlich nie zu einem Haftungsfall gekommen wäre. Der Vorschlag war mit der Warnung eingebracht, dass eine Nichtannahme dazu führen würde, dass die Privatwirtschaft keine weiteren Angebote der Zusammenarbeit mehr machen würde. Er wurde nach heftigen Diskussionen schließlich von der Mehrheit der Delegierten zurückgewiesen, obwohl einige Länder versucht waren auf ihn einzugehen. Das galt nicht zuletzt auch für den Vorsitzenden der Verhandlungen, den Holländer Rene Lefeber, was die Einigung sehr schwierig machte. Der Vorstoß der Industrie hat aber auch dazu geführt, dass sich die Gruppe der „Gleichgesinnten“ gerade in Abgrenzung von ihm besser profilieren konnte. Die Nichtregierungsorganisationen verurteilten den Industrievorschlag als den untauglichen Versuch, Recht und Verantwortung für einen legislativen Bereich in private Hände zu überführen. Der Vorschlag sei eine „leere Versprechung” und geeignet, den gesamten Verhandlungsprozess auszuhebeln.(4)

Eckpunkte für ein künftiges Haftungsregime

Die Eckpunkte der „gleichgesinnten” Länder, die in Zukunft Verhandlungsgrundlage sein werden, beinhalten Folgendes:
1.) Staaten dürfen eigene nationale Gesetze zum Haftungsregime in Kraft setzen. Dabei sollen sie sich an internationale Richtlinien halten, die Elemente aufführen, was geregelt werden soll. Diese Richtlinien werden jetzt im weiteren Verhandlungsprozess ausgehandelt. 2.) Es werden Bestimmungen eingeführt, wonach die nationalen Gesetze international anerkannt werden und ausländische Gerichtsentscheidungen auch für die Inländerbehandlung angewandt werden. 3.) Eine Klausel wird die Überprüfung der Richtlinien nach dem Ablauf drei Jahren festlegen, um sie dann unter Umständen verbindlich zu machen.
Diese Eckpunkte stellen einen Kompromiss dar zwischen den Ländern, die unter allen Umständen auf einem verbindlichen internationalen Regime bestehen, und denjenigen, die unbedingt darauf verzichten wollen. Gegen eine verbindliche Regelung sind vor allem Japan, Neuseeland, Peru, Paraguay und Brasilien. Formal bedarf es einer Zwei-Drittel-Mehrheit zur Annahme von Zusätzen zu der Konvention; Länder müssen aber Zusatzverträgen nicht beitreten. In intensiven Gesprächen mit den Abweichlern in kleinen Gruppen wurden diese Länder aber nach und nach „auf Linie gebracht“, so dass die Verhandlungen wenigstens nicht blockiert sind.

Verhaltenes Einlenken der Blockierer

Besonders die Delegation Japans hat sich als sturköpfig herausgestellt, obwohl es ein Netto-Importland für Nahrungsmittel ist und seine Interessen dementsprechend eigentlich für ein starkes Haftungsregime sprächen.

Die Nichtregieringsorganisationen taten das ihre, um Japan umzustimmen. Dabei nutzten sie vor allem die Tatsache, dass Japan Gastgeberland für die nächste Vertragsstaatenkonferenz des Biosicherheits-Protokolls ist. Schilder mit „Japan - der feindselige Gastgeber“ und „irgendwo, außer in Nagoya“ tauchten auf. Später fanden sich dann doch noch Kompromisse im Abschlusstext, die auf ein Einlenken Japans hindeuten. Allerdings wurde betont, dass nichts verabschiedet sei, bevor nicht alles verabschiedet ist - ein Winkelzug, der in den internationalen Verhandlungen nicht selten zum Einsatz kommt. Aber auch die Länder, die gegen ein strenges Haftungsregime waren - und zum Teil auch noch sind -, haben ihre Vorbehalte in die Abschlusserklärung einbringen können. Ein endgültiges Abkommen dürfe danach keine diskriminierenden Handelspraktiken legitimieren, internationale Ungleichgewichte nicht einfrieren, keine neuen Handelshemmnisse aufbauen und Wissenschaft und Technologie nicht behindern. Es sollte zudem in den Kontext des Kampfes gegen den Hunger gestellt werden. Die Vorbehalte könnten jeden Vertrag zu Fall bringen. Ob die Torpedos den Verhandlungsverlauf wirklich sprengen, wird man in Malaysia und Mexiko sehen, wo die vereinbarten zwei Zwischenverhandlungen stattfinden sollen, bevor es im Oktober 2010 nach Japan geht.

Andere Themen geraten ins Hintertreffen

Die Verhandlungen über die Haftungsfragen haben die gesamte Vertragsstaatenkonferenz dominiert. Dabei standen auch andere Themen auf der Tagesordnung, unter anderem solche, die besonders für die Entwicklungsländer wichtig sind. Dazu gehören zum Beispiel die Weiterbildung über die Themen des Protokolls - die Ausbildung von Fachkräften (das so genannte ‚capacity building’) -, die Verbesserung des Biosafety-Clearing-House-Mechanismus’, das heißt, der Informations- und Dokumentations-Mechanismen in den Vertragsstaaten und Details über die Verpflichtungen zur Notifizierung des Protokolls. Auch Finanzfragen und die Verbesserung der öffentlichen Wahrnehmung der Anliegen des Protokolls standen auf der Agenda, konnten aber wegen des Stillstandes in den Haftungs-Verhandlungen nicht vorangebracht werden. Sehr zum Leidwesen der NGO, denen dieses Thema schon seit Jahren sehr am Herzen liegt, bedeutete die Verschiebung der Entscheidung über die Haftungsregelung auch, dass das zweite große, noch offene Thema des Cartagena-Protokolls, die Definition von „sozio-ökonomischen Kriterien“ für die Bewertung von GVO, hinten angestellt werden musste. Bei diesem Thema geht es darum, den Artikel 26 des Cartagena-Protokolls umzusetzen. In diesem heißt es, dass Importländer auch auf Grund der sozio-ökonomischen Auswirkungen von Gentechnikimporten auf die Biodiversität Importentschiedungen treffen können. Was solche Risiken aber sein könnten, darüber gibt es bisher keine Einigung. Ohne diese Kriterien wird es auch bei den Haftungsfragen schwierig zu bestimmen sein, was sozio-ökonomische Schäden ausmacht und wie diese wiedergutzumachen sind. Die Kriterien können aber auch eine Rolle spielen bei der Zulassung von GVO, bei ihrer Beobachtung (Monitoring) und bei der Koexistenz mit Agrarsystemen, die gentechnikfrei bleiben wollen.

Atmosphäre der Politisierung

Die NGO haben sich mal wieder tapfer geschlagen. Die kleine Kerntruppe der hochkompetenten Spezialisten hat die inhaltliche Richtung vorgegeben. Die vielen anderen NGO, die zu der Zeit wegen Planet Diversity auch nach Bonn gekommen waren und sich ab und zu in die Verhandlung begeben haben, haben den Kurs des NGO-Lobbying nicht beeinflusst. Sie haben aber sehr zu einer allgemeinen Atmosphäre der Politisierung beigetragen, so dass deutlich blieb: Es handelt sich bei der Thematik nicht nur um eine juristische Spitzfindigkeit, sondern um die Grundsatzfrage nach der Angemessenheit der Gentechnik für die Landwirtschaft und Ernährung allgemein. Dazu haben neben dem Lobbying auch die Side Events (5), der Planet-Diversity-Kongress, die Demo und das Festival am Pfingstmontag, aber auch Dokumentationen beigetragen.

Fußnoten

1. Convention on Biological Diversity - Konvention über die biologische Vielfalt.

2. Unter dem Dach des Biosicherheits-Protokolls wird genau genommen von LMO (living modyfied organism - lebende modifizierte Organismen) gesprochen, um die Reproduktionsfähigkeit der gentechnisch veränderten Samen zu betonen. Gegebenenfalls wird von LMO-FFP (LMO for food, feed and processing - ... zur Verwendung als Lebens- oder Futtermittel und zur Verarbeitung) gesprochen. Hier wird aber der Einfachheit halber von GVO gesprochen.
3. Siehe dazu zum Beispiel: Hartmut Meyer: „Cartagena-Protokoll - Mut zur Vorsorge!" im GID 185, Dezember 2007/ Januar 2008; im Netz unter www.gen-ethisches-netzwerk.de > GID-Archiv.
4. Siehe zum Beispiel die Pressemitteilung der in Bonn anwesenden zivilgesellschaftlichen Gruppen. Im Netz unter: www.foei.org > campaigns > gmo > media releases > 12th May 2008.
5. Offizielle Informations- und Lobby-Veranstaltungen, die parallel zu den Verhandlungen durchgeführt werden.

Informationen zur Veröffentlichung

Erschienen in:
GID Ausgabe 189 vom September 2008
Seite 47 - 49