Markus Spiske/pexels

WIE SICH EINE GUTE IDEE AUF DEM WEG ZUR UMSETZUNG SELBST VERUNMÖGLICHT HAT

Neue, kreative Ideen zu Access und Benefit Sharing gesucht

Bei den Verhandlungen zur Konvention über biologische Vielfalt gestaltet sich die Umsetzung des dritten Zieles der Konvention – des Access und Benefit Sharings (Gerechter Vorteilsausgleich, ABS) – extrem kontrovers und kompliziert. Wenn die Verhandlungen nicht scheitern sollen, braucht es einen praktikablen Vorschlag zum ABS, der von den Ländern des Globalen Südens mitgetragen werden kann.

Vor einigen Jahren, manche mögen sich erinnern, war das Thema Biopiraterie etwas, das viele bewegte und nach mehr Gerechtigkeit rufen ließ.

Hintergrund: Zentraler Bestandteil der Konvention über den Schutz der Biologischen Vielfalt (Convention on Biological Diversity, CBD) ist das sogenannte Access und Benefit Sharing – also der Zugang zu genetischen Ressourcen (Access) und die gerechte Beteiligung an den Vorteilen aus ihrer Nutzung (Benefit Sharing). Konkret bedeutet dies, dass die Herkunftsländer genetischer Ressourcen von deren Nutzern einen finanziellen oder anders gearteten Vorteil erhalten sollen. Dies gilt unter anderem auch für die Bereitstellung von traditionellem Wissen indigener Gemeinschaften. Die an genetischen Ressourcen besonders reichen Entwicklungsländer versprachen sich von den Verhandlungen zur CBD und damit zum ABS finanzielle Einnahmen sowie Anerkennung und machten ihre Zustimmung zur CBD auch von der Anwendung des ABS abhängig. Zu Recht.

Um das ABS praktisch umsetzen zu können und den Vorteilsausgleich zu regeln, trat 2014 das Nagoya-Protokoll,[1] ein völkerrechtlich-bindender Vertrag, in Kraft. In Deutschland ist das Bundesumweltministerium (BMUV) mit einem Nationalen Focal Point für die Umsetzung des Protokolls zuständig. Alle Staaten, die dem Protokoll beitraten (zurzeit 136), müssen die nötigen nationalen Regelungen und Strukturen schaffen, um den Zugang zu ihren genetischen Ressourcen zu regeln und für die Einhaltung der Vorgaben zu sorgen.

Auch die EU-Staaten arbeiten daran, allerdings mit sehr unterschiedlichem Tempo und Erfolg. Seit Inkrafttreten des Nagoya-Protokolls sind bereits acht Jahre vergangen. Deutschland ist bei der Umsetzung des Protokolls ziemlich weit – es gibt einen Nationalen Focal Point, geschulte Mitarbeiter:innen und Beratung für Nutzer:innen genetischer Ressourcen, wie sie den Bestimmungen entsprechen können. Sechs Mitgliedstaaten der EU hingegen haben das Nagoya-Protokoll noch nicht ratifiziert, immerhin haben sie aber nationale zuständige Stellen geschaffen.

Abstimmung in der EU

Um sich mit den Mitgliedstaaten der EU und den betroffenen Nutzern und Bereitstellern genetischer Ressourcen abzustimmen und die jeweiligen sehr spezifischen Bedürfnisse zu berücksichtigen, hat die EU-Kommission das ABS Consultation Forum als eine Plattform für den Informationsaustausch zwischen Repräsentant:innen der Mitgliedstaaten, Vertreter:innen von Nutzern und der EU-Kommission geschaffen. Dieses Forum soll der Direktion Umwelt der EU-Kommission Rat und Expertise zur EU-Richtlinie und ihrer Umsetzung liefern sowie eine Kooperation zwischen Mitgliedstaaten und Stakeholdern schaffen. Es trifft keine bindenden Entscheidungen. Die Resultate der Treffen gehen als nicht bindende Empfehlungen in die Beschlüsse der EU-Kommission ein. Zu den Sitzungen des Forums sind ca. 50 Personen aus den Mitgliedstaaten, Nichtregierungsorganisationen (NROs), Berufsverbänden, Pharma- und Kosmetikindustrie, privater und öffentlicher Sammlungen und Forschungseinrichtungen eingeladen. Bis jetzt gab es sieben Treffen. Zwischen diesen Treffen werden Arbeitsaufträge an kleine Untergruppen vergeben, die dann bei der nächsten Sitzung ihre Ergebnisse vorstellen. Die EU-Kommission erstellt ein zusammenfassendes Protokoll, ohne dass darin Positionen bestimmten Vertreter:innen zugeordnet werden. Die Ausführungen sind vertraulich. Bei der Umsetzung des Access und Benefit Sharing in der EU soll vor allem die Internetplattform DECLARE[2] helfen, die seit 2017 arbeitet und europäischen Nutzern helfen soll, die Regelungen einzuhalten. Spanien und Frankreich benutzen eigene Systeme.

Umsetzung des Nagoya-Protokolls

Die Umsetzung des Nagoya-Protokolls gestaltet sich komplizierter als anfangs gedacht. Aufgrund der Vielzahl an Nutzern und Bereitstellern genetischer Ressourcen gibt es eine sehr große Bandbreite an Bedürfnissen und Interessen. Hinzu kommt, dass neben Pflanzen- und Tierarten, auch Mikroorganismen und Derivate sowie eingewanderte oder eingeschleppte Arten eine Rolle spielen. Für alle Fälle muss eine handhabbare und angepasste Lösung gefunden werden.

Seit der Schaffung des Nagoya-Protokolls hat der technische Fortschritt neue Fragestellungen hervorgebracht, die man anfangs noch nicht ahnen konnte. Zum Beispiel macht es die Möglichkeit der Digitalisierung der genetischen Sequenzen (Digital Sequence Information, DSI) nicht mehr nötig, die Pflanze, Tiere oder den Mikroorganismus an sich in der Hand zu haben, um die genetische Information nutzen zu können. Wie wird das geregelt? Wem gehören die Mikroorganismen aus einer Kläranlage? Wem etwa das Coronavirus?

Das ABS-Forum hat ein sogenanntes Guidance Document[3] erstellt, in dem entsprechende Fragen beantwortet werden. Deutlich wird aber auch, dass es Grenzen der Regelung gibt, weil die Regeltiefe irgendwann absurd wird. Und es stellt sich die Frage: Wenn es für EU-Staaten schon so schwer ist, Regelungen zu verfassen, umzusetzen und durchzusetzen, wie sollen das Entwicklungsländer schaffen, in denen es nur sehr wenig bis keine ausreichende Kompetenz gibt oder vielleicht wichtigere Dinge zu regeln sind? Deutschland und die EU bieten Beratung und Ausbildung (Capacity Building) an, aber in den reichen Staaten arbeiten an den relevanten Stellen mehrere Personen ausschließlich daran. Wie soll das gehen? Und überall?

Das Thema Biopiraterie ist nicht vom Tisch

Viele Staaten sind mit der Aufgabe überfordert. In den Verhandlungen zur CBD wird über die Konsequenzen der Digitalisierung in Bezug auf ABS heftig diskutiert. Es gibt verschiedene Vorschläge wie das ABS reformiert werden könnte. Bei der nächsten Vertragsstaatenkonferenz (COP 15) im Dezember 2022 machen einige Entwicklungsländer ihre Zustimmung zum Global Biodiversity Framework (GBF) von einer Reform des ABS abhängig. Das GBF enthält 21 Ziele, die bis 2030 zum Schutz Biologischer Vielfalt erreicht werden sollen und ist damit die Arbeitsgrundlage der kommenden Jahre.

Es gibt verschiedene Reformvorschläge, wie man die Nutzung der genetischen Information (den Organismus selbst braucht es ja nicht mehr) im ABS-Regime regeln könnte. Zum Beispiel schlägt die Gruppe der afrikanischen

Die an genetischen Ressourcen besonders reichen Entwicklungsländer versprachen sich von den Verhandlungen zur CBD und damit zum ABS finanzielle Einnahmen sowie Anerkennung und machten ihre Zustimmung zur CBD auch von der Anwendung des ABS abhängig. Zu Recht.

Staaten (ein informeller Zusammenschluss) eine generelle Ein-Prozent-Abgabe auf kommerzielle Produkte vor, die aus der Nutzung genetischer Ressourcen entstehen. Alternativ könnte man DSI auch ganz vom ABS trennen, denn die reine Nutzung der digitalen Information, würde kein Benefit Sharing erfordern. Das sind bisher die einzigen praktikablen Vorschläge.

Vertrauen schaffen mit durchführbaren Verfahren

Praktikable Lösungen werden händeringend gesucht, denn u. a. hängt daran der Erfolg der Vertragsstaatenkonferenz. Das liegt auch daran, dass die Länder, die reich an genetischen Ressourcen sind, enttäuscht sind, dass die Nutzenteilhabe und der erwartete eigene Vorteil, wie zu Beginn der Verhandlungen erhofft, nicht eingetreten sind. Ein erneuter Vetrauensverlust gegenüber den Ländern des Globalen Nordens.

DSI betrifft nicht nur die CBD, sondern auch einige weitere internationale Abkommen und Verträge und Organisationen wie WIPO (Weltorganisation für geistiges Eigentum), FAO (Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen), UNCLOS (Seerechtsübereinkommen) und vor allem das ITPGR (Internationales Abkommen über pflanzengenetische Ressourcen).

Um aus dieser unbefriedigenden Lage herauszukommen, hat die EU dazu aufgerufen, Vorschläge zur Lösung des Problems über das ABS Consultation Forum einzureichen und zur Diskussion zu stellen. Wenn die Vorschläge nicht nur von den Interessenvertreter:innen der Industrie kommen sollen, müssen kritische NROs dringend aktiv werden. Doch leider ist dieses Thema der NRO-Landschaft sehr fern geworden, dabei war es einmal von vielen Aktivist:innen aus ihren Reihen besetzt. Komplexität darf nicht dazu führen, dass man sich nicht kümmert, weil es nicht mehr so sexy ist. Sie führt bereits zu hohen Kosten und Frust auf allen Seiten. Eine Analyse zur Kosten-Nutzen-Rechnung wäre vielleicht hilfreich, um die nötigen Grenzen der Regulierungstiefe besser abschätzen zu können.

Wenn ABS noch gewollt ist, muss es standardisierte Verfahren geben, die durchführbar und praktikabel sind, sonst ist der Tod dieser einstmals guten Idee vorhersehbar.

Ursula Gröhn-Wittern

Ursula Gröhn-Wittern ist Agraringenieurin und arbeitet zu entwicklungspolitischen Themen im Bereich Landwirtschaft, Ernährung und Klima. Sie vertritt das Forum Umwelt und Entwicklung und den DNR im ABS Consultation Forum.

1 German Nagoya Protocol Hub (2022): The German Nagoya Protocol Hub.

2 European Commission (2020): User's manual for ENV DECLARE-Nagoya IT system.

3 European Commission (2021): Notices from European Union Institutions, Bodies, Offices and Agencies.

RUNDBRIEF

Forum Umwelt und Entwicklung

3/2022

VERGIFTETE PROFITE

(K)EIN ENDE DER PESTIZID-NUTZUNG IN SICHT?

EINE PESTIZIDFREIE EU – EINE UTOPIE?
Wie das neue Flaggschiff der EU-Verordnungen auf Grund gelaufen ist
› Seite 5

KOLONIALE KONTINUITÄTEN
Über die Notwendigkeit eines internationalen Rahmens für Pestizide
› Seite 12

JETZT AUF ÖKOLOGISCHE LANDWIRTSCHAFT UMSTELLEN!
Ein Erfolgsmodell aus Andhra Pradesh in Indien
› Seite 26

ES GEHT LOS!
Die Verhandlungen zu einem internationalen Plastikabkommen starten
› Seite 42

ISSN 1864-0982