Geistiges Eigentum und genetische Ressourcen : die Problematik bei Grundnahrungsmitteln aus einer Entwicklungspolitischen Perspektive

Jürg Benz and Paul Egger

Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/sjep/686>

DOI: 10.4000/sjep.686

ISSN: 1663-9677

Publisher

Institut de hautes études internationales et du développement

Printed version

Date of publication: 1 avril 1998

Number of pages: 75-85

ISSN: 1660-5926

Electronic reference

Jürg Benz und Paul Egger, « Geistiges Eigentum und genetische Ressourcen : die Problematik bei Grundnahrungsmitteln aus einer Entwicklungspolitischen Perspektive », *Schweizerisches Jahrbuch für Entwicklungspolitik* [Online], 17 | 1998, Online erschienen am: 01 August 2012, abgerufen am 07 September 2020. URL : <http://journals.openedition.org/sjep/686> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/sjep.686>

GEISTIGES EIGENTUM UND GENETISCHE RESSOURCEN: DIE PROBLEMATIK BEI GRUNDNAHRUNGSMITTELN AUS EINER ENTWICKLUNGSPOLITISCHEN PERSPEKTIVE

JÜRG BENZ* UND PAUL EGGER**

ZU DEN genetischen Ressourcen landwirtschaftlicher Kulturpflanzen gehören die modernen Sorten als Produkte öffentlicher oder privater Züchtungsprogramme, die traditionellen Sorten oder Landsorten, entstanden durch natürliche oder von Bauern gemachte Kreuzungen und Auslese, sowie die verwandten Wildarten. Unter genetische Ressourcen verstehen wir also Genmaterial von gegenwärtigem oder künftigem Wert. Beim Mais umfassen die genetischen Ressourcen die modernen Hochleistungssorten, hergestellt und vertrieben von Saatgutfirmen, die Züchtungen öffentlicher Forschungsprogramme, die vielfältigen Landsorten, die von Bauern über Generationen an verschiedenartigste Standortbedingungen angepasst wurden und die nach wie vor angebaut und ständig weiterentwickelt werden, sowie die verwandten Wildformen und Vorfahren des Mais in dessen Ursprungsgebiet Zentralamerika. Genetische Ressourcen haben einen utilitaristischen Wert als Rohmaterial für die Züchtung oder als Bausteine in der modernen Biotechnologie. Die Eigenschaften von Landsorten und verwandten Wildformen sind eine wichtige Ressource für künftige Züchtungsarbeiten. Die Genressourcen und das mit ihnen verbundene Wissen sind auch Teil des kulturellen Erbes von traditionellen Bauerngemeinschaften. Sie prägen deren Ernährungsgewohnheiten und Brauchtum. Mit genetischen Ressourcen sind deshalb auch ökologische, soziale und kulturelle Werte verbunden. Die Erhaltung ihrer Vielfalt und deren standortgerechte Nutzung tragen zur ökologischen Stabilität von Anbausystemen bei. Eine Bewertung von Politik- oder Rechtssetzungsmassnahmen muss derart breite Wertbetrachtungen mit einbeziehen.

Gegenwärtig vollzieht sich ein umfassender Wechsel der politischen, rechtlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen der genetischen Ressourcen. Im folgenden werden wir diesen Paradigmawechsel darstellen und die besondere Bedeutung der genetischen Ressourcen bei Grundnahrungsmitteln analysieren. Wir zeigen die prägenden internationalen Trends und Rechtsinstrumente auf, halten Auswirkungen und den Handlungsbedarf aus einer entwicklungspolitischen Perspektive fest. Der Beitrag zeigt, dass die Komplexität der Fragestellung keine einfachen Lösungsrezepte zulässt. Insbesondere, wenn den spezifischen nationalen Entwicklungsvoraussetzungen Rechnung getragen wird. An Stelle von Rezepten werden wir also Stossrichtungen aufzeigen und Lösungsansätze diskutieren.

* Stellvertreter Fachdienst Landwirtschaft, DEZA, Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten, Bern

** Leiter des Fachdienstes Landwirtschaft, DEZA, Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten, Bern.

1. DER PARADIGMENWECHSEL

Bis vor wenigen Jahren wurden Genressourcen als öffentliches Gut und als gemeinsames Erbe der Menschheit betrachtet. Der Zugang zu Genressourcen und deren Austausch zwischen Ländern waren frei. Die Sortenschutzgesetzgebungen in Industrieländern erlaubten den freien Austausch von neuen Sorten zwischen Züchtern zwecks Weiterzucht (Züchterprivileg). Bauern war die gebührenfreie Saatgutproduktion dieser geschützten neuen Sorten zum Eigengebrauch erlaubt (Bauernprivileg). Entwicklungsländer kannten im allgemeinen keinen Sortenschutz und die Produkte der vornehmlich öffentlichen Züchtungsinstitute waren uneingeschränkt verfügbar. Die Frage der Patentierung stellte sich nicht, weil die Ergebnisse der konventionellen Züchtung, basierend auf Kreuzung und Auslese, keine Erfindung im Sinne der Patentgesetzgebung darstellten. Pflanzen und Tiere waren insbesondere in Europa von der Patentierung ausgeschlossen.

Agrobiotechnologie- und Pharma-Forschung versuchen auf neue Weise, natürliche Eigenschaften zu nutzen. Die vielen Anwendungsmöglichkeiten der Gentechnologie und die Gewinnaussichten führen zu steigenden Forschungsinvestitionen der Privatwirtschaft in diese Technologien. Diese Investitionen müssen Gewinne erzielen. Mit dem Aufkommen der Gentechnologie nahm deshalb der Bedarf, Erfindungen patentieren zu können, stark zu. Der Patentschutz als Kompensations- und Anreizsystem für private Forschung wurde deshalb in den forschungsstarken Industrieländern verstärkt. Er wurde auf lebende Materie oder Organismen ausgeweitet und im Rahmen der GATT- bzw. WTO-Abkommen international harmonisiert. Gewissermaßen im Gegenzug dazu werden auch traditionelle Genressourcen, die zur Hauptsache aus Entwicklungsländern stammen, als wertvolle Ressource und Ausgangsmaterial für die Gentechnologie anerkannt. Ihre Eigentumsrechte und deren Nutzung sollen ebenfalls geregelt und entschädigt werden. In der Biodiversitätskonvention wurde dementsprechend das Prinzip der nationalen Souveränität über die Genressourcen sowie das Erfordernis des fairen Teilens des Nutzens (Benefit Sharing) mit dem Ursprungsland der Genressource festgehalten. Damit vollzieht sich ein grundlegender und rasanter Paradigmenwechsel. Genetische Ressourcen werden weniger als gemeinsames Erbe der Menschheit, vielmehr als nationale Ressource verstanden. Deren Nutzung durch Drittstaaten wird an vertragliche Abmachungen, Entschädigung und Gewinnbeteiligung gebunden. Anstelle des freien Austausches tritt der zwischenstaatlich oder vertraglich geregelte Austausch. Der Schutz des geistigen Eigentums betreffend Erfindungen im Pflanzenbereich wird ausgebaut.

Gleichzeitig wird die Bedeutung der genetischen Vielfalt für die ökologisch nachhaltige Entwicklung zunehmend anerkannt. Dies ruft nach ökonomischen Anreizen für bisherige und künftige Erhaltungsleistungen. Dabei wird insbesondere an die Leistungen der an Genressourcen reichen Entwicklungsländer, an traditionelle Bauerngemeinschaften und indigene Völker gedacht. Deren Leistungen sollen durch Gewinnbeteiligung und erleichterten Zugang zu Technologie, bzw. Technologietransfer abgegolten werden. Entsprechende Prinzipien sind in der Biodiversitätskonvention sowie im FAO-Abkommen genetische Ressourcen, dem «International Undertaking on Plant Genetic Resources» festgehalten.

2. DIE BESONDERE SITUATION DER GRUNDNAHRUNGSMITTEL

Für Genressourcen von Grundnahrungsmittel-Pflanzen bedürfen die häufig erwähnten Vorteile der nationalen Souveränität über die genetischen Ressourcen und die Vorteile eines vermehrten Schutzes des geistigen Eigentums einer vertieften und differenzierteren Betrachtung. Die Hypothesen, wonach 1) ein Entwicklungsland mittels starker Reglementierung den Zugang zu ihren Genressourcen und der Vereinbarung von Gegenleistungen in Form von Gewinnbeteiligung und Technologietransfer Vorteile erzielt, und 2) dass der Schutz des geistigen Eigentums die Forschung stimuliert und so zur Steigerung der allgemeinen Wohlfahrt beiträgt, müssen hinterfragt werden.

Getreidearten, Hülsenfrüchte, Wurzel- und Knollenfrüchte und andere wichtige Grundnahrungsmittel werden in verschiedenen Weltregionen angebaut. Kein Land ist selbstversorgend bezüglich der Genressourcen dieser Kulturpflanzen. So gehen zum Beispiel die Maissorten, die heute von Millionen von Kleinbäuerinnen in Ostafrika angebaut werden, auf Genressourcen aus Zentralamerika zurück. Ein zu stark reglementierter Zugang zu den Genressourcen würde den Austausch und die internationale Forschungszusammenarbeit bei der Sortenverbesserung, einem Eckpfeiler der landwirtschaftlichen Entwicklung und zahlreicher Programme der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit, erschweren. Die durch den reglementierten Zutritt erwartete, verhandelbare Beteiligung an Gewinnen wird überschätzt. Die Bedeutung der Genressourcen in öffentlichen Programmen, ohne Gewinnorientierung und zugunsten einer kleinbäuerlichen Zielbevölkerung, wird unterschätzt. Ähnlich wird der aktuelle Süd-Nord Fluss von genetischem Material bei Grundnahrungsmitteln vielleicht überbewertet, der Nord-Süd Fluss und vor allem die aktuelle Bedeutung des Süd-Süd Austausches unterschätzt.

Geistige Eigentumsregelungen stimulieren die Forschung besonders dort, wo die Produkte der Forschung grosse und zahlungskräftige Märkte erreichen. Ausserdem braucht die private Forschung günstige Standortbedingungen, wozu effiziente Bewilligungsverfahren, gut ausgebildete Forscher und funktionierende Saatgutssysteme gehören. Dies trifft für Grundnahrungsmittel in ärmeren Entwicklungsländern selten zu. Ärmeren Bäuerinnen und Bauern in diesen Ländern wäre demnach der Zugang zu geschützten Sorten erschwert oder das Saatgut wäre kaum erschwinglich. Damit könnte sich der Graben zwischen dem typischerweise kleinen modernen Agrarsektor und der grossen Zahl ärmerer Kleinbauern weiter vertiefen. In schwierigeren oder marginalen Anbaubereichen und in vielen traditionellen Anbausystemen sind Sortenvielfalt und lokale Anpassung neuer Sorten besonders wichtig. Patentgeschützte Genmaterialien könnten aber nicht ohne Zustimmung des Patentinhabers lokal angepasst und in die vorhandene Vielfalt eingekreuzt werden. Der Anbau einheitlicher patentierter Sorten könnte somit die Vielfalt reduzieren.

Geistige Eigentums- und Zugangsregelungen bei Genressourcen von Grundnahrungsmitteln beeinflussen übergeordnete politische Ziele und wichtige öffentliche Interessen wie Ernährungssicherung, Armutsbekämpfung oder die Erhaltung der Biodiversität. Es ist deshalb bei Grundnahrungsmitteln besonders wichtig, dass ein breiter Zugang zu den Genressourcen bewahrt wird, und dass Entwicklungsländer die Wahlmöglichkeit haben, eigenständige geistige Eigen-

tumsregelungen, unter Berücksichtigung ihrer Agrarstruktur, Ressourcenausstattung, entwicklungspolitischen Prioritäten und institutionellen Voraussetzungen zu schaffen.

3. DIE NEUEN INTERNATIONALEN RAHMENBEDINGUNGEN UND RECHTSINSTRUMENTE

3.1. TRIPS (TRADE RELATED INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS)

Das im Rahmen der letzten GATT-Runde 1994 abgeschlossene TRIPS-Abkommen verpflichtet die WTO-Mitgliedstaaten für Erfindungen in allen Technologiebereichen den Patentschutz zugewähren, vorausgesetzt die Erfindung ist neu, umfasst einen erfinderischen Schritt und ist gewerblich anwendbar. Gemäss dem Schlüsselartikel 27.3b) können WTO-Länder Pflanzen und Tiere, sowie im wesentlichen biologische Prozesse von der Patentierung ausnehmen. Allerdings müssen sie für Pflanzensorten den Patentschutz gewähren oder ein ähnlich wirksames Schutzrecht (ein sog. *Sui Generis System*) schaffen.

Der Wortlaut des Artikels 27.3 b) lässt vieles offen, wobei die rechtliche Interpretation letztlich der WTO-Schlichtungsstelle obliegt. Als Bezugsrahmen gelten Zweck und Ziele von TRIPS sowie dessen Verhandlungsgeschichte. Folgende Kernfragen illustrieren den erheblichen Interpretationsbedarf:

- ❑ Wo liegt die Grenze zwischen einer patentfähigen Erfindung und einer nicht patentierbaren Entdeckung? Modifizierte oder künstlich hergestellte Gensequenzen stellen klar eine Erfindung dar, während die Beschreibung einer natürlichen Eigenschaft lediglich eine Entdeckung darstellt. Dazwischen liegt aber eine erhebliche Grauzone. In der amerikanischen Praxis werden isolierte und gereinigte Gene und Gensequenzen bereits als patentfähige Erfindungen anerkannt, obwohl diese natürlich vorkommen und unverändert sind.
- ❑ Was wird genau unter «Pflanzen» und «im wesentlichen biologische Prozesse» verstanden und wie sind dabei Pflanzenteile zu behandeln? So betrachten gewisse Länder Pflanzenteile (z.B. Zellen) wie Mikroorganismen, welche gemäss TRIPS patentierbar sind. Damit wären Pflanzen indirekt patentgeschützt, weil ja aus Einzelzellen ganze Pflanzen regenerierbar sind.
- ❑ Wie weit erstreckt sich zum Beispiel der Schutz eines patentgeschützten Gens? Erstreckt er sich auch auf die ganze Pflanze, das Saatgut dieser Pflanze und auf die von ihr mittels Weiterzüchtung abgeleiteten Sorten? Und auf welche ihrer Produkte?

Angesichts der Unklarheiten betreffend Patentfähigkeit, Patentgegenstand und Schutzzumfang wäre es für viele Entwicklungsländer vorsichtig, Pflanzen von der Patentierung auszunehmen und für Sorten ein *Sui Generis System* zu entwickeln. Damit wären Gene (z.B. mikrobielle Gene – Bt Gene für die Herstellung insektenresistenter Kulturpflanzensorten) oder gentechnische Verfahren patentierbar, doch würde sich der Schutz nicht auf die ganze Pflanze erstrecken, weil dies das Recht, Pflanzen von der Patentierung auszunehmen, effektiv untergraben würde. Des weiteren stellt sich die Frage, was unter einem wirksamen *Sui Generis System* zu verstehen ist, wenn mit Wirksamkeit vorerst folgende Anforderungen verbunden werden:

- Ein geistiges Eigentumsrecht, d.h. ein rechtlich durchsetzbares Recht, das Dritte von der Nutzung des Schutzgegenstandes ausschliesst, respektive die Entschädigung für bestimmte Nutzungen ermöglicht.
- Dem Prinzip der nationalen Behandlung genügt und daher Aus- und Inländern die gleichen Rechte einräumt.
- Jedwelche Vorzugsbedingungen, die einem bestimmten Land gewährt werden, sind auf alle WTO-Mitgliedsländer auszudehnen.
- Durchsetzbar ist und einen Schlichtungsmechanismus vorsieht.

Die Tatsache, dass gewisse Länder über die TRIPS-Minimalstandards hinausgehende Gesetzgebungen und Praktiken entwickelt haben, soll nicht heissen, dass Entwicklungsländer diese als Messlatte für ihre eigene Rechtssetzung anwenden. Im Hinblick auf die Revision des Artikels 27.3 b) des TRIPS-Abkommens im Jahre 1999 ist es zudem wichtig, bis dann über solidere Grundlagen und in Entwicklungsländern real funktionierende Sui Generis Systeme zu verfügen. Dies würde eine ausgewogene Interpretation und Revision der TRIPS-Bestimmung erleichtern.

3.2. BIODIVERSITÄTSKONVENTION UND FAO-ABKOMMEN

Zusammen mit dem TRIPS Abkommen setzen die Biodiversitätskonvention und das FAO-Undertaking den Rahmen für Zugangs- und Eigentumsregelungen bei genetischen Ressourcen von Grundnahrungsmitteln.

Die Ziele der Biodiversitätskonvention sind die Erhaltung der Vielfalt, deren nachhaltige Nutzung sowie die gerechte Verteilung der Vorteile, die sich aus der Nutzung von Bestandteilen der Biodiversität (z.B. von Genressourcen in der Gentechnologie) ergeben.

Für die Landwirtschaft besonders relevant sind die Bestimmungen bezüglich Zugang und Austausch von Genressourcen, wobei vom Souveränitätsrecht der Staaten auszugehen ist. Der Zugang zu Genressourcen soll zwar erleichtert werden, doch bedarf er der Zustimmung des Ursprungslandes und es sind vorgängig die Zugangsbedingungen sowie die Modalitäten für die gerechte Aufteilung von Nutzen und Gewinnen festzulegen. In Anerkennung der Leistungen lokaler und indigener Gemeinschaften für die Erhaltung und Pflege der biologischen Vielfalt wurde das Prinzip des Benefit Sharing auch auf diese Gemeinschaften ausgedehnt.

Als verbindliches Rahmenabkommen legt die Konvention Ziele und Grundsätze fest, die in spezifischen Rechtssetzungsbereichen zu berücksichtigen sind. So verlangt sie, dass geistige Eigentumsregeln der Erreichung der Konventionsziele förderlich sein müssen, indem zum Beispiel Regelungen bei Pflanzensorten die züchterische Anpassung neuer Sorten an lokale Bedingungen, d.h. deren Einkreuzen in die lokale Sortenvielfalt ermöglichen sollten. Gleichzeitig heisst es auch, dass zur Förderung des in der Konvention stipulierten Technologietransfers ein wirksamer Rechtsschutz für geistiges Eigentum zu gewährleisten ist.

Das rechtlich unverbindliche FAO «Undertaking on Plant Genetic Resources» betrifft im wesentlichen die gleichen Aspekte wie die Biodiversitätskonvention, ist aber spezifisch auf die Situation der landwirtschaftlich nutzbaren pflanzege-

netischen Ressourcen zugeschnitten. Es betrifft Fragen der Erhaltung, des Zugangs und Austausches von Genressourcen. Das Undertaking betont dabei im Unterschied zur Biodiversitätskonvention, die für die Landwirtschaft spezielle wichtige Ex Situ Erhaltung und den ungehinderten Austausch von Genressourcen. Das Undertaking definiert und anerkennt auch die Bauernrechte, die sogenannten «Farmers'Rights». Diese umfassen vergangene, gegenwärtige und künftige Leistungen bäuerlicher Gemeinschaften bezüglich der Erhaltung, Pflege und Verbesserung von Genressourcen. Diese sollen in Zukunft nicht nur anerkannt, sondern auch entschädigt werden. Der dazu geschaffene internationale Fonds blieb allerdings leer und die Bauernrechte bedürfen der Konkretisierung. Derzeit wird das FAO-Abkommen neu verhandelt und mit der Konvention harmonisiert. Haupt-Verhandlungspunkte sind die Ausgestaltung der Bauernrechte, die Regelung des Zugangs und des Benefit Sharing sowie die Klärung der Eigentumsfrage bei den vor Inkrafttreten der Konvention erstellten Genbanken. Die wesentlichen Teile des neu verhandelten Abkommens sollten danach als Zusatzprotokoll zur Biodiversitätskonvention rechtlich verbindlichen Charakter erhalten.

4. DIE HANDHABUNG DER GENRESSOURCEN IM CGIAR-SYSTEM

Die internationalen Agrarforschungszentren der CGIAR-Gruppe (Konsultativgruppe für internationale Agrarforschung) spielen für die Erhaltung und Nutzung der genetischen Ressourcen von Grundnahrungsmitteln eine Schlüsselrolle. Seit 1971 haben die CGIAR-Zentren sukzessive die weltweit grössten Gensammlungen angelegt. Zur Sammlung gehören die eigentliche Sammlung, die Charakterisierung, Säuberung, Erhaltung und Verfügbarmachung der Erbräger. Diese Sammlungen sind das Ergebnis internationaler, öffentlich finanzierter Zusammenarbeit. Sie werden treuhänderisch für die Nutzung durch gegenwärtige und künftige Generationen aufbewahrt. Bis vor wenigen Jahren waren die gesammelten Materialien und die davon abgeleiteten Zuchtsorten und Produkte der Züchtung für öffentliche und private Nutzer weltweit frei verfügbar.

Im Zuge des erwähnten Paradigmenwechsels musste diese Politik revidiert und den neuen Rahmenbedingungen angepasst werden. Das CGIAR-System gab sich Richtlinien und Instrumente zur kohärenten Handhabung von geistigen Eigentumsrechten. Dabei gilt die Veröffentlichung von Forschungsergebnissen weiterhin als bevorzugte Strategie. Empfängern von Genressourcen wird über Materialtransferabkommen der Schutz von abgeleiteten Sorten mittels Sortenschutz, nicht aber mittels Patentschutz erlaubt. CGIAR patentiert eigene Erfindungen nur im Ausnahmefall, um der Patentierung durch Dritte zuvorzukommen und um die breite Verfügbarkeit der Ergebnisse für Entwicklungsländer sicherzustellen. Keinesfalls wird sich CGIAR über Patentgebühren finanzieren. Allfällige Einnahmen aus Patenten würden einem Fonds zur Erhaltung der genetischen Vielfalt zugeführt. Um mit privaten Forschungsinstitutionen zusammenzuarbeiten, akzeptiert CGIAR gewisse Restriktionen bezüglich der Verwendung der gemeinsamen Forschungsergebnisse, sofern der Nutzen des Arrangements für CGIAR und dessen Partner im Süden insgesamt positiv ist.

1994 schlossen alle CGIAR-Zentren Abkommen mit der FAO ab, welche die Verpflichtungen für die Erhaltung und Verfügbarmachung der Sammlungen

regeln. Damit wurde das Prinzip der treuhänderischen Verwaltung formalisiert und die Politik-Aufsicht der zuständigen FAO-Kommission für genetische Ressourcen übertragen. Zur Zeit werden ethische Richtlinien für die CGIAR-Gruppe entwickelt und breit konsultiert. Sie betreffen und verdeutlichen ethische Positionen von CGIAR zur treuhänderischen Verwaltung der Gensammlungen, zur Biotechnologie, zur Verantwortung der Wissenschaft sowie zur Berücksichtigung von kulturellen Besonderheiten und Wertsystemen.

Es ist klar, dass sich die CGIAR-Politik und deren Umsetzungsinstrumente ständig weiterentwickeln und den sich verändernden Rahmenbedingungen anpassen müssen. Dabei ist das Oberziel, die Genressourcen und die Ergebnisse der Forschung möglichst wirksam und mit dem grösstmöglichen Nutzen für Entwicklungsländer und ärmste Bauern verfügbar zu machen, wegweisend und unangestastet.

5. LÖSUNGSANSÄTZE FÜR ENTWICKLUNGSLÄNDER UND INTERNATIONALER HANDLUNGSBEDARF

5.1. GEISTIGES EIGENTUM – SUI GENERIS OPTIONEN FÜR ENTWICKLUNGSLÄNDER

Entwicklungsländer müssen gemäss TRIPS-Abkommen bis anfangs 2000 (resp. 2005 für die ärmsten Länder) ihre nationale Rechtssetzung betreffend das geistige Eigentum entwickeln. Für Erfindungen im Bereich der Pflanzen ist den Minimalanforderungen des TRIPS-Abkommens zu genügen. Gleichzeitig muss der breitere Kontext der internationalen Regelungen betreffend Genressourcen berücksichtigt werden.

Es ist davon auszugehen, dass Entwicklungsländer aufgrund unterschiedlicher Entwicklungsvoraussetzungen und Ziele stark verschiedene Lösungen anstreben. Z. B. kann ein Land einen starken Patentschutz errichten, um gezielt den Aufbau einer Biotechnologieindustrie zu fördern, während ein anderes Land Kleinbauern speziell unterstützen und die öffentliche Forschung stärken möchte. Dazu könnte es Pflanzen von der Patentierung ausnehmen und für Sorten ein Sui Generis System errichten.

In vielen ärmeren Entwicklungsländern ist die Landwirtschaft von einer Dichotomie geprägt. Einerseits soll der noch kleine moderne Sektor, der globale Märkte anpeilt, entwickelt werden. Andererseits gilt es auch, den kleinbäuerlichen, von der Subsistenz geprägten Sektor zu fördern. Dabei ist der Bedeutung der bäuerlichen Saatgutproduktion, der Sortenvielfalt und genetischen Vielfalt traditioneller Sorten sowie dem meist informellen Sorten- und Saatgutaustausch Rechnung zu tragen. Einseitige Lösungen sind daher zu vermeiden. Die Einrichtung eines starken Sortenschutzes, um beispielsweise den Export bestimmter Agrarprodukte zu fördern und dazu den Zugang zu modernen Sorten sicherzustellen, ohne den Anforderungen des traditionellen Sektors Rechnung zu tragen, ist genauso problematisch wie ein gegenteiliger Ansatz mit schwachem Schutz, der die Entwicklung eines modernen Sektors ausser acht lässt oder ihn gefährdet.

Für viele Länder dürfte es vorteilhaft sein, Pflanzen von der Patentierung auszunehmen und für den Schutz von Pflanzensorten ein zweiteiliges Sui Generis

System zu entwickeln. Dabei würde für «moderne» Sorten, die genügend homogen sind und deshalb den üblichen Sortenschutzstandards (z.B. UPOV) genügen, ein Schutz in Anlehnung an UPOV gewährt, welcher den Saatgutnachbau geschützter Sorten zum Eigengebrauch erlauben müsste. Für heterogene Sorten (z.B. verbesserte Landsorten), die oft eine Population von verschiedenen Genotypen darstellen und deshalb der Uniformitätsanforderung eines UPOV-ähnlichen Sortenschutzes nicht genügen, bietet sich ein sog. «Plant Variety Protection seal» (PVP seal) an. Dabei wäre Saatgut einer verbesserten Landsorte mit einem Sortenschutz-Siegel (Zertifikat, dass Sorte charakterisiert und Herkunft registriert ist) zu versehen. Dieses Siegel stellt ein exklusives Recht für den Züchter dar. Es darf nur mit dessen Zustimmung und verbunden mit entsprechender Abgeltung verwendet werden. Dabei bliebe die Sorte, respektive das Saatgut, völlig frei, weil nur die Verwendung des Siegels geschützt wäre.

Bauernrechte betreffen Gemeinschaften und genügen selten dem Prinzip der Neuheit im Sinne geistiger Eigentumsgesetze. Ein breit verstandenes und zukunftsgerichtetes Konzept der Bauernrechte, das mehr als die bloße Kompensation erbrachter Leistungen umfasst, braucht Anreize, um die fortwährenden Leistungen von Bauern für die Erhaltung und Entwicklung von pflanzengenetischen Ressourcen zu ermöglichen und generell, um ihre sozio-ökonomische Situation zu verbessern. Dazu ist ein Bündel von legislativen und Politikmaßnahmen notwendig, die über die Frage des geistigen Eigentums hinausgehen. Dabei ist sicherzustellen, dass geistige Eigentumsrechte unterstützend wirken, indem insbesondere der Saatgutnachbau explizit erlaubt bleibt. Ausserdem sollte das Benefit Sharing erleichtert werden, indem bei der Sortenregistrierung oder Patentanmeldung der Ursprung der Genmaterialien und das verwendete traditionelle Wissen offengelegt werden. Länder könnten zudem spezifische Anreize für die Erhaltung lokaler Genressourcen einbauen, damit zum Beispiel Eigenschaften moderner Hochleistungssorten in die lokale Vielfalt eingekreuzt werden können, statt diese zu verdrängen.

Insgesamt geht es also um die Schaffung von flexiblen *Sui Generis* Systemen, welche den TRIPS Minimalanforderungen genügen, und darüber hinaus länderspezifische Anreize aufweisen. Ein Beitritt zu einem standardisierten Sortenschutzsystem wie UPOV, das einerseits den TRIPS-Anforderungen nicht genügt, weil es nicht alle Pflanzenarten umfasst, und andererseits die Schaffung spezifischer Anreize erschwert, weil diese der Standardisierung entgegenlaufen, stellt wohl selten die optimale Lösung dar. Dass sich hier auch für die Entwicklungspolitik und die Entwicklungszusammenarbeit – im Sinne der Mitgestaltung besserer Rahmenbedingungen – Handlungsbedarf ergibt, liegt auf der Hand.

5.2. ZUGANG UND AUSTAUSCH VON GENRESSOURCEN – EIN MULTILATERALES SYSTEM

In der Biodiversitätskonvention wird der Zugang zu Genressourcen von der Zustimmung des Ursprungslandes und von der einvernehmlichen Regelung der Zugangsbedingungen sowie der gerechten Aufteilung des Nutzens abhängig gemacht. Die Umsetzung dieses Prinzips ist nicht näher festgelegt, obwohl in

der Konventionsverhandlung primär an bilaterale Abkommen zwischen dem Ursprungsland und der importierenden Institution gedacht wurde. Ein typisches Beispiel dazu ist das Abkommen zwischen Costa Rica und dem amerikanischen Pharmakonzern Merck, das dessen Suche nach pharmakologisch wertvollen Genressourcen in den Urwäldern Costa Rica's gegen eine Gebühr und Gewinnbeteiligung beinhaltet. Solche bilaterale Abkommen sind sinnvoll, wenn wie beim Merck-Beispiel wenige Akteure beteiligt sind. Wenn die Genressourcen in einem geographisch begrenzten Raum vorliegen und wenn die Kapazität des Landes, solche Ressourcen selber identifizieren und nutzen zu können, verbessert wird. Bei Grundnahrungsmitteln, die weltweit angebaut werden, wo Genressourcen in-situ oder in Genbanken in vielen Ländern vorliegen, und wo zu den potentiellen Nachfragern eine Vielzahl von Züchtungsinstituten in vielen Ländern gehören, wären bilaterale Zugangsvereinbarungen äußerst kompliziert. Vor allem, wenn ärmere Entwicklungsländer die Nutzer sind. Der Stammbaum einer modernen Reissorte, wie sie heute von Millionen von Bauern in Asien angebaut wird, umfasst eine Vielzahl von Genmaterialien aus verschiedenen Ländern. Dessen Züchtung in einem strikt bilateralen Zugangsregime wäre kaum möglich gewesen. Sie hätte ein kompliziertes Netz von bilateralen Abkommen mit entsprechend hohen Transaktionskosten bedingt. Hohe Kosten und in den meisten Fällen relativ geringe Gewinnaussichten würden zu ineffizienten Benefit Sharing führen. Zudem hätten Entwicklungsländer als Hauptakteure kaum die Kapazität, vorteilhafte Zugangsbedingungen auszuhandeln.

Im Rahmen der Neuverhandlung des FAO-Undertaking wurde IPGRI (das International Plant Genetic Resources Institute) beauftragt, verschiedene Optionen – von strikt bilateralen bis zu völlig offenen multilateralen Modellen – für ein Zugangs- und Austauschregime für Genressourcen von Nahrungsmitteln zu studieren. Als vielversprechende Option erweist sich MUSE (Multilateral System for Exchange). Es beinhaltet im Grundsatz ein reglementiertes multilaterales System mit standardisierten Regelungen bezüglich Zustimmung, Zugangsbedingung und Weitergabe von Genmaterial (d.h. die ursprüngliche Ressource sowie davon ausgehend entwickelte Produkte) an Nichtteilnehmer von MUSE. Bezüglich der Gewinnbeteiligung wäre in gewissen Fällen – zum Beispiel wenn die Nutzung einer Genressource zu einem patentierten Produkt führt – bilaterale Abmachungen vorgesehen. Im Vordergrund steht aber nicht die bilaterale Gewinnaufteilung, sondern der multilaterale Nutzen, der sich aus der Teilnahme in MUSE und der Zusammenarbeit mit teilnehmenden Ländern und Institutionen ergibt. Dazu gehören der Zugang zu einer grossen Vielfalt von Genmaterialien, die Forschungszusammenarbeit, Technologiekooperation, der bessere Zugang zu Ausbildung und Information (z.B. vernetzte Datenbanken). Diese Nutzen und Synergieeffekte, zusammen mit den relativ geringen Transaktionskosten führen zu einem insgesamt besseren Nettonutzen im Vergleich zu rein bilateralen Ansätzen. Im Kern entspricht das oben erwähnte FAO-CGIAR-Abkommen, dem auch nationale Genbanken beitreten könnten, dem hier skizzierten MUSE-Konzept.

MUSE ist vorderhand noch ein Konzept. Die Schwierigkeiten liegen in der Ausgestaltung. Nationale Interessen, unterschiedliche Genressourcenausstattung und Erwartungen bezüglich des ökonomischen Potentials von Genressourcen erschweren die Vereinbarung allgemein gültiger Spielregeln. Ebenso schwierig

ist die Integration möglichst vieler Pflanzenarten. Es gilt, ein Instrument zu entwickeln, das mehr als nur den kleinsten gemeinsamen Nenner aller Interessen darstellt. Als Minimalvariante müssten die wichtigsten Grundnahrungsmittel sowie andere regional wichtige Nahrungsmittelpflanzen eingeschlossen sein. MUSE könnte als Teil des Undertaking, als Zusatzprotokoll oder als eigenständiges Abkommen ausgestaltet werden.

6. POLITIKELEMENTE UND AKTIONEN DER SCHWEIZERISCHEN ENTWICKLUNGSZUSAMMENARBEIT

Verbesserte Rahmenbedingungen im Bereich der genetischen Ressourcen sind eine zentrale Voraussetzung für deren nachhaltige Nutzung in der Landwirtschaft. Besonders entwicklungsrelevante Policyfragen sind dabei die Regelungen des Zugangs und des Benefit Sharing, die Ausgestaltung der Bauernrechte sowie die Entwicklung von Sui Generis Legislationen im Bereich des geistigen Eigentums. Dabei ist von den länderspezifischen Voraussetzungen und Bedürfnissen der Entwicklungsländer auszugehen.

Auf der Politikebene sind die Revision des TRIPS-Abkommens und dessen Umsetzung in nationale Gesetzgebungen sowie die Neuverhandlung des FAO-Undertaking, verbunden mit dessen Harmonisierung und Einbindung in die Biodiversitätskonvention besonders wichtig. Echte Fortschritte in den Verhandlungen bedingen bessere Abstimmung zwischen Interessen und Sektorkompetenzen. Vorerst verlangt dies verstärkte interdisziplinäre Zusammenarbeit und Kohärenz auf Länderebene. In der Schweiz sind die entwicklungspolitischen Perspektiven noch stärker einzubringen. Es gilt, interdepartemental kohärente Positionen für die TRIPS-, Biodiversitäts- und FAO-Fora zu erarbeiten, die interessierte Öffentlichkeit besser zu konsultieren und sie entsprechend kohärent in den erwähnten Fora zu vertreten.

Für die DEZA erhält die Verbesserung der Rahmenbedingungen die höchste Priorität. Auf der Politikebene unterstützt sie Verhandlungsprozesse, sie fördert die Ausgestaltung und Umsetzung von Politiken international und auf der Ebene einzelner Entwicklungsländer. Sie wirkt mit an der Erarbeitung schweizerischer Haltungen und Massnahmen. Dazu finanziert sie Politik beeinflussende Aktionen wie Studien, Pilotprojekte und Workshops, die Lern- und Meinungsbildungsprozesse ermöglichen. Ziele solcher Aktionen sind das bessere Verständnis der Auswirkungen von Neuregelungen, die Erarbeitung von konkreten Ausgestaltungsmöglichkeiten oder die stärkere Vertretung ausgewählter Südperspektiven in internationalen Fora. Beispiele dafür sind a) Studie in Zentralamerika, um die Auswirkungen der sich verändernden Rahmenbedingungen auf den Sortenaustausch im Rahmen der regionalen Mais- und Bohnenforschungsnetzwerke zu verstehen, b) Aufbau eines lokalen Systems zur Dokumentation von Erfindungen und Know-how traditioneller Bauerngemeinschaften in Südindien, als Beitrag zur konzeptionellen Ausgestaltung der Bauernrechte, c) Unterstützung eines Netzwerkes indigener Organisationen, die im Bereich der Biodiversitätspolitik aktiv sind und d) die Finanzierung und Mitgestaltung des Ethics and Equity Workshops des CGIAR Plant Genetic Resources Committee.

Auf der Programmebene steht die Förderung der Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der Agrobiodiversität im Vordergrund. Dabei werden regionale Programme für Grundnahrungsmittel (z.B. Reis) sowie für sogenannte Waisenkulturen unterstützt. Das sind Kulturen, die mangels Konkurrenzfähigkeit aus dem Anbau verdrängt, von der genetischen Erosion bedroht und von der Forschung vernachlässigt werden, Kulturen, die für die Lokalbevölkerung aber wichtig sind (z.B. andine Wurzel- und Knollenfrüchte). Charakteristisch für diese Programme sind die Verbindung von In Situ und Ex Situ Erhaltung, die Verbesserung kleinbäuerlicher Nutzungs- und Vermarktungsmöglichkeiten und die Stärkung lokaler Kapazitäten. Das CGIAR-System ist ein Hauptakteur bei landwirtschaftlich wichtigen Genressourcen. Die DEZA unterstützt CGIAR-geleitete Programme zum Beispiel zur Erforschung von Strategien und Methoden für die In Situ Erhaltung bedrohter traditioneller Sorten. Mit DEZA-Finanzierung wurde der Aufbau eines globalen Informationssystems (SINGER) initiiert, das Daten und Information zu den Genressourcen der CGIAR-Sammlungen vernetzt und nationalen Partnern insbesondere in Entwicklungsländern zugänglich macht.