

Eine kurze Übersicht über die relevanten internationalen Abkommen, Verträge und Gesetze

Biodiversitätskonvention der Vereinten Nationen

Die Biodiversitätskonvention (CBD – Convention on Biological Diversity, zu Deutsch Übereinkommen über die biologische Vielfalt) wurde 1992 am Weltgipfel für nachhaltige Entwicklung in Rio ausgehandelt. Die Vertragsstaaten verpflichteten sich damit, die biologische Vielfalt zu erhalten und nachhaltig zu nutzen. Die Schweiz hat die Konvention am 21. November 1994 ratifiziert. Mittlerweile umfasst die Biodiversitätskonvention 196 Vertragspartner – praktisch alle Länder der Welt sind darunter vertreten, mit Ausnahme der Vereinigten Staaten von Amerika.

Entscheidender Punkt für den Erfolg der Verhandlungen war, dass die Länder des Globalen Südens ins Boot geholt werden konnten, indem ihnen zugestanden wurde, dass die Vorteile, die sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen ergeben, und von denen bisher vor allem die Industrieländer profitiert hatten, mit den Ursprungsländern gerecht geteilt würden.

In der Konvention wurden die Bedingungen für den Zugang und die Aufteilung der Vorteile definiert (sog. Access and Benefit Sharing ABS, zu Deutsch Zugang zu genetischen Ressourcen und gerechter Vorteilsausgleich). Das Prinzip ist einfach: Die Ursprungsländer und allenfalls die indigene Bevölkerung werden um Erlaubnis für den Zugang zu Ressourcen angefragt. Danach wird ein Vertrag ausgehandelt, durch welchen die Ressourcengeber in einer gerechten und ausgewogenen Weise am Nutzen der Verwertung partizipieren können. Beim Nutzen kann es sich genauso gut um einen kommerziellen Gewinn als auch um eine wissenschaftliche Erkenntnis handeln. Explizit ausgeklammert wurden dabei Nutzpflanzen für Ernährung und Landwirtschaft. Für diese wurde der FAO-Saatgutvertrag ausgehandelt, welcher allerdings erst ein knappes Jahrzehnt später unterzeichnet werden konnte (s. Kap. Internationaler Saatgutvertrag).

Artikel 1 der Biodiversitätskonvention

«Die Ziele dieses Übereinkommens, (...), sind die Erhaltung der biologischen Vielfalt, die nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen ergebenden Vorteile (...).»

Das Gerechtigkeitsprinzip aus der Biodiversitätskonvention war jedoch lange toter Buchstabe und wird noch heute oft nicht umgesetzt, was dann als sog. Biopiraterie bezeichnet wird. Nach langjährigen Verhandlungen konnte an der 10. Vertragsstaatenkonferenz in Nagoya ein Protokoll verabschiedet werden, welches das Vorgehen zum Erreichen des dritten Ziels der CBD erstmals konkretisiert (Nagoya-Protokoll). Auch die Schweiz hat das Nagoya-Protokoll ratifiziert. Als Folge wurde das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) entsprechend ergänzt, die dazugehörige Nagoya-Verordnung ist am 1. Februar 2016 in Kraft getreten. Nach wie vor braucht es jedoch auch in der Schweiz viel Aufklärungsarbeit, damit die Nutzung genetischer Ressourcen konform zum Nagoya-Protokoll verläuft.

Zur Biodiversitätskonvention gehört auch das im Jahr 2000 verabschiedete Cartagena-Protokoll, welches sich mit den Aspekten von Umwelt und Gesundheit im Zusammenhang mit der Verwendung von gentechnisch veränderten Organismen befasst.

Internationaler Saatgutvertrag

Nach Jahren zäher Verhandlungen verabschiedete die Welternährungsorganisation der Vereinten Nationen FAO 2001 einen umfassenden Saatgutvertrag (sog. ITPGRFA – International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture, zu Deutsch Internationaler Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft). Auch die Schweiz hat diesen Vertrag ratifiziert.

Der FAO-Saatgutvertrag anerkennt, dass pflanzengenetische Ressourcen der Kulturpflanzen die Grundlage für die Ernährung der Weltbevölkerung bilden. Der Hauptzweck des Vertrags besteht darin, den Erhalt und die nachhaltige Nutzung pflanzengenetischer Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft zu sichern. Er umfasst 3 Hauptziele:

- Der ausserordentliche Beitrag der Landwirt:innen zur Erhaltung und Entwicklung der pflanzengenetischen Ressourcen soll anerkannt und ihre daraus abgeleiteten bäuerlichen Rechte (farmers' rights) sollen respektiert werden.
- Landwirt:innen, Pflanzenzüchter:innen und Wissenschaftler:innen sollen einen erleichterten Zugang zu pflanzengenetischen Ressourcen erhalten.
- Die aus der Nutzung der genetischen Ressourcen hervorgehenden Vorteile sollen mit den Ursprungsländern dieser Ressourcen und den Landwirt:innen, welche die Vielfalt geschaffen und erhalten haben, geteilt werden.

Zentraler Pfeiler des Vertrages ist ein multilaterales System. Zum einen wird darin geregelt, wie der Zugang zu den grossen internationalen Saatgutsammlungen (sog. Gen-Banken) sowie zu den nationalen Sammlungen der Mitgliedsländer vereinfacht werden kann. Diese Sammlungen enthalten Samen der 64 wichtigsten Kulturpflanzen weltweit, die zusammen rund 80 % der pflanzlichen Nahrungsgrundlage bilden. Zum anderen regelt das multilaterale System auch die faire und gerechte Aufteilung der Vorteile, welche aus der Nutzung pflanzengenetischer Ressourcen entstehen. Unter anderem sollen Saatgutunternehmen einen Teil der Gewinne, die sie aus der kommerziellen Nutzung dieser Ressourcen ziehen, zurück ins System fliessen lassen, indem sie in einen Fonds einzahlen. Dieser Fonds soll insbesondere Landwirt:innen des Globalen Südens zugutekommen, welche für die Erhaltung der genetischen Ressourcen sorgen. Zudem ist die Patentierung von genetischen Teilen oder Bestandteilen der Ressourcen, in der Form, in der sie vom multilateralen System entgegengenommen werden, verboten.

Das multilaterale System weist noch viele Schwächen auf: Viele Sammlungen genetischer Ressourcen wurden noch nicht in das System integriert und es wird nicht kontrolliert, ob widerrechtliche Patente erteilt wurden. Schliesslich wurden von der Saatgutindustrie bis heute keine nennenswerten Pflichtzahlungen in den Fonds getätigt, obwohl diese vorgeschrieben wären. Im September 2013 wurde deshalb an einer Sitzung des Lenkungsorgans beschlossen, mit Verhandlungen zur Reform des multilateralen Systems zu beginnen. Diese Verhandlungen verlaufen aber äusserst zäh. Sie wurden 2019 abgebrochen und erst 2022 wieder aufgenommen.

Der Vertrag schreibt in Artikel 9 die bäuerlichen Rechte (farmers' rights) fest:

Bäuerinnen und Bauern haben das Recht...

... dass das traditionelle Wissen vor privater Vereinnahmung geschützt wird.

... bei der Verwendung bäuerlicher Ressourcen am Gewinn teilzuhaben.

... bei allen politischen Verhandlungen, Entscheidungen und Gesetzgebungen zu pflanzlichen genetischen Ressourcen aktiv mitzuwirken.

... das Saatgut zu brauchen, wieder zu verwenden, zu tauschen und zu verkaufen.

UN-Deklaration über die Rechte der Kleinbäuerinnen und -bauern / «UN-Bauernrechts-Deklaration» (UNDROP)

Kleinbäuerinnen und -bauern spielen eine entscheidende Rolle für die Ernährungssicherheit weltweit. Trotzdem erhalten sie in vielen Ländern nur ungenügend Unterstützung – im Gegenteil: durch die zunehmende Industrialisierung der Landwirtschaft und die Durchsetzung von geistigen Eigentumsrechten wie Patenten wird ihnen der Zugang zu Saatgut erschwert. Auch der Zugang zu anderen essenziellen Ressourcen wie Land und Wasser ist vielerorts etwa durch Vertreibungen und sog. Landgrabbing akut bedroht. Bäuerliche Organisationen wie «La Via Campesina» kämpfen daher seit Jahren für die weltweite Wahrung der Rechte von Kleinbäuerinnen und -bauern.

Landgrabbing (zu Deutsch Landnahme) bezeichnet den Verkauf oder die Verpachtung von grossen Landflächen an Plantagenfirmen und Investoren für land- und forstwirtschaftliche Zwecke. Das Land, das vorher meist von Kleinbäuerinnen und -bauern bewirtschaftet wurde, wird dann von Konzernen oder Finanzakteuren kontrolliert. Diese bewegen sich oft in rechtlichen Grauzonen zwischen traditionellen Landrechten und festgeschriebenen Eigentumsverhältnissen. Unterstützung erhalten sie von multinationalen Institutionen wie der Weltbank und auch von Regierungen, die sich davon wirtschaftliche Vorteile erhoffen.

Diese wurden auch von der Weltgesellschaft anerkannt. 2018 verabschiedete die UNO-Vollversammlung per Mehrheitsentscheid die Deklaration über die Rechte der Kleinbäuerinnen und -bauern (sog. UNDROP - United Nations Declaration on the Rights of Peasants and Other People Working in Rural Areas, zu Deutsch Erklärung für die Rechte von Kleinbauern und anderen Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten). In 28 Artikeln werden die wichtigsten Rechte definiert, darunter das Recht auf Land, auf Wasser, auf Saatgut, auf agroökologische Produktionsformen, auf eine intakte Umwelt oder das Recht, selbstbestimmt über die eigenen wirtschaftlichen Ziele und Ernährungsweisen bestimmen zu können. Das Recht auf Saatgut ist analog zum FAO-Saatgutvertrag festgeschrieben.

Die Deklaration ist sogenanntes «soft law». Das heisst, sie ist für die Staaten, die sie unterzeichnet haben, rechtlich nicht bindend und die Rechte lassen sich daher auch nicht direkt einklagen. Mit Annahme der Deklaration haben sich die Staaten allerdings dazu verpflichtet, die Inhalte in ihren eigenen nationalen Gesetzen umzusetzen – ein noch laufender Prozess.

UPOV-Sortenschutzgesetze

UPOV ist die Abkürzung des Internationalen Verbandes zum Schutz von Pflanzenzüchtungen (Union internationale pour la protection des obtentions végétales). Die Organisation mit Sitz in Genf wurde durch das Übereinkommen zum Schutz von Pflanzenzüchtungen begründet. Das Ziel des Übereinkommens ist es, das Recht des geistigen Eigentums im Sinne der Züchter:innen zu sichern. Die UPOV-Sortenschutzgesetze, die 1961 in Paris beschlossen und 1972, 1978 und 1991 überarbeitet worden waren, sind jeweils von Industriestaaten im Beisein der Saatgutindustrie verhandelt worden. Sie berücksichtigen weder die Situation und Bedürfnisse der Länder des Globalen Südens noch die Rechte der Bäuerinnen und Bauern oder Fragen der Ernährungssicherheit und Agrobiodiversität. Seit UPOV91 (benannt nach dem Jahr der Gesetzesüberarbeitung) ist der Austausch von geschütztem Saatgut und Vermehrungsmaterial unter Landwirt:innen verboten. Der Nachbau auf dem eigenen Landwirtschaftsbetrieb wird für einige ausgewählte Nutzpflanzen drastisch eingeschränkt und teilweise mit Nachbaugebühren belastet. Damit schränkt UPOV91 den Zugang zu Saatgut für Bäuerinnen und Bauern stark ein.

In Handelsverträgen zwingen die Industriestaaten, darunter auch die Schweiz, anderen Ländern die strikten Sortenschutzregelungen gemäss UPOV auf. So hat die Schweiz im Freihandelsabkommen mit Indonesien, das im Dezember 2018 unterzeichnet wurde, die Einhaltung der UPOV91 durchgesetzt. Während es in der Schweiz gewisse Ausnahmeregelungen zugunsten von Bäuerinnen und Bauern gibt, werden solche anderen Ländern nicht gewährt, obwohl gerade in Länder des Globalen Südens viele Bauernfamilien darauf angewiesen sind, ihr Saatgut wiederverwenden zu können.

Nach zähem Ringen haben auch Nichtregierungsorganisationen einen gemeinsamen Beobachterstatus bei UPOV-Verhandlungen erreicht. Sie versuchen, bei der Weiterentwicklung der Gesetze einen breiteren Blickwinkel einzubringen, beispielsweise die Tatsache, dass UPOV19 mit dem in der UN-Bauernrechts-Deklaration festgeschriebenen Recht auf Saatgut nicht vereinbar ist.

Patentrecht

Das Europäische Patentamt (EPA) in München hat eine der wichtigsten Rollen inne, wenn es um Patentrechte in Europa geht. Das EPA wurde 1977 auf der Grundlage des Europäischen Patentübereinkommens gegründet und ist das Exekutivorgan der Europäischen Patentorganisation, einer zwischenstaatlichen Einrichtung. Das EPA prüft und erteilt europäische Patente. Neben den EU-Staaten sind auch die Schweiz sowie einige weitere Nicht-EU-Länder Mitglieder der Europäischen Patentorganisation. Im Patentübereinkommen und den entsprechenden Ausführungsverordnungen wurde eigentlich klar festgelegt, dass «ausschliesslich durch ein im Wesentlichen biologisches Verfahren gewonnene Pflanzen oder Tiere» nicht patentierbar seien. Trotzdem hat das EPA in den letzten Jahren zahlreiche Patente auf Pflanzen genehmigt, welche auf natürliche Weise, z.B. durch Kreuzung, entstanden sind. Gemäss aktuellen Recherchen sind Europa trotz Verbot mehr als tausend konventionell gezüchtete Pflanzensorten von Patenten betroffen.

Solche Patente schaffen eine neue Situation in der Pflanzenzüchtung: Eine patentierte Pflanze kann nicht frei zur Entwicklung neuer Sorten verwendet werden, denn ihre Verwendung erfordert die Genehmigung und Vergütung des Patentinhabers. Kleine und mittlere Unternehmen, die sich keine Patente leisten können, stehen somit unter grossem Druck. Dies wiederum verstärkt die Konzentration im Saatgutmarkt. Der verminderte Wettbewerb und der Mangel an Innovation führen zu höheren Preisen und einem geringeren Angebot an Sorten.

Weiterführende Literatur

- Berne Declaration (Hrsg.) 2014: Owing seeds, accessing food – a human rights impact assessment of UPOV 1991 based on case studies in Kenya, Peru and the Philippines (auf Englisch, Factsheet auf Deutsch)

<https://www.publiceye.ch/de/publikationen/detail/owning-seeds-accessing-food>

<https://www.publiceye.ch/de/publikationen/detail/besitz-von-saatgut-zugang-zu-nahrung>

- EvB und ProSpecieRara 2014: Saatgut – Bedrohte Vielfalt im Spannungsfeld der Interessen. Sonderausgabe der «erklärung!» EvB-Dokumentation 2_2014

<https://www.publiceye.ch/de/publikationen/detail/saatgut>

- Sangeeta Shashikant, François Meienberg 2015: International contradictions on farmers' rights: The interrelations between the International Treaty, its Article 9 on Farmers' Rights, and Relevant Instruments of UPOV and WIPO. Hrsg. von Third World Network TWN und Erklärung von Bern (Public Eye) (auf Englisch)

<https://www.publiceye.ch/de/publikationen/detail/international-contradictions-on-farmers-rights>

- Carlos M. Correa 2015: Plant variety protection in developing countries – A tool for designing a sui generis plant variety protection system: An alternative to UPOV 1991. Hrsg. von APBEBES, mit Beiträgen von Sangeeta Shashikant und François Meienberg (auf Englisch und Französisch)

<https://www.publiceye.ch/de/publikationen/detail/plant-variety-protection-in-developing-countries>

- Tippe R. et al 2023: Zukunft der europäischen Pflanzenzucht in Gefahr - Die derzeitige Auslegung des Patentrechts kann Patente auf die konventionelle Züchtung nicht stoppen. Hrsg. von der Koalition «Keine Patente auf Saatgut!»

<https://www.publiceye.ch/de/mediencorner/medienmitteilungen/detail/trotz-verbot-mehr-als-1000-konventionell-gezuechtete-pflanzensorten-von-patenten-betroffen>

Quellenangaben

Biodiversitätskonvention der Vereinten Nationen

- Bundesamt für Umwelt BAFU:

<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biodiversitaet/fachinformationen/biodiversitaetspolitik/international/internationale-abkommen.html#-1051128134>

<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biotechnologie/fachinformationen/nagoya-protokoll.html>

<https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/biotechnologie/fachinformationen/cartagena-protokoll-ueber-die-biologische-sicherheit.html>

- ProSpecieRara: <https://www.prospecierara.ch/pflanzen/saatgutpolitik/biodiversitaetskonvention-nagoya-protokoll.html>

- Offizielle CBD-Website: <https://www.cbd.int/convention/> (auf Englisch)

Internationaler Saatgutvertrag

- Public Eye:

<https://www.publiceye.ch/de/archiv/biopiraterie/internationale-konventionen/saatgut-vertrag-fao>

<https://www.publiceye.ch/de/themen/saatgut/rechte-der-baeuerinnen-und-bauern/der-internationale-saatgutvertrag-der-fao>

- ProSpecieRara: <https://www.prospecierara.ch/pflanzen/saatgutpolitik/fao-saatgutvertrag.html>

UN-Deklaration über die Rechte der Kleinbäuerinnen und -bauern (UNDROP):

- HEKS/Brot für alle:

<https://www.heks.ch/was-wir-tun/unsere-schwerpunkte/peasants-rights-deklaration>

<https://www.heks.ch/themen/land-und-nahrung/landgrabbing>

- La Via Campesina: <https://viacampesina.org/en/video-the-un-declaration-on-peasants-rights-undrop-explained/> (auf Englisch)

UPOV-Sortenschutzgesetz

- Public Eye:

<https://www.publiceye.ch/de/themen/saatgut/sortenschutztitel>

<https://www.publiceye.ch/de/mediencorner/medienmitteilungen/detail/freihandelsabkommen-mit-indonesien-schweiz-beschneidet-bauernrechte-mit-radikalem-sortenschutz>

Patentrecht

- Public Eye:

<https://www.publiceye.ch/de/themen/saatgut/rechte-der-bauern/patente-auf-pflanzen>

<https://www.publiceye.ch/de/themen/saatgut/gefaehrliche-marktkonzentration>

- Europäisches Patentübereinkommen und Ausführungsordnung:

<https://new.epo.org/de/legal/epc/2020/r28.html>

Diese Dokumentation wurde 2021 von der Public Eye Regionalgruppe Basel in Zusammenarbeit mit biorespect erstellt und 2023 durch die Public Eye Regionalgruppe Bern überarbeitet und ergänzt.