

Politische Rahmenbedingungen und staatliche Maßnahmen zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der Agrobiodiversität auf internationaler, EU- und nationaler Ebene

Vortrag

von Ministerialrat Dr. Wilbert Himmighofen, Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft bei der Projektarbeitstagung „Agrobiodiversität entwickeln“ am 04.-05.02.2004, Berlin

1. Vorbemerkungen

Es besteht meines Erachtens Veranlassung, sich über einige Sachverhalte, die Agrobiodiversität betreffend Klarheit zu verschaffen. Zunächst gilt, die Agrobiodiversität in Deutschland und Europa, und dabei konzentriere ich mich auf den Ackerbau und die Tierhaltung, war von ihrer Entstehung an eine Thematik mit globaler Bedeutung. Dies gilt umso mehr in Zeiten der Globalisierung und globaler Umweltveränderungen.

Ackerbau und Tierhaltung betreibende Völker haben mit ihren interkontinentalen Wanderungen zunächst zur Verbreitung der von ihnen genutzten Pflanzen und Tiere, einschließlich der Begleitflora und -fauna, beigetragen. Darüber hinaus haben Entdeckungsreisen und koloniale Eroberungskriege sowie der danach beginnende weltweite Handel mit Agrarrohstoffen, den sogenannten Kolonialwaren, das Ihre dazu beigetragen. Zur Verbreitung der Kulturpflanzen und Nutztiere, vor allem in der sogenannten neuen Welt, haben auch die großen Emigrationsbewegungen in den letzten Jahrhunderten, z.B. von Europa nach Nordamerika und Australien geführt. Gleichzeitig hat sich damit ausgehend von den Ursprungszentren durch züchterische Aktivitäten eine außerordentliche an die jeweiligen regionalen Bedingungen, sozioökonomischen Verhältnisse und Nutzungsrichtungen angepasste Formenvielfalt bei den einzelnen Nutzpflanzen- und Nutztierarten entwickelt.

Die Nutzung dieser Vielfalt steht heute in einem intensiven von Wettbewerb geprägten weltweiten Zusammenhang im Rahmen des Weltagrarhandels. Bei den Industrieländern ist diesbezüglich wesentlich zwischen exportorientierten Ländern, wie z.B. den USA und Kanada, einerseits und stark von Importen abhängigen Ländern, wie z.B. Japan, zu unterscheiden. Dazwischen, d.h. sowohl in erheblichem Maße importabhängig als auch exportorientiert, sind die meisten europäischen Staaten zu verorten. Ein großer Teil ihrer Importe

bezieht sich dabei auf Futtermittel, die im Inland veredelt und dann als Verarbeitungsprodukte wieder ausgeführt werden.

Bei den Entwicklungsländern sind neben solchen, die Ursprungszentren zahlreicher Nutzpflanzen oder Nutztierarten sind, insbesondere solche zu unterscheiden, die keine eigene breite genetische Ressourcenbasis für ihre Ernährung und Landwirtschaft haben, wie z.B. Brasilien oder Malaysia, die aber ansonsten über große Zentren der biologischen Vielfalt verfügen und solchen, die auch über diese nicht verfügen, wie z.B. die Staaten der arabischen Halbinsel. Maßgeblich für die Position der Entwicklungsländer im globalen Wettbewerb ist darüber hinaus, wieweit sie für die Finanzierung ihrer Entwicklungsbemühungen, insbesondere ihrer Industrialisierung, auf die Erwirtschaftung von Devisen aus dem Export von Agrargütern angewiesen sind oder wieweit dafür auch andere Ressourcen, z.B. Erdöl, zur Verfügung stehen oder andere Wege der Kapitalbereitstellung, z.B. durch günstige Bedingungen für ausländische Direktinvestitionen, gewählt werden. Hinzu kommt die unterschiedliche Agrarverfassung und Agrarstruktur, wobei im wesentlichen zwischen überwiegend bäuerlich geprägten oder überwiegend vom Großgrundbesitz und unternehmerisch geprägten Strukturen zu unterscheiden ist, viele Länder aber auch durch dichotomisierte Strukturen gekennzeichnet sind. Damit hängt eng zusammen, wieweit Zugang zu neuen Technologien zur Verbesserung der Ressourcennutzung besteht. Hierbei stoßen häufig zwei unterschiedliche Wissens- und Innovationssysteme aufeinander: auf traditionellem Wissen, also Erfahrung und Überlieferung sowie gradueller Anpassung basierende Systeme und auf wissenschaftlich-technologischen Neuerungen, also experimentellem Wissen und technischen Fortschritten basierende Systeme mit entsprechenden Schutzinstrumenten.

Entsprechend der Vielfalt dieser Bedingungen divergieren auch die Interessenlagen der Staaten bei Fragen der Erhaltung und Nutzung der Agrobiodiversität.

Mit der Ausbreitung von Ackerbau und Tierhaltung haben sich im historischen Zeitablauf auch die ursprünglichen Ökosysteme verändert und die entsprechende Ackerbegleitflora und -fauna Verbreitung gefunden. Während die natürliche biologische Vielfalt auch entfernter Gebiete schon Jahrzehnte vorher Gegenstand wissenschaftlicher Betrachtungen gewesen war, so sei z.B. an die Arbeiten von Alexander von Humboldt erinnert, hat die Agrobiodiversität erst Anfang des letzten Jahrhunderts stärkere wissenschaftliche Aufmerksamkeit gefunden. An ihr hat sich dann aber im wesentlichen die moderne Genetik entwickelt, deren Erkenntnisse und züchterische Nutzung ebenfalls weltweite Verbreitung erfahren haben, wobei allerdings erhebliche Unterschiede im Entwicklungsstand in den einzelnen Ländern zu verzeichnen sind. Diese haben zu verbesserten Methoden und damit erwei-

terten Möglichkeiten sowie kürzeren Zeitintervallen für die züchterische Anpassung von Nutzorganismen an veränderte Bedingungen geführt.

Vor diesem Hintergrund gibt es vier gute Gründe, von einem weltweiten Zusammenhang bei Fragen der Erhaltung und Nutzung der Agrobiodiversität auszugehen:

1. Viele, wenn nicht sogar die meisten unserer Kulturpflanzen und Nutztiere sind ursprünglich nicht bei uns heimisch gewesen, sondern von unseren Vorfahren aus anderen Erdteilen hierher verbracht, weiterentwickelt und an die jeweiligen regionalen Bedingungen angepasst worden. Dies gilt im gewissen Maße auch für unsere Ackerbegleitflora und -fauna, auch wenn dies weitgehend unbeabsichtigt erfolgt ist. Deshalb und weil die meisten unserer Kulturpflanzen- und Nutztierarten heute weltweit verbreitet sind, bestehen wechselseitige Abhängigkeiten bei der Nutzung dieser genetischen Ressourcen.
2. Die wechselseitigen Austauschbeziehungen, d.h. im wesentlichen der internationale Handel mit Agrarprodukten, beeinflussen sehr stark die jeweiligen Nutzungsformen in den Gebieten, die in diese Austauschbeziehungen unmittelbar einbezogen sind, aber auch in solchen, die indirekt davon betroffen sind.
3. Es bestehen global gesehen erhebliche Asymmetrien hinsichtlich der Verfügbarkeit genetischer Ressourcen und der technologischen Möglichkeiten für deren verbesserte Nutzung sowie hinsichtlich des Anpassungsbedarfs für eine nachhaltige Nutzung dieser Ressourcen und einer ausreichenden Versorgung mit den entsprechenden Gütern, insbesondere für die Ernährung. Diese Diskrepanzen drängen auf einen Ausgleich.
4. Schließlich unterliegt die Erhaltung und Nutzung der Ressourcen globalen Umweltveränderungen.

Was nun die Entwicklung der Agrobiodiversität ganz allgemein anbetrifft, hatte sich Mitte des letzten Jahrhunderts die Erkenntnis durchgesetzt, dass wir mit dem Verschwinden der alten Landsorten bei den Nutzpflanzen und der Landrassen bei den Nutztieren weltweit vor einem immensen Verlust dieser Vielfalt stehen. Zwischenzeitlich besteht kein Zweifel mehr, dass wir auch einen dramatischen Verlust der biologischen Vielfalt insgesamt auf der Erde zu verzeichnen haben. Dies gilt in besonderer Weise auch für die biologische Vielfalt der Agrarökosysteme. Was ist nun mit dem Verlust der biologischen Vielfalt gemeint?

Die Biologische Vielfalt umfasst bekanntlich die Vielfalt der Ökosysteme, die Vielfalt der Arten und auch die genetische Vielfalt innerhalb der Arten. Fälschlicherweise und unzulässig verkürzt wird der Verlust der biologischen Vielfalt vielfach am Aussterben von Arten festgemacht. Dem liegen aber oft eine Zerstörung, Zerschneidung oder anderweitige Beeinträchtigungen von Ökosystemen durch menschliche Eingriffe oder anthropogen gedingte stoffliche Belastungen zugrunde, wobei der Rückgang oder Verlust einzelner Arten wieder-

um zur Gefährdung ganzer Ökosysteme führen kann. Wieweit die genetische Vielfalt innerhalb von Arten wichtig ist für die Arterhaltung, ist noch strittig. Es gibt sowohl Beispiele für das relativ kurzfristige Entstehen von außerordentlich großen Populationen, auch höherer Organismen, aus einigen wenigen Ausgangsorganismen, als auch für Bestände mit einer durch zu intensive Nutzung verringerten Anzahl von Organismen, aber immer noch beachtlichem Umfang, die trotz Schutzmaßnahmen sich nicht wieder erholt haben. Es spricht vieles dafür, dass die Zusammenhänge auf und zwischen den einzelnen Ebenen der biologischen Vielfalt sehr komplex, bisher aber noch wenig erforscht sind.

Bei der Agrobiodiversität, also den landwirtschaftlich genutzten und überwiegend züchterisch weiterentwickelten, u.a. durch gezielte Selektion und Kreuzung in eine außerordentliche Formenvielfalt ausdifferenzierten Organismen sind Verluste an biologischer Vielfalt auf drei Ebenen zu verzeichnen:

1. Auf der Ebene der Nutzung hat sich die Zahl der Arten und Rassen oder Sorten pro Flächen- oder Gebietseinheit enorm verringert. Weltweit gesehen hat sich z.B. die Versorgung der Menschheit mit Nahrungsmitteln in energetischer Hinsicht sogar überwiegend auf nur drei Pflanzenarten (Reis, Mais, Weizen) konzentriert.
2. Auf der Ebene der Züchtung wird ein immer enger werdender Genpool eingesetzt, wobei eine strenge Selektion insbesondere im Hinblick auf leistungsbetonte Zuchtziele stattfindet.
3. Ursprünglich einmal genutzte Arten, traditionelle Sorten und Rassen werden von züchterisch weiter entwickelten Formen verdrängt und fallen aufgrund mangelnder Konkurrenzfähigkeit zunehmend aus der landwirtschaftlichen Nutzung heraus. In der Züchtung werden sie, ebenso wie die verwandten Wildformen, wegen zu hohem züchterischen Aufwand, nicht mehr eingesetzt. Gleichzeitig gehen Wildformen durch Beeinträchtigung natürlicher Ökosysteme verloren. Dadurch besteht ein zunehmender Bedarf an der Erhaltung solcher genetischer Ressourcen für mögliche zukünftige Nutzungen und stellt sich die Frage, wie deren Erhaltung am besten gewährleistet werden kann.

Betrachtet man die Art der derzeitigen Nutzung, so zeigt sich, dass wir in Deutschland und Europa eine sehr hohe Nutzungsintensität bei abnehmender Vielfalt erreicht haben. Dies war begleitet und verursacht durch einen stark gestiegenen Faktoreinsatz, insbesondere Kapital und produktionssteigernde und –sichernde Hilfsmittel, wie z.B. Mineraldünger, chemische Pflanzenschutzmittel, Kraftfutter und Tierarzneimittel, bei weitgehend geschützten Märkten, die Produktionssteigerungen besonders honoriert haben. Der auch im inter-

nationalen Vergleich außerordentlich hohe Faktoreinsatz war mit externen Effekten verbunden, die die Agrarökosysteme gravierend verändert und darüber hinaus auch die natürlichen Ökosysteme erheblich beeinträchtigt haben. Dieses Entwicklungsmodell, das als nicht nachhaltig angesehen werden kann, wird allerdings zunehmend auch von Entwicklungsländern unter dem Einfluss von international tätigen Unternehmen des Agrobusiness verfolgt.

Nicht näher betrachtet werden hier die nicht züchterisch sondern als Wildformen vom Menschen genutzten Arten, z.B. der Fische oder Forstpflanzen und Wildtiere, deren Bestände oder genetische Vielfalt häufig durch zu intensive Nutzung oder Beeinträchtigungen der Ökosysteme, in denen sie vorkommen, bedroht sind. Übernutzung liegt nach neueren Untersuchungen vielfach auch bei Heilkräutern vor.

Was nun Maßnahmen zur Erhaltung und Förderung der Agrobiodiversität anbetrifft, zeigt sich gegenüber dem bestehenden globalen Kontext immer deutlicher, dass dabei insbesondere auch der Kontext der jeweiligen Ökosysteme gesehen werden muss und dass integrative, auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Nutzungskonzepte erforderlich sind, die ökologische, ökonomische und soziale Aspekte einbeziehen.

Zudem besteht weitgehende Übereinstimmung, dass die Ursachen für den Verlust an biologischer Vielfalt wesentlich im menschlichen Handeln begründet sind. Deshalb kommt es darauf an, dieses zu ändern und deshalb müssen Maßnahmen dies letztlich zum Ziel haben. Menschliches Handeln ist zuerst und vor allem individuelles Handeln. Es ist aber an Rahmenbedingungen gebunden und erfolgt vielfach auch in organisierter Form, oder als kollektive Erscheinung. Dabei spielen unterschiedliche Akteure eine Rolle und die Zusammenhänge folgen keinem einfachen Ursache-Wirkungs-Schema. Die Frage ist, welches Handeln maßgeblich ist, auf welcher Ebene mit Maßnahmen angesetzt werden muss und in welche Richtung die Änderungen erfolgen sollen. Wie so oft, bestehen auch hier Zielkonflikte.

Der erste Teil der Frage zielt auf die Art der Handlungen, die ursächlich sind oder im Zusammenhang stehen mit dem Verlust der biologischen Vielfalt und den nicht nachhaltigen Nutzungsformen, der zweite auf die Rahmenbedingungen, die es zu berücksichtigen gilt und der dritte Teil auf die Vorstellung, die wir von einer vielfältigen und nachhaltigen Nutzung haben, also ein Leitbild und wie wir dem näher kommen können. Darüber gilt es dann, soweit es um staatliche Maßnahmen geht, noch politisches Einvernehmen herzustellen. Dabei ist zu beachten, dass bei Maßnahmen im internationalen Rahmen i.d.R. das Konsensprinzip gilt.

Es ist wichtig, die skizzierten Zusammenhänge zu sehen und Maßnahmen in einen geeigneten Kontext zu stellen, um effiziente und zielführende Aktivitäten einzuleiten. In der Vergangenheit scheint mir dies nicht ausreichend erfolgt zu sein. Dabei besteht eine grundlegende Schwierigkeit darin, dass die Agrobiodiversität zwar eine wesentliche Grundlage der landwirtschaftlichen Erzeugung und unserer Ernährung ist, diese aber vielfältigen Ein-

flüssen unterliegt, verschiedene Handlungsebenen involviert sind und es keinen eigenständigen Politikbereich gibt, in dessen Kompetenz diese fällt. Es gibt vielmehr zahlreiche etablierte Politikfelder von denen dieses Aufgabengebiet berührt wird, ohne dass es dort die gebührende Aufmerksamkeit erfährt. Deshalb kommt es darauf an, das Anliegen der Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der Agrobiodiversität stärker ins politische Blickfeld zu rücken und dieses auf den unterschiedlichen Ebenen in diese Politikfelder zu integrieren.

Von Bedeutung sind insbesondere die Agrar- und Handelspolitik, die die wesentlichen Rahmenbedingungen für die Nutzung der genetischen Ressourcen setzen. Im Hinblick auf ihre Erhaltung und nachhaltige Nutzungsformen sind auch die Natur- und Umweltschutzpolitik von Bedeutung. Die Forschungspolitik ist für die Erarbeitung von Grundlagenwissen über genetische Ressourcen und ihre nachhaltige Nutzung sowie von neuen Methoden zu ihrer technologischen Verbesserung und ihrer Erhaltung bedeutsam. Dabei spielen im Hinblick auf die Verfügbarkeit genetischer Ressourcen geistige Eigentums- und gewerbliche Schutzrechte eine zunehmende Rolle. Im Hinblick auf die internationale Zusammenarbeit und Entwicklung ist die Entwicklungspolitik ebenfalls von Bedeutung.

Bei der Erhaltung und Nutzung genetischer Ressourcen für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sind viele unterschiedliche natürliche und juristische Personen unmittelbar tätig und von staatlichen Maßnahmen betroffen bzw. daran beteiligt, u.a. Landwirte, Waldbesitzer, Züchter, Zuchtorganisationen, Forschungseinrichtungen, Einrichtungen des Natur- und Umweltschutzes, Agrar- und Forstverwaltungen, Unternehmen der Agrar- und Ernährungswirtschaft, Verbände und Nichtregierungsorganisationen. Diese gilt es in die Entwicklung von Konzepten einzubeziehen.

Von erheblicher Bedeutung ist auch das Verhalten der Verbraucher, die sich häufig der Grundlagen unserer Ernährung nicht mehr bewusst sind. Insoweit besteht Aufklärungsbedarf.

Zudem haben private Initiativen bei der Erhaltung genetischer Ressourcen und bei der Entwicklung nachhaltiger Nutzungskonzepte eine besondere Bedeutung. Diese gilt es zu unterstützen.

Daraus ergibt sich zusammenfassend die Notwendigkeit dezentraler, vernetzter Handlungsansätze unter Berücksichtigung sozialer, ökonomischer und ökologischer Zusammenhänge und der Wahrnehmung globaler Verantwortung.

2. Politische Rahmenbedingungen und Maßnahmen auf internationaler Ebene

Der aktuelle Zustand der Agrobiodiversität weltweit, wie er in den landwirtschaftlichen Nutzungssystemen zum Ausdruck kommt, ist, abgesehen von historischen und geographischen Gegebenheiten, wesentlich geprägt durch

- den zunehmenden Welthandel mit Agrargütern bei zunehmendem Konzentrationsprozess in den der Landwirtschaft vor- und nachgelagerten Bereichen und im Handel,
- den am Leitbild der Industriekultur orientierten weltweiten Modernisierungsprozess der Landwirtschaft mit gestiegenem Kapitaleinsatz und dementsprechend höheren Fixkosten sowie – damit zusammenhängend – Vergrößerung der Betriebsstrukturen und Einsatz ertragssteigernder und –sichernder chemischer Hilfsstoffe zur Senkung der Stückkosten – ggf. ohne Berücksichtigung externer Kosten -,
- die Entwicklung der Weltbevölkerung, insbesondere den rasanten Urbanisierungsprozess, der wesentlich von ländlicher Armut und Unterentwicklung gespeist wird,
- verändertem Ernährungsverhalten u.a. mit der Tendenz eines weltweit steigenden Anteils von verarbeiteten Produkten und tierischer Veredelungsprodukte am Konsum und
- lokale, regionale und globale Umweltveränderungen.

Das damit einhergehende Ausmaß des Verlustes an Agrobiodiversität bzw. genetischer Erosion, ist in Europa, die Kulturpflanzen betreffend, erstmalig um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert von Pflanzenbau- und Züchtungswissenschaftlern thematisiert worden. Auf globaler Ebene hat eine Diskussion erst nach dem 2. Weltkrieg zunächst im Rahmen der FAO eingesetzt. Es waren insbesondere engagierte Wissenschaftler, die - unter maßgeblicher deutscher Beteiligung – in den 50er Jahren die Thematik aufgegriffen und in die politische Arena getragen haben. Sie hat dort zu leidenschaftlichen Appellen und teilweise heftigen Diskussionen geführt. Bei der UN-Umweltkonferenz 1972 in Stockholm wurde schließlich die FAO beauftragt, ein globales Programm zu genetischen Ressourcen zu erarbeiten. Ergebnis der Arbeiten in der FAO war der Abschluss einer internationalen Vereinbarung, des „International Undertaking“ zu pflanzengenetischen Ressourcen, im Jahre 1983 und die Einrichtung einer Kommission zu pflanzengenetischen Ressourcen bei der FAO.

Bereits 1974 war unter maßgeblicher Beteiligung der FAO das International Board on Plant Genetic Resources (IBPGR), der Vorläufer des heutigen International Plant Genetic Resources Institute (IPGRI) mit Sitz in Rom gegründet worden, mit dem Ziel, wissenschaftliche Grundlagen zu erarbeiten und technische Unterstützung für die Erforschung, Sammlung, Erhaltung und Charakterisierung pflanzengenetischer Ressourcen zu leisten.

Das „Undertaking“ war eine politische, nicht völkerrechtlich bindende Vereinbarung. Es ging von dem Grundsatz aus, dass genetische Ressourcen als Erbe der Menschheit frei verfügbar sein sollten. Es hatte einen Fokus bei der ex situ Erhaltung und wurde im Laufe der Jahre, insbesondere im Zusammenhang mit den aufkommenden Züchterrechten, dem Sortenschutz und dessen Weiterentwicklung, mehrfach geändert. Unter anderem wurde demgegenüber das Konzept der „Farmers' Rights“ entwickelt. Damit wurden die Jahrhunderte zurückreichenden Leistungen der Bauern für die Entwicklung und Förderung der Agrobiodiversität international anerkannt. In Anerkennung dieser Leistungen sollte ein Internationaler Fonds eingerichtet werden, mit dem Projekte in Entwicklungsländern durchgeführt werden sollten, der aber nie zum Tragen kam. Parallel dazu hat die FAO ein breites Instrumentarium, das sogenannte „Globale System“ zu pflanzengenetischen Ressourcen entwickelt.

Arbeiten zu den genetischen Ressourcen der landwirtschaftlichen Nutztiere, und zwar der Aufbau einer Datenbank aller in der Welt vorhandenen Nutztierassen (Global Databank AnGR) und eine Abschätzung deren Gefährdungstatus, haben mit Unterstützung von UNEP wesentlich später eingesetzt. 1993 erschienen die erste und 1995 die zweite „World Watch List for Domestic Animal Diversity“, die allerdings beachtliches öffentliches Aufsehen erregten. 1996 wurde dann in Zusammenarbeit mit einer Consulting Firma das „Global Program for the Management of Farm Animal Genetic Resources, die spätere „Global Strategy“, entwickelt und veröffentlicht. Zurzeit wird ein Weltzustandsbericht für tiergenetische Ressourcen auf der Basis von nationalen Berichten erarbeitet, der 2006 verabschiedet werden soll. Diskutiert wird auch ein internationaler Vertrag zu tiergenetischen Ressourcen, dessen Ziele und mögliche Inhalte aber noch unklar sind.

Im Jahre 1991 war bereits das Mandat der Kommission zu pflanzengenetischen Ressourcen auf alle genetischen Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft, beginnend mit den genetischen Ressourcen landwirtschaftlicher Nutztiere, erweitert worden. Dementsprechend wurden zwei zwischenstaatliche Arbeitsgruppen für diese beiden Aufgabenbereiche der nun sogenannten Kommission für genetische Ressourcen (CGR) eingesetzt.

Eine erhebliche Intensivierung und maßgebliche konzeptionelle Neuausrichtung haben die Bemühungen um die Agrobiodiversität mit der UN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung (UNCED) 1992 in Rio de Janeiro erfahren. Dies betrifft zum einen das dort verabschiedete Übereinkommen über die biologische Vielfalt, die CBD, zum anderen aber auch die Agenda 21, die in Kapitel 14 (Programmbereiche G und H) die genetischen Ressourcen der landwirtschaftlichen Nutzpflanzen und Nutztiere behandelt. Eine konzeptionelle Neuausrichtung hat die Erhaltung der Agrobiodiversität insbesondere dadurch erhalten, dass in der CBD

- als Ziele gleichgewichtig neben der Erhaltung der biologischen Vielfalt deren nachhaltige Nutzung und der gerechte und ausgewogene Ausgleich der Vorteile bei der Nutzung ihrer Bestandteile, insbesondere durch geeignete Zugangsregelungen, vereinbart wurden,
- die in situ Erhaltung Vorrang vor der ex situ Erhaltung erhalten hat,
- bei den Regelungen zum Zugang zu genetischen Ressourcen das völkerrechtliche Prinzip der nationalen Souveränität bekräftigt und davon abgeleitet das Recht zu staatlichen Regelungen des Zugangs anerkannt wurde, wobei dieser dem Vorbehalt der vorherigen Zustimmung (prior informed consent, PIC) und Verpflichtungen zum Vorteilsausgleich unterliegt,

- das traditionelle Wissen indigener und lokaler Gemeinschaften besonders geschützt werden soll.

Ein zentrales Aktionsfeld auf internationaler Ebene liegt in der Umsetzung dieses neuen Rechtsrahmens. Wie ist dies bezüglich der Agrobiodiversität bisher erfolgt?

Im Rahmen der CBD konnte keine Regelung zum Zugang zu genetischen Ressourcen in ex situ Sammlungen, die bereits vor deren Inkrafttreten bestanden, gefunden werden. Es war offensichtlich, dass die Funktionsfähigkeit des Abkommens durch fehlende diesbezügliche Regelungen beeinträchtigt werden könnte. Deshalb wurde mit Abschluss der Verhandlungen in Nairobi eine Resolution dahingehend verabschiedet, dass Lösungen dafür und auch für die im „International Undertaking“ verankerten sogenannten „Farmers´ Rights“ im Rahmen des „Globalen Systems zu pflanzengenetischen Ressourcen“ der FAO gefunden werden sollten. Damit war der Grundstein für die Neuverhandlung des „Undertaking“ gelegt, die schließlich am 03.11.2001 mit der Verabschiedung des Internationalen Vertrages über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft durch die 31. FAO-Konferenz erfolgreich abgeschlossen werden konnte.

Der Internationale Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft enthält u.a. Vorschriften

- zur in situ und ex situ Erhaltung sowie zur nachhaltigen Nutzung pflanzengenetischer Ressourcen, und zur internationalen Zusammenarbeit bei diesen Aufgaben,
- zu den Rechten der Bauern,
- über den erleichterten Zugang zu genetischen Ressourcen und den Vorteilsausgleich bei ihrer Nutzung im Rahmen eines sogenannten multilateralen Systems unter Einbeziehung der Internationalen Agrarforschungszentren,
- zur Unterstützung von Netzwerken und einem globalen Informationssystem und
- zur Finanzierung von Maßnahmen im Rahmen einer Finanzierungsstrategie, die sich im wesentlichen auf vorhandene Finanzierungsinstrumente stützt.

Parallel zu den Verhandlungen über den Internationalen Vertrag hatte die FAO im Juni 1996 auf Einladung der Bundesrepublik Deutschland den Handlungsbedarf bei den pflanzengenetischen Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft unter Berücksichtigung der neuen Beschlusslage durch die CBD bei einer Technischen Konferenz in Leipzig erörtert und für notwendig erachtete Maßnahmen in einem einvernehmlich verabschiedeten Globalen Aktionsplan niedergelegt.

Dieser wird in der Kommission zu genetischen Ressourcen im Hinblick auf seine Umsetzung fortlaufend überprüft. Grundlage der Beratungen war ein Weltzustandsbericht zu pflan-

zungenetischen Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft, der demnächst fortgeschrieben werden soll.

Ein weiterer Meilenstein im Rio-Nachfolgeprozess war die Verabschiedung eines Arbeitsprogramms zur landwirtschaftlichen biologischen Vielfalt durch die 3. VSK der CBD im November 1996 (VSK-Beschluss Nr. 3/11). Dabei sind insbesondere drei Elemente bedeutsam:

1. Die Arbeiten der FAO bei den pflanzen- und tiergenetischen Ressourcen wurden anerkannt und bei der Durchführung des Arbeitsprogramms sollte eine Zusammenarbeit mit der FAO ggf. unter Beteiligung anderer internationaler Organisationen erfolgen.
2. Es wurde gefordert, einen integrierten, heute ökosystemar genannten Ansatz zu verfolgen (Absätze Nr. 14 und 15). Damit wurde vorweggenommen, was einige Jahre später in einem gesonderten Beschluss der VSK generell als Maßgabe für Maßnahmen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt vereinbart wurde und bereits von der VN-Kommission für nachhaltige Entwicklung (CSD) 1995 bei ihrer Überprüfung der Umsetzung der Agenda 21 gefordert worden war.
3. Bezugnehmend auf Absatz 39 (g) des Aktionsplans des Welternährungsgipfels 1996 wurde die WTO gebeten, durch ihren Ausschuss für Umwelt und Entwicklung in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen prüfen zu lassen, wie der Zusammenhang von Handel und landwirtschaftlicher biologischer Vielfalt besser berücksichtigt werden kann und empfohlen, dabei auch mit der CBD zusammenzuarbeiten.

Zwischenzeitlich haben die FAO und das CBD-Sekretariat ein Memorandum of Understanding (MoU) über eine Zusammenarbeit bei der Durchführung dieses Arbeitsprogramms abgeschlossen und zwei gemeinsame zentrale sowie regionale Workshops dazu durchgeführt.

Ein zweites wichtiges Aktionsfeld auf internationaler Ebene betrifft den Zusammenhang von internationalem Handel und biologischer Vielfalt. Diesbezüglich wurden mit der Aufnahme der Agrarprodukte in die Uruguay-Runde der GATT-Verhandlungen und mit deren Abschluss 1994 ein weltweiter Prozess des Abbaus von handelsverzerrenden produkt- bzw. produktionsbezogenen Agrarsubventionen eingeleitet, wobei umweltbezogene (green-box) Fördermaßnahmen davon ausgenommen wurden. Es ist offen, wie weit bei der laufenden Verhandlungsrunde im Rahmen der WTO weitere Fortschritte erreicht werden und die umweltbezogenen Leistungen uneingeschränkt erhalten bleiben können. Die Bundesregierung und die EU haben jedenfalls deutlich gemacht, dass handelserleichternde Maßnahmen al-

leine noch keine nachhaltige, der multifunktionalen Rolle entsprechende Entwicklung der Landwirtschaft garantieren. Vielmehr müssen diese um Regelungen des Umwelt-, Verbraucher- und Tierschutzes ergänzt werden. Ansonsten ist wohl eher davon auszugehen, dass ein vollständiger Abbau von Subventionen ohne die Gewährleistung von Anreizsystemen für eine nachhaltige Ausrichtung der Erzeugung und für die Abgeltung umweltrelevanter Leistungen zu einem verschärften Standortwettbewerb führt, der entweder eine Nivellierung standortspezifischer Umweltqualitäten oder bei einseitigen ordnungsrechtlichen Regelungen zur Sicherung von Umweltqualitäten den Verlust der Wettbewerbsfähigkeit des Agrarsektors in Deutschland und der EU zur Folge hätte. Deshalb ist die Bundesregierung in Übereinstimmung mit der EU der Ansicht, dass solche nicht handelsverzerrenden Anreizsysteme und Förderinstrumente Kernelemente nationaler Souveränität sind. Bedeutsam ist in diesem Zusammenhang, dass bei der neuen WTO-Verhandlungsrunde erstmalig auch Umweltthemen in die Agenda aufgenommen worden sind.

In die Uruguay-Runde waren seinerzeit auch die handelsrelevanten geistigen Eigentumsrechte einbezogen, und mit der Schlussakte von Marrakesch wurde 1994 das TRIPS-Abkommen angenommen. Es enthält u. a. Verpflichtungen der WTO-Mitglieder, geistige Eigentumsrechte, insbesondere Patente, auf allen Gebieten der Technik, auch der Biotechnologie einzuführen, wobei Ausnahmeregelungen für Pflanzen und Tiere gelten. Bei Pflanzensorten kann ersatzweise auch ein wirksames sui generis-System oder eine Kombination von beiden eingeführt werden. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass es für den Schutz von Pflanzenzüchtungen ein besonderes Schutzsystem, den Sortenschutz, gibt, zu dem seit 1961 ein internationales Abkommen über den Schutz von Pflanzenzüchtungen, das UPOV-Abkommen, besteht, das inzwischen mehrfach (1972, 1978 und 1991) geändert wurde, 1991 grundlegend. Diese Regelungen sind auch bedeutsam für den Zugang zu genetischen Ressourcen. Artikel 27, 3 (b) TRIPS, der die Ausnahmen von der Patentierung regelt, wird – ebenso wie andere Elemente des Abkommens - zurzeit im TRIPS-Rat überprüft. Fragen des TRIPS-Abkommens, wie z.B. die Einrichtung eines internationalen Registers für geschützte regionale Herkunftsbezeichnungen, die für den Schutz von Produkten, die auf traditionellen Züchtungen basieren, bedeutsam sein könnten, wurden auch in die laufenden WTO-Verhandlungen einbezogen.

Im Rahmen der CBD wurden bezüglich des Zugangs zu genetischen Ressourcen und des Vorteilsausgleichs bei der 6. VSK im Jahre 2002 die sogenannten Bonn-Guidelines als Empfehlungen an die Vertragsstaaten zur Umsetzung der relevanten Vorschriften der CBD verabschiedet. Im Rahmen der Weltorganisation für das geistige Eigentum (WIPO) wurde eine Arbeitsgruppe zu gewerblichen Schutzrechten bzw. geistigen Eigentumsrechten bei genetischen Ressourcen, traditionellem Wissen und Folklore eingesetzt, deren Mandat nach zwei-

jähriger Arbeit vor kurzem um weitere zwei Jahre verlängert wurde. Über den rechtlichen Status des Ergebnisses der Arbeiten konnte bisher kein Einvernehmen erzielt werden.

In Anbetracht der unbefriedigenden bisherigen Umsetzung der entsprechenden Vorschriften der CBD wurde beim Weltnachhaltigkeitsgipfel (WSSD) 2002 in Johannesburg beschlossen, unter Berücksichtigung der Bonn Guidelines im Rahmen der CBD Verhandlungen über ein internationales Regime zum Vorteilsausgleich bei genetischen Ressourcen aufzunehmen. Darüber wird zurzeit lebhaft diskutiert. Das Thema ist ein Schwerpunkt der demnächst stattfindenden 7. VSK in Kuala Lumpur. Ein wesentliches Anliegen der Entwicklungsländer ist dabei, dass bei der Patentanmeldung auch offenzulegen ist, woher das biologische Material stammt, mit dem die Erfindung gemacht wurde, ob eine Genehmigung des Herkunftslandes vorliegt und wieweit dabei von traditionellem Wissen Gebrauch gemacht wurde.

Nicht unbedeutend für die Agrobiodiversität sind auf internationaler Ebene auch die verschiedenen Artenschutz- und Gebietsschutzabkommen, sowie die Arbeiten der UNESCO im Rahmen ihres seit 1968 bestehenden Programms „Man and Biosphere“ und das darauf gestützte 1976 begonnene Netzwerk von Biosphärenreservaten, deren Schutzzweck auch die Erhaltung genetischer Ressourcen ist. Bedeutsam sind auch die Regelungen zum Saatgutverkehr im Rahmen der OECD und die internationale Zusammenarbeit in Wissenschaft, Forschung und Technologie, u. a. in der Agrarforschung, insbesondere im Rahmen der in der Beratungsgruppe für die Internationale Agrarforschung (CGIAR) zusammengeschlossene Internationale Agrarforschungszentren, die von der Bundesrepublik Deutschland zu einem erheblichen Anteil mitfinanziert werden und die über umfangreiche Sammlungen pflanzengenetischer Ressourcen ihrer Mandatsfrüchte aus allen Teilen der Welt verfügen.

3. Rahmenbedingungen und Maßnahmen auf EU-Ebene

Die Agrarpolitik ist bekanntlich einer der am frühesten und umfassendsten vergemeinschafteten Politikbereiche in der EU. Dies gilt nicht nur im Hinblick auf den Binnenmarkt, mit dem Ziel der Schaffung eines freien Warenverkehrs in der Gemeinschaft, sondern auch auf den internationalen Handel, einschließlich der besonderen Regelungen für den Handel mit Entwicklungsländern im Rahmen von Abkommen mit den AKP-Staaten und für das gesamte auf Art. 33 EGV gestützte förderpolitische Instrumentarium. Ein wesentliches Charakteristikum der EU-Agrarpolitik sind umfassende Regelungen bei den Hauptproduktmärkten, insbesondere zur Importbegrenzung, Exportförderung und zur internen Marktstützung. Ein Abbau dieser produkt- und produktionsbezogenen Stützungsmaßnahmen wurde mit der GAP-Reform 1992 (MacSharry-Reform) im Vorfeld der Uruguay-Runde des GATT eingeleitet. Als Kompensation für die z.T. massiven Preissenkungen wurden bei den betreffenden Produkten flächen- und tierbezogene Preisausgleichszahlungen beschlossen. Mit der Agenda 2000 und deren 2003 erfolgten Überprüfung (Fischler-Reform) wurde in wichtigen Markt Bereichen die Förderung nun völlig von der Produktion durch Umstellung auf flächen- oder betriebsbezogene Prämien entkoppelt und mit der Gewährleistung von Umwelt-, Verbraucher- und Tierschutzstandards verknüpft (Cross-Compliance). Daneben wurde die sogenannte 2. Säule der Agrarpolitik, d. h. die Förderung der multifunktionalen Rolle der Landwirtschaft und der Entwicklung des ländlichen Raumes, u. a. durch Agrarumweltmaßnahmen, mit der Reform 1992 aufgebaut und kontinuierlich ausgebaut. Diese soll weiter gestärkt werden, u.a. durch Umwidmung eines Teils der flächenbezogenen Förderung (Modulation).

Wenn auch die Neuregelung wichtiger Marktbereiche (u.a. Milch und Zucker) noch ausstehen, kann davon ausgegangen werden, dass à la longue ein stark produktionslenkendes Instrumentarium abgeschafft wird und damit Markt- und Preissignale, also auch Verbraucherpräferenzen, besser zur Geltung kommen können. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung, damit sich eine vielfältigere Produktionsstruktur und Produktionsalternativen überhaupt entfalten können. Die mit dem Systemwechsel verbundenen Preissenkungen bei herkömmlichen Agrarprodukten erfordern geradezu die Entwicklung von Produktions- und Erwerbsalternativen. Es verbleiben aber eine Fülle allgemeiner und produktspezifischer, den Binnenmarkt im Hinblick auf die Produktqualitäten, den Verbraucher-, Gesundheits-, Tier- und Umweltschutz regulierender Bestimmungen ebenso wie die überkommenen Produktions- und Vermarktungsstrukturen, die ihrerseits Bedeutung im Hinblick auf die Entwicklung der Agrobiodiversität haben.

Es stellt sich gleichermaßen die Frage, in wie weit die Agrobiodiversität im Rahmen der umwelt- und agrarumweltpolitischen Maßnahmen Berücksichtigung findet. Von allgemeiner Bedeutung ist der Bereich des Naturschutzes, insbesondere die FFH- und die Vogelschutzrichtlinie. Sie beziehen sich aber im wesentlichen auf den Schutz der Wildflora und – fauna. Einschlägiger im Hinblick auf die Agrobiodiversität ist die VO (EG) Nr. 1257/1999 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raumes. Auf dieser Basis können Agrarumweltmaßnahmen der Mitgliedsstaaten auch außerhalb von Naturschutzgebieten durch Beihilfen gefördert werden. Ziel der Beihilfen ist es, eine Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Flächen zu fördern, die u. a. mit dem Schutz der biologischen Vielfalt vereinbar ist. Einbezogen sind darin die Aufzucht von Nutztieren lokaler, von der Aufgabe der Nutzung bedrohter Landrassen und die Erhaltung genetischer Ressourcen von Kulturpflanzen, die von Natur aus an die lokalen und regionalen Bedingungen angepasst und von genetischer Erosion bedroht sind. Diese Bestimmungen haben sich in der Förderpraxis als schwierig umsetzbar erwiesen. Für die Erhaltung bedrohter Haustierrassen haben sie jedoch eine große Bedeutung.

Von unmittelbarer Bedeutung für die Agrobiodiversität war die VO (EG) 1467/94, mit der auf 5 Jahre befristet und mit einem eng begrenzten Fördervolumen (10 Mio ECU) Maßnahmen zur Erhaltung, Sammlung, Charakterisierung und Nutzung genetischer Ressourcen der Landwirtschaft gefördert wurden. Ein neuer Vorschlag für eine Nachfolgeregelung wurde jetzt endlich von der Kommission vorgelegt. Die vorgesehene Mittelausstattung beträgt allerdings – wie bisher – für den gesamten Förderzeitraum unter Einbeziehung der Beitrittsländer nur €10 Mio.

Damit verfügt die EU, die Entwicklung der Agrobiodiversität betreffend, m.E. zukünftig über ein agrarpolitisches Instrumentarium, das unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten weltweit Modellcharakter haben kann, aber sicher auch noch entwicklungsbedürftig und –fähig ist.

Zu ergänzen sind noch einige spezifische Regelungen für Teilbereiche der Agrobiodiversität. Auf EU-Ebene bestehen seit langem für die Hauptfruchtarten Richtlinien zur Regelung des Saatgutverkehrs, insbesondere zur Sortenzulassung für Saatgut. Danach darf Saatgut von Arten, die unter die Richtlinien fallen, grundsätzlich nur in Verkehr gebracht werden, wenn eine Zulassung als Sorte vorliegt. Dazu muss diese bestimmte Eigenschaften (Unterscheidbarkeit, Homogenität, Beständigkeit) erfüllen und einen landeskulturellen Wert haben, die amtlich geprüft werden.

Die Richtlinien wurden 1998 novelliert. Mit der Novelle wurde die Kommission ermächtigt, im Ausschussverfahren vereinfachte Regelungen zum Inverkehrbringen von Saatgut genetischer Ressourcen, sogenannter Erhaltungssorten („Conservation varieties“), zu erlassen. Ein erster Entwurf für solche Richtlinien wurde vor einiger Zeit mit nationalen Experten beraten. Ein (offizieller) Vorschlag der Kommission liegt noch nicht vor, soll aber demnächst vorgelegt werden. Damit soll eine Grundlage für regionale, partizipative Erhaltungs- und Züchtungsaktivitäten geschaffen werden..

Die Neufassung des UPOV-Abkommens im Jahre 1991 wurde auf EU-Ebene im Jahre 2000 durch die Richtlinie für einen gemeinschaftlichen Sortenschutz – neben dem nationalen Sortenschutz – umgesetzt.

Das Tierzuchtwesen ist in der EU ebenfalls durch je eine Richtlinie für die Haupttierarten geregelt. Diese enthalten, als Ziel die Erhaltung der genetischen Vielfalt der Nutztiere, jedoch keine entsprechenden operativen Bestimmungen.

Eine komplexe Thematik mit weitreichender Bedeutung für die Entwicklung der Agrobiodiversität ist der gewerbliche Rechtsschutz. Im Zuge der biotechnologischen Entwicklung hat sich gezeigt, dass im Patentrecht Unklarheiten hinsichtlich der Patentierbarkeit von biotechnologischen Erfindungen, u.a. bei Pflanzen und Tieren bestehen. Dabei geht es u.a. auch um Verfahren und Produkte im Bereich der Pflanzenzüchtung und Tierzucht. Für Mikroorganismen wird Patentschutz, falls die Patentvoraussetzungen (Neuheit, Erfindungshöhe, gewerbliche Anwendbarkeit) erfüllt sind, bereits seit langem gewährt, und für die Pflanzenzüchtung besteht auch bereits seit langem ein besonderes Schutzsystem, der Sortenschutz. Nachdem Europäischen Patentübereinkommen aus dem Jahre 1970 sind Pflan-

zensorten und Tierarten (gemeint sind Tierrassen) sowie im Wesentlichen biologische Verfahren zu deren Züchtung von der Patentierbarkeit ausgenommen.

Während von Seiten der Wissenschaft und Wirtschaft ein wirksamer Patentschutz im internationalen Wettbewerb als unabdingbare Voraussetzung für die wissenschaftliche und wirtschaftliche Nutzung der Potenziale der Bio- und Gentechnik, z.B. im Bereich der Arzneimittelherstellung, aber auch der Pflanzenzüchtung, angesehen wird, werden von anderer Seite erhebliche ethische, soziale und ökonomische Bedenken gegen Patente für Lebewesen als solche und für Vermehrungsmaterial, Körperbestandteile oder genetische Information von Lebewesen vorgebracht. Eine Besonderheit bei Patenten im Bereich der belebten Welt ergibt sich daraus, dass Lebewesen sich selbst vermehren können. Deshalb müssen Patente auf biologisches Material oder biotechnische Verfahren, wenn sie wirksam sein sollen, sich auch auf alle Folgegenerationen von Organismen, in die patentiertes Material eingebracht worden ist oder die mit patentgeschützten Verfahren erzeugt worden sind, erstrecken.

Um mit der Biotechnologie aufgeworfene Fragen, insbesondere zum Umfang und zur Wirkung des Schutzes von Patenten für biologisches Material und zu den damit verbundenen ethischen Fragen zu harmonisieren und patentrechtliche Bestimmungen zu präzisieren, wurde nach 10-jähriger intensiver Beratung von der EG im Juli 1998 die Richtlinie 98/44/EG des EP und des Rates über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen (sog. „Biopatentrichtlinie“) verabschiedet.

Nach dieser Richtlinie sind Erfindungen, welche die allgemeinen Patentierungsvoraussetzungen erfüllen, auch dann patentierbar, wenn sie sich auf biologisches Material oder ein Verfahren, mit dem biologisches Material hergestellt, bearbeitet oder verwendet wird, beziehen. Biologisches Material, das mit Hilfe eines technischen Verfahrens aus seiner natürlichen Umgebung isoliert oder hergestellt wird, kann auch dann Gegenstand einer Erfindung sein, wenn es in der Natur schon vorhanden war.

Erfindungen, deren Ausführbarkeit sich nur auf bestimmte Pflanzensorten und Tierrassen beziehen, können dagegen nicht patentiert werden. Ebenso sind im wesentlichen biologische Verfahren zur Züchtung von Pflanzen und Tieren nicht patentierbar. Patente werden nicht erteilt für Verfahren zur Veränderung der genetischen Identität von Tieren, die geeignet sind, Leiden dieser Tiere ohne wesentlichen medizinischen Nutzen für den Menschen oder das Tier zu verursachen, sowie für mit Hilfe solcher Verfahren erzeugte Tiere.

Patentierbar sind aber Erfindungen, deren Gegenstand Pflanzen oder Tiere sind, wenn die Ausführung der Erfindung nicht auf eine bestimmte Pflanzensorte oder Tierrasse beschränkt ist oder die durch ein mikrobiologisches oder ein anderes technologisches Verfahren gewonnen wurden.

Bezüglich der Reichweite von Patenten für biotechnologische Erfindungen gilt Folgendes: Der Patentschutz für Verfahren erstreckt sich auch auf die damit erzeugten Pflanzen und Tiere und alle zu Züchtungszwecken erzeugten Folgegenerationen dieser Pflanzen und Tiere, nicht aber auf deren Vermehrung zur Erzeugung von Erntegut oder Schlachttieren. Entsprechendes gilt für Patente auf biologisches Material, das aus genetischer Information (Gene, Genkonstrukte) besteht. Der Patentschutz für solche genetische Information, falls er gewährt wird, erstreckt sich auch auf alle Folgegenerationen von Pflanzen und Tieren, in die diese Eingang finden und in denen sie zum Ausdruck kommen. Die Richtlinie stellt klar, dass Gene nicht bereits aufgrund der Angabe ihrer Sequenz patentierbar sind. Es muss ihre Funktion angegeben werden und eine gewerbliche Anwendbarkeit vorhanden sein.

Durch die o.a. Regelungen entsteht das Problem der Abgrenzung zwischen von der Patentierung ausgenommenen Pflanzensorten und Tierrassen einerseits und patentierbaren Pflanzen und Tieren andererseits. Diesbezüglich enthält der Vorschlag ein sog. Landwirteprivileg für patentierte Pflanzen und Tiere. Das Landwirteprivileg für Pflanzen entspricht der im Sortenschutzrecht gefundenen Regelung. Danach ist der Nachbau unter bestimmten Voraussetzungen (Kleinlandwirte, ansonsten Nachbaugebühr) erlaubt. Für Tiere ist eine Regelung aufgenommen worden, die es Landwirten erlaubt, patentierte Tiere für landwirtschaftliche Zwecke zu vermehren (Ergänzung des eigenen Bestandes, Erzeugung von Schlachttieren), nicht aber für gewerbliche Züchtungszwecke in Verkehr zu bringen.

Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, diese Vorschriften vollinhaltlich in nationales Recht umzusetzen, da es sich um eine sogenannte Binnenmarkt-Richtlinie handelt. Fristablauf für die Umsetzung war Juli 2000. Die Bundesregierung hatte im Herbst 2000 einen Gesetzentwurf beschlossen, der der Diskontinuität (Ablauf der Legislaturperiode) anheim gefallen ist. Zwischenzeitlich hat der Europäische Gerichtshof mit Urteil vom 09.10.2001 eine Klage der Niederlande, die von Italien und Norwegen unterstützt worden war, auf Nichtigkeit der Biopatentrichtlinie abgewiesen.

Die Bundesregierung hat am 25.06.2003 einen neuen Entwurf für ein Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie durch Änderung des Patentgesetzes und des Sortenschutzgesetzes beschlossen. Gleichzeitig hat sie ihren Beschluss vom Herbst 2000 bekräftigt, einen Änderungsprozess der Richtlinie auf europäischer Ebene zu initiieren und vereinbart, auf EU-

und internationaler Ebene dafür einzutreten, dass die Herkunft des in einer Erfindung genutzten biologischen Materials in der Patentanmeldung zwingend angegeben werden muss, wobei auch geprüft werden soll, wieweit diesbezügliches traditionelles Wissen darin einzubeziehen ist.

Im Gesetzentwurf der Bundesregierung ist klargestellt, dass die Verwendung von patentgeschütztem biologischen Material für Forschungs-, Entwicklungs- und Züchtungszwecke nicht unter den Erlaubnisvorbehalt des Patentinhabers fällt. Es ist auch geregelt, dass aus einer unbeabsichtigten, zufälligen Genübertragung bei Pflanzen durch Auskreuzen im Regelfall keine Ansprüche des Patentinhabers gegenüber Dritten entstehen. Es soll auch dem Landwirt nur ein Anspruchsberechtigter hinsichtlich der Nachbaugebühren gegenüberreten.

Der Bundesrat hat dem Gesetzentwurf der Bundesregierung weitgehend zugestimmt und eine dem Beschluss des Bundeskabinetts gleichgerichtete EntschlieÙung gefasst. Eine Beratung des Gesetzentwurfes im Deutschen Bundestag steht noch aus.

Von mittelbarer Bedeutung sind schließlich noch Regelungen über Gütezeichen und regionale Herkunftsbezeichnungen oder Kollektivmarken, mit denen die Vermarktung regional typischer Produkte, insoweit u.U. auch rasse- oder sortenspezifische Produkte gefördert werden kann. Bedeutsam ist hier die Verordnung (EG) 2081/92 zum Schutz von Ursprungsbezeichnungen, die allerdings in ihrem Artikel 3 die Eintragung speziell von Rassen und Sorten in das Register ausdrücklich ausschließt.

Von Bedeutung sind schließlich noch Einzelprojekte im Rahmen der Forschungsprogramme der Gemeinschaft.

4. Rahmenbedingungen und Maßnahmen auf nationaler Ebene

Zunächst soll hier kurz der staatliche Handlungsrahmen dargestellt werden. Es war bereits einleitend darauf hingewiesen worden, dass die Erhaltung und Nutzung genetischer Ressourcen für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten kein eigenständiger Politik- und Rechtsbereich ist, sondern von verschiedenen Bereichen beeinflusst wird. Maßnahmen zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung genetischer Ressourcen sind aber ein essenzieller Bestandteil einer Strategie der Bundesregierung für eine nachhaltige Entwicklung und eine nachhaltige Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft. Sie sind Teil der Aufgabe Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt.

Maßnahmen zur Erhaltung genetischer Ressourcen sind grundsätzlich Länderaufgabe. Bundeszuständigkeit besteht für die Erhaltung und Nutzung genetischer Ressourcen insoweit, als diese sich aus Aufgaben des Bundes ergibt, für die er von seiner Gesetzgebungskompetenz im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung zur Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung, zur Kontrolle des Verkehrs mit Saat- und Pflanzgut sowie zur Sicherung der Ernährung Gebrauch gemacht hat. Ferner ist der Bund für die auswärtigen Beziehungen, soweit EU-Maßnahmen bestehen und die Bundesrepublik Deutschland an internationalen Programmen und Vereinbarungen beteiligt ist, zuständig. Aus der damit verbundenen gesamtstaatlichen Repräsentanz und dem verfassungsmäßigen Auftrag zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse in allen Teilen des Bundesgebietes ergibt sich eine weitgehende Koordinierungsaufgabe des Bundes. Zuständigkeiten ergeben sich zudem aus der gemeinschaftlichen Förderung der in Art 91a GG genannten Gemeinschaftsaufgaben, hier der Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK), sowie aus der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der Forschung von gesamtstaatlicher und überregionaler Bedeutung durch Bund und Länder nach Art. 91b GG.

Ansonsten obliegt die Durchführung von Maßnahmen im Rahmen von Bundesgesetzen aufgrund einer Rahmenkompetenz des Bundes, wie z.B. beim Bundesnaturschutzgesetz, oder aufgrund der konkurrierenden Gesetzgebung, soweit diese Gesetze nichts anderes bestimmen, den Ländern. Letzteres gilt z.B. für das Tierzuchtgesetz. Soweit eine Rahmenkompetenz des Bundes besteht, erlassen die Länder i.d.R. auf dieser Basis spezifische Landesgesetze. Diese sind, den Naturschutz betreffend, ggf. auch Grundlage von spezifischen Agrarumweltprogrammen der Länder.

Genetische Ressourcen für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten sind eine entscheidende Grundlage der land-, forst- und fischwirtschaftlichen Erzeugung. Für ihre Erhaltung und nachhaltige Nutzung ist deshalb innerhalb der Bundesregierung der BMVEL zuständig. Aufgrund der z.T. engen Zusammenhänge zu anderen Politikbereichen liegen auch Zuständigkeiten beim BMU, BMZ, BMBF und BMJ.

Im Einzelnen ist auf folgende rechtliche Rahmenbedingungen hinzuweisen:

◆ ***Verfassungsmäßige Grundlagen:***

Nach Artikel 20a GG hat der Staat auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die

Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung zu schützen. Durch diese 1994 in das Grundgesetz eingefügte Bestimmung wird der hervorragenden Bedeutung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen auch positivrechtlich der Rang eines Staatsziels zugewiesen und damit der Aspekt einer faktischen Notwendigkeit verfassungsrechtlich besonders hervorgehoben. Der Staat ist demnach rechtlich bindend verpflichtet, im Rahmen des Wahrungs-, Handlungs- und Gestaltungsauftrages sein Handeln auch auf die Erhaltung natürlicher Lebensgrundlagen programmatisch auszurichten. Als Zielbestimmung verpflichtet Artikel 20a den Staat in all seinen Erscheinungsformen in allerdings unterschiedlicher Intensität.

Darüber hinaus besteht keine besondere rechtliche Grundlage für die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Agrobiodiversität.

Ansonsten sind aber rechtliche Regelungen und administrative Maßnahmen in folgenden Bereichen einschlägig:

- *Allgemeine Agrarpolitik*

Entsprechend der weitgehenden Vergemeinschaftung der Agrarpolitik beinhalten die nationalen Maßnahmen überwiegend die Umsetzung und Durchführung der bereits genannten EU-rechtlichen Regelungen, einschließlich solcher zur Regelung der Saatguterzeugung und Tierzucht. In diesem Rahmen, aber auch mit Blick auf dessen Veränderung wurde von der Bundesregierung infolge der BSE-Krise mit Beginn des Jahres 2001 eine Neuausrichtung der Agrarpolitik hin zu einer verstärkten Verbraucherorientierung und besseren Erfüllung der multifunktionellen Rolle der Landwirtschaft, u.a. im Hinblick auf eine nachhaltige ländliche Entwicklung, eingeleitet. Damit wurde auch die Agrobiodiversität stärker in den Fokus gerückt, u.a. durch eine intensive Förderung des Ökolandbaus. Eine Schlüsselrolle bei der Förderung – gemeinsam von Bund und Ländern – einer nachhaltigen ländlichen Entwicklung als Teil der sogenannten „zweiten Säule“ der EU-Agrarpolitik spielt die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK). Darüber hinaus bestehen spezifische Länderprogramme, z.B. zur Erhaltung gefährdeter Haustierrassen, oder Kulturlandschaftsprogramme der Länder mit einer Förderung u. a. von Streuobstwiesen oder – wie in Brandenburg – traditionellen Kulturpflanzensorten.

- ***Umwelt- und Naturschutzpolitik***

Die rechtliche Grundlage der Naturschutzpolitik ist das Bundesnaturschutzgesetz. Als Rahmengesetz des Bundes, das durch die Naturschutzgesetze der Länder ausgefüllt und konkretisiert wird, hat das Naturschutzgesetz die Zielsetzung, Natur und Landschaft im besiedelten und unbesiedelten Bereich so zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln, dass die Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes, die Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, die Pflanzen- und Tierwelt sowie die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft als Lebensgrundlagen des Menschen nachhaltig gesichert sind. Verankert sind Maßnahmen zur Landschaftsplanung, zum Schutz vor natur- und landschaftsschädigenden Eingriffen und zum Schutz bestimmter Teile von Natur und Landschaft sowie zur Beschränkung der Aneignung gefährdeter Tiere und Pflanzen. Mit Ausnahme der Förderung von besonderen Gebieten mit gesamtstaatlicher Bedeutung liegt die Durchführung und Finanzierung von Maßnahmen bei den Ländern. Besondere Bedeutung haben Agrarumweltprogramme der Länder und in diesem Rahmen der Vertragsnaturschutz. Dabei spielen genetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft aber kaum eine Rolle.

Das Bundesnaturschutzgesetz enthält auch keine besonderen Bestimmungen zur Erhaltung genetischer Ressourcen. In der Novelle vom 21.09.1998 wird jedoch in § 14a die neue Schutzkategorie „Biosphärenreservate“ eingeführt, für deren Ausweisung wiederum die Länder zuständig sind, die aber u.a. „vornehmlich der Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung einer durch hergebrachte vielfältige Nutzung geprägten Landschaft und der darin historisch gewachsenen Arten- und Biotopvielfalt, einschließlich Wild- und früherer Kulturformen wirtschaftlich genutzter oder nutzbarer Tier- und Pflanzenarten, dienen.“

Die Luft- und Gewässerreinhaltepolitik spielt für den Forst- und Fischereibereich eine besondere Rolle.

- ***Bildungs- und Forschungspolitik***

Die Bildungs- und Forschungspolitik ist grundsätzlich Angelegenheit der Länder. Bestimmte Maßnahmen der Hochschulfinanzierung (Art. 91a GG) und der Forschungsförderung (Art. 91 b GG) werden gemeinsam von Bund und Ländern durchgeführt (Finanzierung der Deutschen Forschungsgemeinschaft, der Max-Planck-Institute, der Fraunhofer-Institute und der Institute der Wissenschaftsgemeinschaft Gottfried Wilhelm Leibniz

sowie der Großforschungseinrichtungen und Akademien). Ein Teil der land- und forstwirtschaftlichen Forschung wird auch von Bundesforschungsanstalten des BMVEL als ressortakzessorische Forschung, die der Erarbeitung von Grundlagen für politische Entscheidungen dient, wahrgenommen. Spezielle Berufs- und Hochschulausbildungsgänge für den Bereich Erhaltung und Nutzung genetischer Ressourcen existieren in Deutschland nicht, allerdings entwickeln sich teilweise spezielle Lehrgebiete (z.B. Agrobiodiversität, Agrarökologie, Ressourcenökonomie) und Fortbildungsprogramme, auch für Fachkräfte aus Entwicklungsländern.

Im Jahre 2001 hat die Bundesregierung unter Federführung des BMBF ein Rahmenprogramm „Biologische Forschung und Technologie“ und darauf aufbauend im Jahre 2002 ein Konzept und einen Aktionsplan zur Biodiversitätsforschung beschlossen. Bestandteil des Aktionsplans ist u.a. das Programm „Biologische Vielfalt und Globaler Wandel“ (BIOLOG), zu dem bereits 1999 eine erste Projektausschreibung erfolgt war und im Dezember 2003 eine internationale Konferenz stattgefunden hat. Darin spielt auch die Agrobiodiversität eine bedeutende Rolle.

- ***Entwicklungszusammenarbeit***

Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit konzentriert sich auf Armutsbekämpfung, Umwelt- und Ressourcenschutz sowie Bildung. Der Schutz der biologischen Vielfalt ist als Querschnittsaufgabe in alle Bereiche integriert. In der bilateralen und multilateralen Entwicklungszusammenarbeit Deutschlands haben seit vielen Jahren Maßnahmen zur Erhaltung und Nutzung genetischer Ressourcen für Land- und Forstwirtschaft eine große Bedeutung. Im Waldbereich ist Deutschland eines der wichtigsten Geberländer weltweit.

Zur Zeit wird, gestützt auf den Globalen Aktionsplan zu pflanzengenetischen Ressourcen aus dem Jahre 1996, von der FAO und IPGRI die Einrichtung eines Internationalen Fonds für die Vielfalt der Kulturpflanzen (Global Crop Diversity Fund) als Stiftung zur dauerhaften Finanzierung eines Weltgenbanknetzwerkes betrieben, dessen Kern die Genbanken der Internationalen Agrarforschungszentren bilden sollen. Die Bundesregierung prüft zur Zeit eine Beteiligung an diesem Fonds.

- ***Nationales Programm „Genetische Ressourcen für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei“***

Vor dem aufgezeigten Hintergrund hat der BML (heute BMVEL) im Jahre 1998 eine Konzeption zu genetischen Ressourcen für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei erarbeitet und Anfang 1999 veröffentlicht (Schriftenreihe des BML, Angewandte Wissenschaft, Heft 487). Ziel ist, einen Beitrag zur Umsetzung internationaler Verpflichtungen auf nationaler Ebene zu leisten, eine angemessene Beteiligung an Programmen und Maßnahmen internationaler Einrichtungen oder solchen der EU sicherzustellen und Maßnahmen in allen relevanten Bereichen zu verstärken und unter Beteiligung der betreffenden Akteure besser miteinander abzustimmen.

Nach einer Analyse des Handlungsbedarfs übergreifender Art und in den einzelnen Teilbereichen genetischer Ressourcen (landwirtschaftlich- und gartenbaulich genutzte Kulturpflanzen, Nutztiere, Forstpflanzen, Fische, Mikroorganismen und sonstige Tiere), werden Maßnahmen unterschiedlicher Art vorgeschlagen:

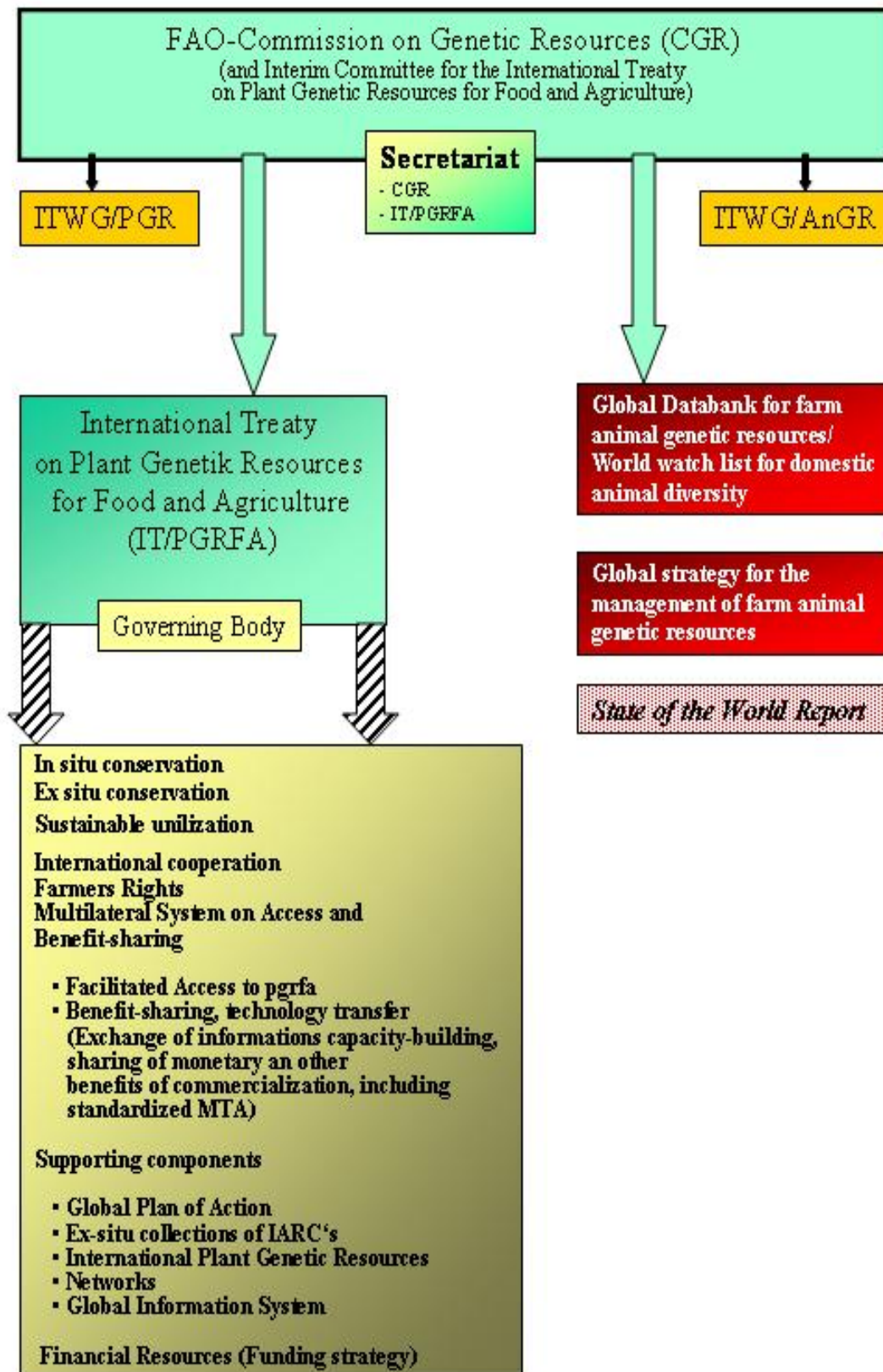
1. Organisatorische Maßnahmen zur Verbesserung der Kommunikation und Koordination aller Akteure auf den verschiedenen Ebenen und Teilgebieten sowie verstärkte Beratung bei grundlegenden und übergreifenden Fragen der Erhaltung und nachhaltigen Nutzung genetischer Ressourcen für Ernährung, Landwirtschaft, Forsten und Fischerei;
2. Administrative Maßnahmen im Rahmen eines nationalen Programms zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung genetischer Ressourcen, das auf speziellen Fachprogrammen für die einzelnen Bereiche dieser Ressourcen basiert. Diese enthalten prioritäre Maßnahmen nach Handlungsfeldern und die jeweils zuständigen Akteure. Die Durchführung wird von besonderen Fachgremien mit Vertretern aus allen relevanten Bereichen beraten und überwacht. Dazu wurden Arbeitsprogramme entwickelt. Die Programme werden von Zeit zu Zeit fortgeschrieben.

Als organisatorische Maßnahmen wurden vor allem eine BMVEL-interne Arbeitsgruppe „Genetische Ressourcen“ gebildet und das Aufgabengebiet des Informationszentrums Biologische Vielfalt (IBV) der ZADI erweitert. Zudem wurden die o.a. Fachgremien gebildet, die mehrfach im Jahr zusammentreffen. Die Gremien setzen sich aus Vertretern von Wissenschaft und Wirtschaft, betroffenen Verbänden, zuständigen Bundes- und Länderbehörden und Nichtregierungsorganisationen zusammen. Zur Beratung in grundsätzlichen und übergreifenden Fragen wurde ein Beirat für genetische Ressourcen beim BMVEL berufen.

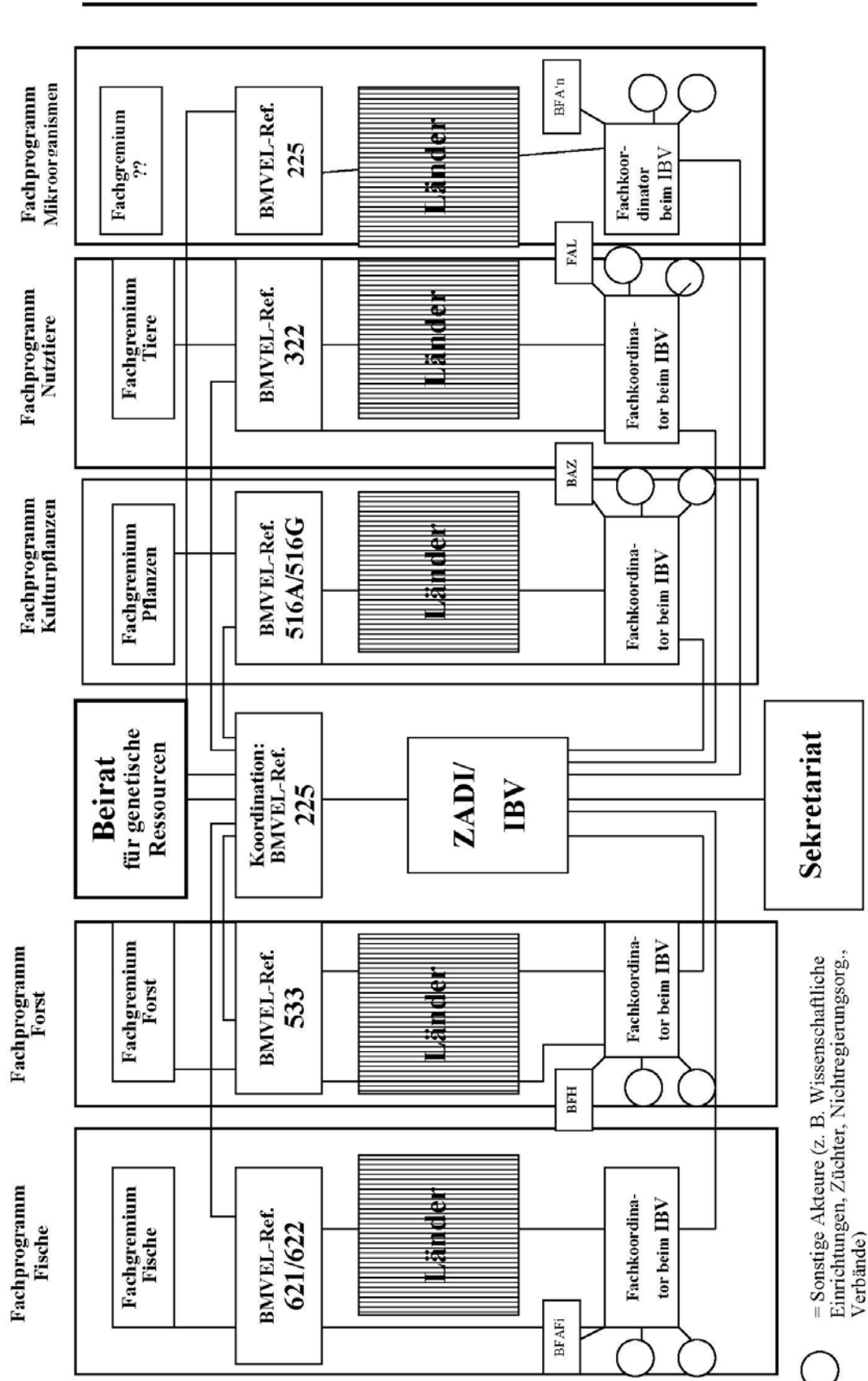
Fachprogramme zu genetischen Ressourcen von Forstpflanzen, landwirtschaftlich und gartenbaulich genutzten Pflanzen sowie Nutztieren wurden bereits erstellt und veröffentlicht. Das Programm zu Forstpflanzen wurde schon einmal fortgeschrieben. Für aquatische genetische Ressourcen wird z.Z. ein Programm erarbeitet. Die Programme wurden mit den betroffenen Ressorts und den Ländern abgestimmt bzw. werden - je nach Zuständigkeitsverteilung - wesentlich von diesen mitgetragen.

Zurzeit werden der Bedarf und die Möglichkeiten für ein Förderprogramm auf Bundesebene geprüft. Dabei soll den bisher noch nicht oder nicht mehr genutzten Potenzialen genetischer Ressourcen und damit dem Prinzip der Erhaltung durch Nutzung besonders Rechnung getragen werden.

Organisation des nationalen Programms und Inhalte der Fachprogramme möchte ich am Beispiel des Fachprogramms pflanzengenetische Ressourcen graphisch darstellen und verdeutlichen (Folien).



Schema: Organisationsstruktur zum nationalen Programm „Genetische Ressourcen für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten“



○ = Sonstige Akteure (z. B. Wissenschaftliche Einrichtungen, Züchter, Nichtregierungsorg., Verbände)