

agrobiodiversität entwickeln!

Protokoll Arbeitsgruppe 4:

„Der Einfluss internationaler Politik auf Agrobiodiversität bei Pflanzen“

Moderation: Ruth Brauner (Öko-Institut e.V.)

Impulsreferate: Franziska Wolff (Öko-Institut e.V.), Siegfried Harrer (IBV, Zadi), Rudolf Buntzel-Cano (eed)

1. Begrüßung durch Ruth Brauner, Öko-Institut e.V.

Ziel dieser AG ist es, sich mit dem Einfluss internationaler Politik auf pflanzliche Agrobiodiversität auseinander zu setzen. Wo stehen wir auf politischer Ebene, Rolle und Effekte der Politik, ist Politik Motor der Entwicklung, nutzen Institutionen ihre Rolle?

2. Impulsreferat von Franziska Wolff, Öko-Institut e.V.

Bestandaufnahme der internationalen Politik:

Internationale Politiken mit ABD-fördernden Effekten:

- Konvention über den Erhalt biologischer Vielfalt (CBD, 1992): erste internationale Verpflichtung zu Erhalt und nachhaltiger Nutzung von Biodiversität (damit auch Agrobiodiversität); regelt auch den Zugang und gerechten Vorteilsausgleich zu genetischen Ressourcen; zugrunde liegt das Prinzip der nationalen Souveränität; bilaterales System des Zugangs und Vorteilsausgleichs; Zugang und Vorteilsausgleich bei PGR für Nahrung und Landwirtschaft ist jedoch außerhalb der CBD geregelt (Internationaler Saatgutvertrag); CBD-Arbeitsprogramm Agrobiodiversität; GEF finanziert ein Operationales Programm für ABD.
- Globaler Aktionsplan zum Schutz pflanzengenetischer Ressourcen (FAO 1996): Resultat der Leipzig-Konferenz; erstmals internationales Handlungsprogramm für PGR; Betonung der Bedeutung von in situ/on farm-Erhalt bzw. Nutzung; Problematisierung nationalen Rechts in seinen Auswirkungen auf PGR; Umsetzung in Deutschland im Rahmen des Nationalen Fachprogramms PGR (ohne eigene Finanzgrundlage!).
- Internationaler Saatgutvertrag (ITPGR; noch nicht in Kraft): multilateralen Systems von Zugang und Vorteilsausgleich: erleichterter Zugang zu bestimmten pflanzengenetischen Ressourcen (Liste von 35 Nahrungs- und 29 Futterpflanzen in öffentlichem Bestand/ internationale Genbanken CGIAR), weil PGRFA strukturell nicht in bilaterales System der CBD passen. Rolle der Farmers' Rights. Problematische Aspekte.
- Global Crop Diversity Trust (2003): verbesserte Finanzierung internationaler Genbanken.

Politiken mit potenziell ABD-hemmenden Effekten:

Tagung: AGROBIODIVERSITÄT ENTWICKELN

4. und 5. Februar 2004 im Umweltforum Berlin

www.agrobiodiversitaet.net



- Ausgestaltung des internationalen Sortenschutzes (UPOV 1991): Gewährung des Sortenschutzes (also geistiger Eigentumsrechte eines Züchters auf seine Sorte) ist an die DUS-Kriterien (distinctness, uniformity, stability) gekoppelt, mit Auswirkungen auf phänotypische und genetische Vielfalt der Sorten. Tendenzen: steigende Mitgliedschaft in der UPOV; Einschränkung des Landwirteprivilegs.
- Entwicklungen im internationalen Patentrecht (TRIPS-Abkommen Art. 27.3 (b), TRIPS-Plus; SPLT-Verrichtagsentwurf der WIPO): erschwerter Zugang zu PGR durch zunehmende Patentierung pflanzlichen Materials und Ausweitung von Patentansprüchen. Patente auf pflanzliches Material sind dann möglich, wenn eine „Erfindung“ vorliegt. Anders als beim Sortenschutz gibt es im Patentrecht kein Züchterevorbehalt. Der Zugang zu Sorten als Ausgangsmaterial für Neuzüchtungen setzt Lizenz voraus, Kostendruck steigt. Dies kann Forschung und Weiterzüchtung hemmen, Unternehmenskonzentrationen befördern; Vielfalt in Züchtung wird zurückgehen.

Politiken mit nicht eindeutig bestimmbareren Effekten

- Subventionsregime der IL (z.B. GAP): Exportsubventionen und interne Stützung fördern internationale Verbreitung von intensiver Landwirtschaft und Hochleistungssorten; AUP fördern (bedingt) aber auch PGR-Erhalt und Ökolandbau.
- Internationale Agrarmarkliberalisierung (WTO-AoA): Der Abbau von Exportsubventionen und interner Stützung kann die Verbreitung intensiver Landwirtschaft bremsen, oder aber Produktionsdruck erhöhen. Der verbesserte Marktzugang für Entwicklungsländer kann eine Chance für Arten/Sorten aus EL bedeuten, oder aber zur Verdrängung heimischer Arten/Sorten beitragen.

Evaluation:

Internationale Diskussion über Schutz und Nutzung von PGR ist weit gediehen.

Durch Übernahme des Ökosystemansatzes werden auch sozioökonomische und kulturelle Faktoren einbezogen.

Defizite:

- In der Praxis immer noch ein zu starker Fokus auf ex-situ und Bestandsaufnahmen
- Der Fokus liegt auf Arten-, Sorten inkl. genetischer Vielfalt; kaum thematisiert: Vielfalt von Produktionssystemen.
- Geringe Bezugnahme auf agrarpolitische Rahmenbedingungen. Der Einfluss dieser agrarpolitischen Rahmenbedingungen auf die Agrobiodiversität ist gegenwärtig nicht einschätzbar.
- Vermutlich rigidere Entwicklung im Bereich Eigentumsrechte
- Der Ausbreitung der industrialisierten Landwirtschaft wird nicht ausreichend Rechnung getragen.
- Die Debatte um Regionalisierung und Multifunktionalität in EU wird eine wichtige Rolle spielen.

Diskussion:

Publikumsfrage: Wieso ist keine Zulassung von Landsorten möglich?

Franziska Wolff: Landsorten erfüllen nicht das Homogenitätskriterium, das Sortenschutz und Saatgutzulassung zugrunde liegen; im Impulsreferat wurde Saatgutverkehrsrecht jedoch nicht näher erwähnt, weil Schwerpunkt auf der internationalen Ebene lag.

Josef Steinberger: in BRD gibt es keine patentierten Pflanzensorten.

Franziska Wolff: Die Vorbehalte, Sorten nicht zu patentieren, werden trotz entsprechender rechtlicher Regelungen im EPÜ vom Europäischen Patentamt aber weit ausgelegt, deshalb unsicher in Zukunft. Patentierbar sind zwar keine Sorten, wohl aber Pflanzen oder Gene.

Josef Steinberger: Es gibt eine klare Abgrenzung: keine Patentierung von Sorten. In BRD und EU lässt das Saatgutssystem nur den Handel mit amtlich zertifiziertem Saatgut zu. Darüber hinaus soll eine EU-Regelung kommen, nach der künftig auch Landsorten handelbar sein sollen; die Regelung ist formuliert, aber noch nicht ausgestaltet. Unabhängig von der Sortenzulassung ist der Sortenschutz: Sortenschutz soll geistiges Eigentum schützen, deshalb ist eine eindeutige Charakterisierung, Definition und Identifikation nötig. Die Ausgestaltung erfolgt nach einzelnen Arten. Deshalb kann es keinen Schutz von Landsorten im Sortenschutzrecht geben.

3. Siegfried Harrer, IBV, ZADI

Geschichtlicher Abriss vom International Undertaking zum Globalem Aktionsplan der Leipzig-Konferenz (vgl. Folien). Der Internationale Saatgutvertrag wird im Laufe des Jahres in Kraft treten. Deutschland hat ihn bereits ratifiziert, die Urkunde wurde aber noch nicht hinterlegt, weil die EU dies gemeinschaftlich macht.

Internationale und nationale Rahmenbedingungen:

Internationaler Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft (ITPGR) bezieht sich auf in-situ-, ex-situ-, on-farm-Erhaltung bzw. nachhaltige Nutzung. Er umfasst Rechte der Bauern und ein Multilaterales System für Zugang und Vorteilsausgleich.

Der Globale Aktionsplan als förderndes Instrument beschreibt Maßnahmen für die in-situ-Erhaltung und Entwicklung, für ex-situ-Erhalt, Nutzung von PGR auf allen Ebenen und Stärkung der institutionellen und personellen Kapazitäten.

Nationales Fachprogramm pflanzengenetischer Ressourcen (NFP PGR)

- BMVEL berief 2000 Expertengruppe zu Erstellung des NFP landwirtschaftlicher und gartenbaulicher Nutzpflanzen ein.
- Federführung lag beim BMVEL, die Erstellung und Durchführung erfolgte unter Einbezug der *stakeholder*, Bund, Länder, Forschungseinrichtungen, Züchtungseinrichtungen, Organisationen sowie privatem Sektor.
- Das NFP baut auf der Struktur des Globalen Aktionsplans auf.
- Die Koordination / das Monitoring erfolgt durch einen Beratungs- und Koordinierungsausschuss (BeKo): Er stellt Durchführung, Begleitung der Umsetzung sicher; dabei wird der BeKo von Expertengruppen z.B. zum in-situ-Erhalt, unterstützt.
- Umsetzung des NFP erfolgt durch eigene Leistung und vorhandene Expertise, nicht durch ein eigenes Budget.
- Großer Erfolg: mehr Transparenz in Zuständigkeiten auf nationaler Ebene.

Diskussion:

Franziska Wolff: Positiv zu werten ist die Institutionalisierung des Politikfeldes durch das NFP, den BeKo, Fachbeirat genetische Ressourcen etc.. Gab es nur deshalb eine solch harmonische Zusammenarbeit, weil in Anbetracht mangelnder Finanzierungsgrundlagen keine Verteilungskonflikte entstanden?

Siegfried Harrer: Das erleichtert die Arbeit sehr. Insgesamt handelt es sich um eine positive Entwicklung. Der Entwurf eines Bundesprogramms Genetische Ressourcen (hoffentlich 2005 fertig) wird diskutiert, es entstehen Gremien etc., deshalb bin ich zuversichtlich, dass auch künftig die Finanzierung mehr handlungs- als forschungsbezogen sein wird. Im Moment herrscht ein Kampf

um fehlende Mittel, aber es sind immer noch Forschungsmittel da, deshalb stärkere Heraushebung der Prioritäten.

4. Rudolf Buntzel-Cano, Evangelischer Entwicklungsdienst (eed)

Die Bedeutung des bäuerlichen Sektors für die Agrobiodiversität

- 80 % des Saatgut weltweit stammt aus Bauernhand. Auch von deren Aktivitäten der Reinigung, Erhaltung, Sortierung des Saatgutes hängt der Erhalt PGR ab.
- Dabei herrscht eine diversifizierte Saatgutbehandlung vor: Arten-, Sorten-, Feldermischung, heterogene Linien, Hofsorten, Saatgutpflege.
- Der Kleinbauernsektor ist extrem vielfältig, aufgrund vielfältiger Anbauformen (z.B. Mischkultur), wegen Subsistenz, wegen Vielfalt der Agrarkulturen, diversifizierten Bedürfnissen an Pflanzen und Beikräutern (Futtermittel, Bodenfruchtbarkeit...)

Participatory Plant Breeding (PPP):

- Stellt einen Arbeitsschwerpunkt des eed dar.
- Verbesserung von Sorten mithilfe von modernem Wissen.
- Organisierter kollektiver Sortenvergleich, Bewertung aus Sicht der Bauern selbst.
- Gemeinsame Selektion, Reinigung, Vermehrung.
- Einbezug Bauern in formale Züchtung.
- Bauer-zu-Bauer Austausch und informelle Saatgutmärkte.

Warum ist Participatory Plant Breeding eine Alternative zu kommerzieller Züchtung?

- Es herrscht Marktversagen bei der Versorgung mit angepassten Sorten aufgrund der speziellen kleinräumigen Bedürfnisse; marginalisierte Gebiete werden von der kommerziellen Züchtung vernachlässigt
- Selbstversorgungsdrang hat sich aus Krisenerfahrungen entwickelt. Der kommerzielle Sektor kann vor allem nicht das alte Saatgut von Landwirten bereitstellen, deshalb müssen sie für den eigenen Erhalt von Saatgut sorgen.
- Es geht bei der Bewahrung traditionellen Saatguts auch um die Rettung und Bewahrung eines kulturellen Erbes, den Stolz der Gemeinschaft.
- Durch PPP existiert eine enge Verbindung von Erhaltung und Nutzung des Saatgutes.
- PPP berücksichtigt spezielle vernachlässigte Bedürfnisse in kleinräumiger Landwirtschaft

Folgen von Sortenschutz:

- Sortenschutz schränkt Landwirteprivileg ein
- Die Anzahl geschützter Sorten nimmt zu.
- Der Anteil einiger weniger Sorten im Anbau nimmt zu.
- Der Anteil der „Bauernsorten“ fällt rapide.
- Innerhalb der Bauernsorten nimmt die Bandbreite ab.
- Die Fähigkeiten der Bauern zu züchten schwindet.

Das UPOV-Abkommen ist umstritten, weil der kommerzielle Züchtungssektor ausgeweitet und mit mehr Rechten versehen wird, während der bäuerliche Sektor eingeschränkt wird.

Die „Gene Campaign“ in Indien hat eine Verfassungsklage gegen den indischen Staat eingereicht, weil Indien Mitglied bei UPOV werden will und dadurch ihr eigenes neues Saatgutrecht ändern muss. Das indische Gesetz jedoch ist echtes *sui generis* Gesetz. Es nimmt die Möglichkeiten von TRIPS wahr: Beispielsweise sieht es vor, dass Bauernsorten registriert werden können. Die Bauern haben das Recht auf lizenzfreien Nachbau, das Recht, Z-Saatgut zu ohne Zertifikat verkaufen; die Nutzung von Bauernsorten durch Züchter setzt die Einwilligung der Bauern voraus,

die Herkünfte aller PGR muss offengelegt werden, es erfolgt Vorteilsausgleich, der mit einer nationalen Förderung der In-situ-Erhaltung gekoppelt ist.

Diskussion:

Rudolph Buntzel-Cano: Die Folge des UPOV-Beitritts von fünf lateinamerikanischen Ländern war, dass der Anteil geschützter Sorten stark zugenommen hat, der der Bauernsorten stark abnahm. In kurzer Zeit waren bäuerliche Saatgutaktivitäten erodiert, bäuerliches Wissen ging verloren. Obwohl viele Sorten angemeldet wurden, wurden nur wenige angebaut. Die Effekte des Beitritts auf Agrobiodiversität sind indirekt: Es kommt zur Verdrängung von bäuerlichen Strukturen, durch die Liberalisierung ist ihre Konkurrenzfähigkeit nicht mehr gesichert. Ein Problem in Lateinamerika und Asien ist auch die Zunahme von Supermärkten und damit von Qualitätsmanagement, Standardisierung und Abdrängung von Kleinbauern in Marginalität.

Siegfried Harrer: Keine Pauschalsicht, die Entwicklung ist nicht primär durch internationale Regime oder Saatgutmarkt bewirkt, sondern durch normale unglückliche Entwicklungsprozesse wie Landflucht, Intensivierung der Landwirtschaft oder ertragreichere Sorten. Hier in EU ist die Frage: wer will erhalten?

Rudolph Buntzel-Cano: Moderne Sorten mögen ja „ertragreicher“ sein, aber wie ist Ertrag definiert? Die Subsistenzlandwirtschaft nimmt durch zunehmende Armut und schwierigeres Überleben auf Agrarmärkten zu. Im Rahmen von Subsistenz ist Überleben nur mit traditionellen Sorten und nicht mit kommerziellen gewährleistet. Deshalb ist es wichtig, die sich zuspitzende Dualität zu sehen. Der internationale Rechtsrahmen sollte wenigstens die kleinbäuerliche Landwirtschaft erleichtern.

Franziska Wolff: Die von Herrn Harrer ins Feld geführten „unglücklichen Entwicklungsprozesse“ wie die Intensivierung der Landwirtschaft sind massiv von der Politik gefördert worden.

Karsten Ellenberger: Aus Genbanken darf zwar Material für Wissenschaft und Forschung verwendet werden, aber es ist schwierig dieses Material auf Höfe zu bringen, wenn man es anschließend nicht verkaufen kann.

Siegfried Harrer: Als Züchter darf man Material aus Genbanken beziehen, aber nicht als Sorte vermarkten. MTAs (Multilateral Transfer Agreements) regeln die Eigentumsrechte.

Karsten Ellenberg: Die Erhaltung von alten Sorten durch Anbau und Verkauf ist mit Genbankmaterial nicht möglich. Die Vermehrung von Genbankmaterial und Verkauf ist per Gesetz nicht möglich. Dabei schreien die Verbraucher ja nach diesen Kartoffeln.

Siegfried Harrer: Dies soll durch eine neue EU-Regelung von Erhaltungssorten geändert werden. Die Vermehrung ist ja möglich, nur nicht der Verkauf des Saatgutes. In die EU-Kartoffel-Sortenliste sind bereits viele Sorten eingetragen.

Publikumsfrage: Mit der Regelung um Erhaltungssorten steht zu befürchten, dass Pflanzenzüchter Material, das keinen Sortenschutz mehr besitzt, nicht an Genbank abgeben.

Franziska Wolff: Das Zulassungsverfahren für Erhaltungssorten hängt in Brüssel fest.

Oliver Willing: Durch die UPOV sind in Lateinamerika die bäuerlichen Sorten zurückgegangen, weil es viele Sortenanmeldungen gibt, die aber nicht angebaut werden. Gibt es in Deutschland nicht denselben Effekt wie in Lateinamerika, dass beim Roggen zwar viele Sorten angemeldet sind, aber nur zwei drei Sorten auf 80% der Flächen angebaut werden?

Rudi Vögel: Es bringt uns nicht wirklich weiter zu diskutieren, ob es 10 oder 20 Sorten auf den Äckern sein müssen. Keiner kann sagen, ob man 10 oder 50 Sorten braucht; hier geht es um Qualität versus Quantität. Die Wunschhypothese ist: je mehr Sorten im Anbau, desto lieber ist uns das. Die Frage ist vor allem, wie der Markt oder das Anbausystem gestaltet sein muss, um

dem Verbraucher Vielfalt zu liefern. Dieses Nichtwissen war auch ein Grundproblem des Forschungsprojektes „Agrobiodiversität entwickeln“. Durch Fragen, Suchen und Hypothesen bilden, wird versucht Antworten zu liefern. Bei Weizen besteht ein enorm intensivierter züchterischer Wettbewerb, so dass heute wieder mehr Weizensorten im Anbau sind, die stärker miteinander konkurrieren; aber wir wissen nicht, inwieweit das wirklich etwas mit Agrobiodiversität zu tun hat.

Publikumsfrage: Der Begriff Agrobiodiversität wird zwar benutzt, aber wir reden über unterschiedliche Dinge. Die Perspektive des Nordens ist, dass die weltweite Agrobiodiversität unser Gut ist, das wir nutzen wollen. Die Perspektive des Südens ist, dass Agrobiodiversität erhalten werden soll, damit die Menschen vor Ort überleben können.

Miriam Dross: Agrobiodiversität ist ein komplexes Thema, das neue Strukturen sucht. Diese AG behandelt lediglich den Einfluss der internationalen Politiken. Rudolph Buntzel-Cano hat konkrete Stellungnahme zu UPOV gegeben – wie beurteilen Sie die Auswirkungen anderer Politiken?

Rudolph Buntzel-Cano: Am indischen Gesetz lässt sich verdeutlichen, dass Bauern mit Hofsorten weiterarbeiten können, austauschen können, diese mit kommerziellen Sorten mischen können. TRIPS lässt das derzeit noch unter *sui generis* Systemen zu. Das indische Gesetz steht noch vor der Bestandsprobe. Wenn TRIPS so ausgelegt wird, dass UPOV als einziges *sui generis* System anerkannt wird, müsste das indische Gesetz geändert werden.

Matthias Ziegler: Züchter nutzen die Biodiversität immer wieder und sehen bestimmte Kalamitäten voraus. Bei Vergleichen zwischen alten und neuen Sorten kommt die Überlegenheit der neuen Sorten heraus und das ist nicht zufällig. Landwirte in Indien können sich neue Sorten nicht kaufen, sondern müssen andere Strategien fahren. Sortenvergleiche unter bestimmten Bauern werden auch zu einer Sorte führen, die muss dann vermehrt werden und schon ist man beim System wie in der BRD. In der BRD gibt es noch viele mittelständische Züchter. Züchter sollten kein Feindbild sein, da sie nur den Rechtsrahmen nutzen – Partizipation ist allerdings notwendig.

Franziska Wolff: Es geht hier nicht um eine schwarz-weiß Gegenüberstellung von angeblich „Guten“ und „Bösen“. Gerade der Zuchtfortschritt muss auf vielfältige Sorten zurückgreifen. Gleichzeitig verbannt er große Teile existierender Agrobiodiversität in Genbanken. Ex-situ Erhalt kann jedoch bei vielen Risiken nicht abhelfen, die erst durch Anbau bzw. aktive Nutzung einer Vielfalt von und innerhalb der Sorten gemindert werden. Ex situ-Erhalt ist vielleicht das billigere, aber nicht per se überlegenere Konzept.

Matthias Ziegler: Die Biodiversität sollte zum Wohle der Menschen genutzt werden. Genetische Ressourcen sollte man aus Genbanken rausholen, um sie zu nutzen.

Achim Seiler: TRIPS ermöglicht kein Patent auf Pflanzen und Sorten, solange ein *sui generis* System vorhanden ist. Das TRIPS besitzt enorme Flexibilität, die man nicht durch einseitige Interpretation kaputt machen sollte. Die Entwicklungsländer sollten sich bei den TRIPS-Verhandlungen hinter die europäische Meinung stellen.

Josef Steinberger: Die südamerikanischen Länder haben ein massives Eigeninteresse, der UPOV beizutreten, um ihre Sorten zu vermehren und z.B. in den USA verkaufen zu können. Wenn Argentinien sieht, dass ein bestimmtes Saatgut besser ist, will es dieses. Der Staat ist auf den Handel angewiesen, obwohl die Wirkungen die genannten sind. Deshalb kann man UPOV nicht einfach ablehnen.

Abschlussstatement der ReferentInnen:

Rudolph Buntzel-Cano: Nur diejenigen Entwicklungsländer sind UPOV beigetreten, die einen eigenen Saatgutsektor haben; die meisten Entwicklungsländer haben jedoch keine eigene Züchtungswirtschaft. In Asien sind nur Südkorea, Japan und Taiwan Mitglied der UPOV. Die genann-

ten fünf lateinamerikanischen Länder hatten einen mittelständischen Züchtungssektor. Es wird weltweit propagiert UPOV beizutreten, weil dann angeblich die Züchter geschützt sind, mehr Geld verdienen und landwirtschaftlicher Fortschritt eintritt. Diese Versprechungen sind nicht eingetreten. Der Schutz geistigen Eigentums sollte ein Anreiz sein, um die Züchtung profitabel zu machen – es ist aber fraglich, ob dieses Model auf Entwicklungsländer übertragbar ist.

Siegfried Harrer: Es gibt eine starke Fokussierung der Kritik auf ein, zwei Abkommen wie dem UPOV-Agreement, jedoch sind diese nicht der Ausgangspunkt des Agrobiodiversitätsrückgangs. Wenn man Kleinbauern unterstützen will, müssen Ausnahmen zu deren Schutz geschaffen werden. Aber ich spreche die Warnung aus, sich nicht allein auf UPOV zu konzentrieren, denn viele Faktoren spielen eine Rolle. Die Züchter schränken die Vielfalt nicht ein. Es gibt große Unterschiede zwischen Pflanzen und Tieren. Wenn wir alles erhalten wollen, dann ist ein hoher finanzieller Aufwand notwendig, der gerechtfertigt werden muss. Was muss erhalten werden, wie entscheiden wir?

Franziska Wolff: Das Grundproblem der Erhaltung ist das bestehende fundamentale Nichtwissen, welches Material erhalten werden soll und welches nicht. Die Notwendigkeit zu Erhalten besteht, um Optionen für Zukunft offen zu halten. Welches Material wir erhalten wollen, können wir genau deshalb nicht sagen, weil wir die Zukunft und die künftigen Anforderungen nicht voraussagen können.