

Deutscher Bundestag
Parlamentarischer Beirat
f. nachhaltige Entwicklung
Ausschussdrucksache
18(23)78-4-C
31.05.2016

BESITZ VON SAATGUT – ZUGANG ZU NAHRUNG DIE AUSWIRKUNGEN STRENGER SORTENSCHUTZGESETZE AUF DIE MENSCHENRECHTE



IN KÜRZE

FORSCHUNGSGEGENSTAND

- Ex-ante-Menschenrechtsanalyse
- Fallstudien in sechs Gemeinschaften in Kenia, Peru und den Philippinen
- Prüfung möglicher Auswirkungen von Sortenschutzsystemen, die auf dem UPOV91-Modell beruhen
- Schwerpunkt auf Recht auf Nahrung von Kleinbauernfamilien in Entwicklungsländern

ERGEBNISSE

- Funktionsweise informeller Saatgutssysteme wird beeinträchtigt → negative Auswirkungen auf das Recht auf Nahrung
- Traditionelles Wissen wird von staatlichen Institutionen nicht anerkannt → Beeinträchtigung der Rechte von Bauern und Bäuerinnen/ Minderheiten/ Frauen sowie der Artenvielfalt und des Rechts auf Nahrung
- Fehlende Menschenrechtsanalysen und mangelnde Partizipation während der Erarbeitung und Umsetzung von Sortenschutzgesetzen
- Menschenrechtsanalysen bestätigten sich als wertvoller und flexibler Ansatz zur Prüfung der menschenrechtlichen Auswirkungen

EMPFEHLUNGEN

- **Regierungen** sollen die Bedürfnisse der am meisten gefährdeten Bevölkerungsgruppen und das Recht auf Nahrung bei der Formulierung und der Umsetzung von Sortenschutzgesetzen berücksichtigen, indem Menschenrechtsanalysen durchgeführt, transparente und partizipative Prozesse sichergestellt sowie die erforderlichen Begleitmassnahmen identifiziert werden.
- **Mitwirkende ExpertInnen** sollen *sui generis* Sortenschutzgesetze fördern, welche evidenzbasiert sind und die spezifischen Entwicklungserfordernisse berücksichtigen.
- **Zivilgesellschaftliche Organisationen** sollen das Bewusstsein für die möglichen Auswirkungen von Sortenschutzgesetzen auf die Menschenrechte schärfen und sich an den in diesem Zusammenhang relevanten politischen Prozessen beteiligen.

Die Ausweitung des geistigen Eigentums auf Saatgut kann die Praxis von Kleinbäuerinnen und Kleinbauern, Saatgut innerhalb des informellen Saatgutsystems für die nächste Aussaat aufzubewahren und zu tauschen, einschränken. Dadurch wird deren Zugang zu geschützten Sorten begrenzt, was letztlich ihr Recht auf Nahrung gefährdet. Dies zeigt eine gemeinsame Studie der Erklärung von Bern und Partnerorganisationen. Um mögliche negative Auswirkungen auf die Menschenrechte bei einer Einführung oder Änderung von Sortenschutzgesetzen zu verhindern, empfiehlt sie deshalb Entwicklungs- wie auch Industrieländern, Menschenrechtsanalysen durchzuführen.

Menschenrechtliche Analyse des Sortenschutzes – weshalb?

In den meisten Entwicklungsländern ist die Landwirtschaft durch kleinbäuerliche Strukturen geprägt, die nicht vom formellen oder kommerziellen, sondern stark vom informellen Saatgutssystem abhängig sind. Das informelle Saatgutssystem bildet die Grundlage für den Lebensunterhalt der Bauernfamilien und die nationale Ernährungssicherheit. Durch Sortenschutzgesetze, die auf dem Übereinkommen des internationalen Verbands zum Schutz von Pflanzenzüchtungen von 1991 (UPOV 91) beruhen, wird die Funktionsfähigkeit des informellen Saatgutsystems beeinträchtigt. Solche Gesetze schränken die Rechte der Bäuerinnen und Bauern ein und zerstören die traditionellen Formen der Nutzung und des Tauschs von Saatgut. Dies kann für Klein-

bauernfamilien verheerende Folgen haben. Sortenschutzgesetze gemäss UPOV 91 können sich deshalb negativ auf die Menschenrechtssituation dieser Bevölkerungsgruppen auswirken, insbesondere auf das Recht auf Nahrung.

In diesem Kontext muss der Mangel an Informationen über diese Auswirkungen angegangen werden, zumal viele Entwicklungsländer (oft unter Druck) den Beitritt zu UPOV 91 erwägen. Um evidenzbasierte Entscheidungen treffen zu können, müssen die betroffenen Regierungen die möglichen Auswirkungen von Sortenschutzgesetzen gemäss UPOV 91 auf bäuerliche Gemeinschaften und die Entwicklung des Landwirtschaftssektors kennen. Damit erst sind sie in der Lage, die Sortenschutzsysteme den Bedürfnissen und Gegebenheiten ihres Landes anzupassen. Das vorliegende Factsheet beruht auf einer Studie¹, die erstmals eine Analyse der menschenrechtlichen Auswirkungen von Sortenschutzgesetzen, die auf UPOV 91 beruhen, vorgenommen hat.

METHODIK: ANWENDUNG EINER MENSCHENRECHTSANALYSE

Blick durch die Menschenrechtslinse

Die Besonderheit der Studie liegt darin, dass sie Sortenschutzsysteme aus der Menschenrechtsoptik betrachtet. Menschenrechtsanalysen (sog. human rights impact assessments, HRIA) sind ein relativ neues Instrument, welches sich in drei Punkten von anderen Wirkungsanalysen unterscheidet:

1. Sie sind fest in internationalen Rechtsnormen verankert.
2. Sie legen den Fokus auf arme, gefährdete oder anderweitig benachteiligte Bevölkerungsgruppen, bei denen das Risiko einer Verletzung der Menschenrechte am grössten ist. (Es sei darauf hingewiesen, dass eine Schlechterstellung von gefährdeten Bevölkerungsgruppen auch bei gesamthaft positiven Auswirkungen aus menschenrechtlicher Perspektive nicht vertretbar ist.)
3. Bei der Durchführung solcher Analysen müssen die Menschenrechte im Rahmen eines integrativen Prozesses respektiert werden. Die Methode der Menschenrechtsanalyse zu UPOV stützt sich dabei auf bereits vorhandene Forschungsgrundlagen und die Erfahrung von WissenschaftlerInnen, NGOs und UN-Menschenrechtsgruppen.

Was den methodischen Ansatz betrifft, lassen sich aus der Studie vier wichtige Lehren ziehen. Erstens: Der frühzeitige Fokus auf einige wenige Menschenrechte und Policy-Elemente ist ein wesentlicher Schlüssel zum Erfolg der Analyse. Zweitens: Menschenrechtsanalysen sind iterative Prozesse, die eine gewisse verfahrenstechnische Flexibilität erfordern. Drittens: Die Menschenrechtsanalysen sind stark auf Beurteilungen durch ExpertInnen angewiesen, zusätzlich zu den Ergebnissen der Feldstudien. Viertens: Ein Einbezug der Feldforschenden in einer frühen Prozessphase und deren enge Begleitung während der Datenerhebung

sind entscheidend, um Informationsbedarf und Datenerfassung in Einklang zu bringen.

Fallstudien: Die Philippinen, Kenia und Peru

Zur Erhebung empirischer Daten bezüglich der möglichen Auswirkungen UPOV 91-ähnlicher Sortenschutzgesetze auf das Recht auf Nahrung wurde in sechs Gemeinschaften in Kenia, Peru und den Philippinen Feldforschung betrieben. Bei allen Fallstudien handelt es sich um ex-ante-Analysen, da die Sortenschutzsysteme in den betroffenen Ländern derzeit entweder nicht im Einklang mit UPOV 91 stehen (Philippinen), erst kürzlich geändert (Kenia) oder noch nicht durchgesetzt worden sind (Peru). Ex-ante-Menschenrechtsüberprüfungen analysieren per definitionem die **möglichen** Folgen von Massnahmen. Bei der vorliegenden Studie betreffen sie die Einführung oder Änderung von Gesetzen zu Geistigen Eigentumsrechten auf Pflanzensorten. Die Feldstudien wurden von erfahrenen lokalen Forschungsteams durchgeführt.

FORSCHUNGSERGEBNISSE: MENSCHENRECHTSASPEKTE DES SORTENSCHUTZES

Die Studien haben gezeigt, dass das informelle Saatgutssystem für Kleinbauernfamilien den mit Abstand wichtigsten Zugang zu Saatgut darstellt: Es deckt, je nach Land und Kulturpflanze, bis zu 98 % des Saatgutbedarfs (z.B. an Kartoffeln in Peru und Kenia). Ausserdem existiert eine wichtige Wechselwirkung zwischen dem formellen und dem informellen Sektor, wobei Saatgut aus dem formellen Sektor mittels Verwendung, Tausch und Verkauf in das informelle System integriert wird. Dies bedeutet, dass Kleinbäuerinnen und Kleinbauern über das informelle System Zugang zu verbesserten und geschützten Pflanzensorten haben, obwohl das Saatgut teilweise unter Sortenschutz steht. Das informelle Saatgutssystem erleichtert demnach auch den Zugang zu Saatgut aus dem formellen Sektor.

«Aus menschenrechtlicher Perspektive könnten Einschränkungen im Hinblick auf die Verwendung, den Tausch und den Verkauf von geschütztem Saatgut demnach das Recht auf Nahrung beeinträchtigen, da möglicherweise der Preis für Saatgut steigen, der Zugang dazu erschwert oder die Qualität verringert würde. Die Einschränkungen könnten auch negative Auswirkungen auf das Recht auf Nahrung und weitere Menschenrechte haben, weil der Anteil des für Nahrung, Gesundheit und Ausbildung zur Verfügung stehenden Haushaltseinkommens reduziert würde.»

Forschungsbericht: OWNING SEEDS, ACCESSING FOOD, 2014

1 Der englischsprachige Bericht ist online unter www.evb.ch erhältlich (kostenloser Download), die Druckversion kann über info@evb.ch (CHF 12.–) bestellt werden.

INPUTKOSTEN FÜR DEN ANBAU VON MAIS IM VERGLEICH: LOKALE SORTE VS. KOMMERZIELLE ROUNDUP-READY (RR) SORTE IN LAMLIFEW, PHILIPPINEN (PRO HEKTAR, IN PHILIPPINISCHEN PESOS, 2013/14)

Inputkosten	Tiniguib (lokale Sorte), nicht unter Sortenschutz		RR-Mais (geschützte Sorte), Zugang über informelles Saatgutssystem		RR-Mais (geschützte Sorte), Zugang über formelles Saatgutssystem
	Betrieb 1	Betrieb 2	Betrieb 1	Betrieb 2	
Saatgut*	1,125	900	3,600	2,400	9,700 – 10,400
Düngemittel (N, P, K)	1,500	4,400	15,000	8,800	8,800 – 15,000
Herbizid (Roundup)	–	–	1,400	1,800	1,400 – 1,800
Manuelle Unkraut- bekämpfung	5,250	3,000	–	–	
Inputkosten Total	7,875	8,300	20,000	13,000	19,900 – 27,200

*Wichtig: Beide untersuchten Betriebe erhalten RR-Saatgut über das informelle System, wie es in Lamlifew allgemein der Fall ist. Würden die Gesamtkosten für das RR-Maissaatgut auf der Grundlage des Verkaufspreises der Saatgutkonzerne berechnet, lägen diese bei 9700 PHP bzw. 10 400 PHP pro Hektar. Zur Berechnung der gesamten Inputkosten einschliesslich des Saatguts aus dem formellen System wurden alle anfallenden Kosten für andere Inputs einkalkuliert.

UPOV 91 und Zugang zu Saatgut über informelle Wege

Die Anwendung und Durchsetzung von UPOV 91 kann einen negativen Einfluss auf die Funktionsweise des informellen Saatgutsystems haben. Die positive Verbindung zwischen dem formellen und dem informellen Sektor wird durch die Einschränkungen im Hinblick auf die Verwendung, den Tausch und den Verkauf von Saatgut aus dem Nachbau geschützter Sorten erheblich beeinträchtigt, und der Zugang zu verbessertem Saatgut für einkommensschwache Bauern und Bäuerinnen erschwert. Ausserdem stellt der Verkauf von Saatgut (auch sortenschutzrechtlich geschützter Sorten) für viele Kleinbauernfamilien eine wichtige Einkommensquelle dar. Aus menschenrechtlicher Perspektive können Einschränkungen im Hinblick auf die Verwendung, den Tausch und den Verkauf von geschütztem Saatgut demnach das Recht auf Nahrung beeinträchtigen, da der Preis für Saatgut steigen oder der Zugang dazu erschwert würde.

Traditionelles Wissen bei der Nutzung von Saatgut

Bei der Selektion, Erhaltung und Lagerung von Saatgut wenden Bäuerinnen und Bauern traditionelles Wissen an. Dieses ist die Grundlage für lokale Innovation und In-situ-Erhaltung von Saatgut. Das Wissen von Frauen ist für die lokalen Saatgut- und Nahrungsmittelsysteme von besonderer Bedeutung, vor allem in den Anden. Die Vielfalt an Methoden, welche von Bäuerinnen und Bauern auf lokaler Ebene angewandt und entwickelt werden, wird jedoch von staatlichen Institutionen grösstenteils weder beachtet noch anerkannt. Aus menschenrechtlicher Perspektive beeinträchtigen Einschränkungen bei der Anwendung traditioneller Methoden und Saatgutverwaltungssysteme sowohl die Rechte von kleinbäuerlichen Gemeinschaften, Minderheiten, indigenen Völkern und Frauen, als auch kulturelle Rechte, die Biodiversität und das Recht auf Nahrung.

Saatgutwahl, Risiken und Haushaltsbudgets

Einschränkungen im Hinblick auf die Verwendung, den Tausch und den Verkauf von Saatgut aus eigenem Nachbau können zu einer Verringerung der Auswahlmöglichkeiten

von Bäuerinnen und Bauern und damit zu einer zunehmenden Abhängigkeit vom formellen Saatgutsektor führen. Da verbesserte Sorten jedoch oft mehr Inputs erfordern als lokale Landsorten, führt dies zu einem Anstieg der Produktionskosten. Handelt es sich um nach UPOV 91 geschützte Sorten, treiben die Saatgutkosten die Produktionsaufwendungen noch weiter in die Höhe. Aus menschenrechtlicher Perspektive stellen höhere Produktionskosten ein Risiko für einkommensschwache Bauernfamilien dar, weil sie deren Haushaltsbudgets aus dem Gleichgewicht bringen. Steht dadurch weniger Einkommen für Nahrungsmittel, Gesundheitsausgaben oder Ausbildung zur Verfügung, könnte dies eine Vielzahl von Menschenrechten gefährden.

Probleme bei der Umsetzung von Sortenschutzgesetzen

Abgesehen von den bisher erwähnten Forschungsergebnissen wurden im Rahmen der Studie weitere Probleme identifiziert, die es bei der Erarbeitung und Umsetzung von Sortenschutzgesetzen zu beachten gilt. Die Fallstudien belegten, dass Kleinbäuerinnen und andere Akteure weder in den Prozess der Erarbeitung und Verabschiedung von sortenschutzrelevanten Gesetzen einbezogen, noch darüber informiert



Bäuerinnen beschreiben und klassifizieren Strategien zur Bewältigung saisonaler Ernährungsunsicherheit in Sufatubo, Glan, Sarangani-Provinz, Philippinen.

wurden. Auch die möglichen Auswirkungen der betreffenden Gesetze wurden nicht untersucht. Damit kommen die Staaten ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen nicht nach, denen zufolge sie gezwungen sind, angemessene Informationen über und eine Teilnahme an öffentlichen Entscheidungsprozessen sicherzustellen. Die Fallstudien lassen ausserdem darauf schliessen, dass Massnahmen im Zusammenhang mit UPOV noch weitere Prozesse und Richtlinien von öffentlichem Interesse untergraben könnten, weil sie Staaten bei der Erfüllung von anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen (z.B. Einhaltung der Biodiversitätskonvention oder des Internationalen Vertrags über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft) oder nationalen Richtlinien beeinträchtigen.

Zusammengefasst ergab die Menschenrechtsanalyse, dass (i) Kleinbauernfamilien in Entwicklungsländern stark von informellen Saatgutssystemen abhängen, (ii) das Recht auf Nahrung durch den beschränkten Zugang zu Saatgut von geschützten Sorten gefährdet wird, (iii) das informelle Saatgutssystem aufgrund strenger Gesetze wie beispielsweise Sortenschutzgesetzen in Anlehnung an UPOV 91 zunehmend schlechter funktioniert.

EMPFEHLUNGEN: BESTEHENDER HANDLUNGSBEDARF

Die Studie gibt spezifische Empfehlungen an verschiedene Stakeholder ab, darunter Regierungen, UPOV-Mitgliedsstaaten und das UPOV-Sekretariat, Anbieter technischer Zusammenarbeit sowie zivilgesellschaftliche Organisationen.

Wichtigste Empfehlungen an Regierungen

Regierungen sollen...

- Menschenrechtsanalysen vor der Erarbeitung oder der Änderung nationaler Sortenschutzgesetze bzw. vor der Zustimmung zu oder der Einführung von Vorschriften zum Schutz des geistigen Eigentums im Rahmen von Freihandels- und Investitionsabkommen durchführen.
- Verbindungen zwischen formellen und informellen Saatgutssystemen verbessern und ein differenziertes, auf die verschiedenen NutzerInnen und Kulturpflanzen abgestimmtes Sortenschutzsystem einführen.
- dafür sorgen, dass es sich bei der Erarbeitung, der Änderung oder der Umsetzung von Sortenschutzgesetzen und Begleitmassnahmen um transparente und partizipative Prozesse handelt, bei denen alle potenziell Betroffenen einbezogen werden.
- bei der Einführung neuer sortenschutzrelevanter Gesetze die erforderlichen Begleitmassnahmen identifizieren und umsetzen, einschliesslich betreffender Massnahmen zur

Behebung oder Entschärfung der möglichen negativen Auswirkungen von Sortenschutzgesetzen auf die Menschenrechte oder den informellen Saatgutsektor.

- Regierungsbehörden und andere an der Saatgutpolitik Beteiligte über ihre Verpflichtungen bezüglich des Rechts auf Nahrung informieren.
- in Entwicklungsländern die Spielräume ausnutzen, welche ihnen das TRIPS-Abkommen bietet, um die Sortenschutzgesetze und Begleitmassnahmen an die landwirtschaftlichen Bedingungen ihres Landes sowie an die Bedürfnisse, Interessen und Rechte der gefährdetsten Bevölkerungsgruppen anzupassen.
- in Entwicklungsländern nationale Sortenschutzgesetze insbesondere so gestalten, dass Kleinbauern und -bäuerinnen Saatgut aus eigenem Nachbau bzw. Vermehrungsmaterial frei nutzen, tauschen und verkaufen können.
- die Auswirkungen von Sortenschutzgesetzen auf das Recht auf Nahrung überwachen und dabei insbesondere prüfen, wie sortenschutzrelevante Gesetze oder Vorschriften die verschiedenen Bevölkerungsgruppen beeinflussen.

Empfehlungen an andere Beteiligte

- **UPOV-Mitgliedsstaaten und –Sekretariat** sollen diejenigen Aspekte der UPOV-Richtlinien und ihrer Funktionsweise überprüfen, welche den informellen Sektor beeinträchtigen, damit die Richtlinien – sowohl auf dem Papier als auch in der Praxis – Sortenschutzsysteme fördern, welche den Interessen und Bedürfnissen von Entwicklungsländern entsprechen.
- **Anbieter technischer Zusammenarbeit** sollen sicherstellen, dass Empfängerländer eine gründliche und objektive Prüfung der Lage ihrer Landwirtschaft vornehmen, bei der sowohl der formelle und der informelle Sektor als auch internationale Verpflichtungen (z.B. Menschenrechtsverpflichtungen und Verpflichtungen gemäss der Biodiversitätskonvention, des internationalen Saatguts-Vertrags etc.) berücksichtigt werden. Sie sollen ausserdem ein evidenzbasiertes *sui generis* Sortenschutzgesetz empfehlen, welches den jeweiligen Bedingungen, Bedürfnissen und Interessen entspricht.
- **Alle Betroffenen** sollen das Bewusstsein für die Bedeutung des informellen Saatgutsektors schärfen, der in vielen Ländern eine zentrale Rolle einnimmt, sowie für die möglichen Auswirkungen von UPOV 91-ähnlichen Sortenschutzgesetzen auf die Menschenrechte.
- **Die Zivilgesellschaft** soll sich bei der Erarbeitung von sortenschutzrelevanten Gesetzen durch Regierungen oder regionale Behörden eingeben und Sensibilisierungsarbeit leisten.

HERAUSGEBER Erklärung von Bern, Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst, Community Technology Development Trust (CTDT), Development Fund – Norwegen, Misereor, Searice, Third World Network **DATUM** März 2015