



ARCHE NOAH

Kompetenz-Wirrwarr bedroht die biologische Vielfalt:

Österreichischer Stillstand in Bezug auf das Nagoya-Protokoll

Die komplexe Kompetenzverteilung verhindert den Schutz der Biodiversität sowie die Erfüllung europäischer und internationaler Verpflichtungen. Ein dringendes Beispiel dafür ist das Nagoya-Protokoll zur internationalen Biodiversitätskonvention. Ziel dieses Protokolls ist es sicherzustellen, dass Staaten und Gemeinschaften, die die biologische Vielfalt im Laufe der Zeit erhalten haben, auch von den Vorteilen profitieren, die sich aus ihrer Nutzung ergeben. Österreich hat das Protokoll 2011 unterschrieben, aber bis dato weder ratifiziert noch eine entsprechende EU-Verordnung umgesetzt. Grund dafür ist ein Kompetenzstreit zwischen Bund und Ländern. Die nächste Bundesregierung muss Biodiversität als reine Bundeskompetenz durchsetzen, um Österreichs Reichtum an biologischer Vielfalt geplant schützen, erhalten und nutzen zu können.

Laut der Welternährungsorganisation sind allein im vergangenen Jahrhundert rund drei Viertel der Kulturpflanzen ausgestorben. Der Erhalt der schwindenden Agro-Biodiversität ist die Basis jeder zukunftsfähigen Landwirtschaft, welche Herausforderungen wie geänderte Klimabedingungen und neue Krankheiten und Schädlinge bewältigen kann. Die Erkenntnis – im Zentrum der Arbeit von ARCHE NOAH seit über 25 Jahren –, dass die Erhaltung und stetige Entwicklung der Vielfalt nur durch ihre nachhaltige Nutzung gewährleistet werden können, ist mittlerweile Mainstream.

Bio-Piraterie – Eine ernsthafte Bedrohung für die Biodiversität

Ein typischer Fall von Bio-Piraterie: Ein Großkonzern erfährt durch das Wissen indigener Völker von den Vorteilen einer sich im Ausland befindenden genetischen Ressource. Dabei handelt es sich beispielsweise um hohe Dürresistenz, besonders guten Geschmack oder gutes Aroma, oder sogar um heilende Eigenschaften. Der Konzern nimmt die Ressource und das damit verbundene traditionelle Wissen mit nach Hause – ohne um Erlaubnis zu bitten oder die sich aus der Nutzung der Ressource ergebenden Profite mit dem Staat oder der Gemeinschaft zu teilen, der/die die Ressource über Jahrhunderte hinweg erhalten hat.

Bio-Piraterie stellt eine ernsthafte Bedrohung für die Biodiversität dar, weil die Akteur*innen, die eine Ressource erhalten haben, von den aus ihrer weiteren Nutzung entstehenden (zum Beispiel finanziellen oder kenntnispezifischen) Vorteilen ausgeschlossen werden. Somit geht wichtiges Geld, das in die Erhaltungsarbeit fließen sollte, verloren – der Anreiz zur Erhaltung der Vielfalt wird gemindert. Die Eigenschaften der geplünderten Ressourcen werden zudem oft durch Konzerne patentiert, was zur Folge haben kann, dass dem Ursprungsland bzw. indigenen Volk selbst der Zugang zu ihrer Ressource verwehrt wird.

Ähnlich der „echten“ Piraterie hat auch Bio-Piraterie bereits eine lange Geschichte – die ersten Bio-Pirat*innen haben im Rahmen kolonialer Entdeckungsreisen Ressourcen geplündert – allerdings geht auch heute noch eine reale Bedrohung von ihr aus. Die Nutzung von genetischen Ressourcen für Forschung und Entwicklung erfolgt in vielen Branchen, etwa Pflanzen- und Tierzüchtung sowie Kosmetik-, Pharma- und Nahrungsmittelindustrie. Der rasche Fortschritt in der Biotechnologie bedingt das wachsende Interesse am Potential genetischer Ressourcen, insbesondere Mikroben. Die Debatte über die gerechte Nutzung der biologischen Vielfalt – vor allem zwischen dem industriellen „Norden“ und dem „globalen Süden“, wo die meiste Biodiversität zu Hause ist – erhält dadurch momentan neue Impulse.

Beispiel: Wie Länder um ihre biologische Vielfalt beraubt werden

Peru gilt durch seinen großen Naturreichtum als Schatzgrube für internationale Konzerne des Medizin-, Kosmetik- und Agrarsektors, wie etwa *PureWorld*. Das amerikanische Unternehmen patentierte ein Verfahren zur Herstellung eines alkoholischen Extraktes aus Maca-Wurzeln, die für ihre belebende Wirkung bekannt sind und seit Jahrhunderten im peruanischen Hochland kultiviert werden. Das nun durch geistiges Urheberrecht geschützte Verfahren unterscheidet sich allerdings nicht von traditionellen Praktiken des Andenvolkes. Peru ist nun darum bemüht, die Originalität und Innovation des Patentes in den USA anzufechten. Bislang blieb die Regierung allerdings erfolglos, während *PureWorld* seine Profite in keiner Weise mit dem Ursprungsland teilt.

Nagoya-Protokoll – Ein wichtiges Werkzeug, um Bio-Piraterie zu verhindern

Das Nagoya-Protokoll über den Zugang zu genetischen Ressourcen und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus ihrer Nutzung ergebenden Vorteile wurde 2010 von den Vertragsstaaten des Übereinkommens über die biologische Vielfalt („Biodiversitätskonvention“) in Japan angenommen. Es stützt sich auf zwei Säulen, die gemeinsam Bio-Piraterie verhindern sollen: „Zugangsregeln“ und „Vorteilsausgleich“.

Zum einen bietet das Nagoya-Protokoll eine völkerrechtliche Basis für nationale Regelungen für den Zugang zu genetischen Ressourcen, etwa Pflanzen, Saatgut, Tiere und Mikroben. Staaten können zum Beispiel den Zugang zu gefährdeten Arten komplett einschränken oder Bedingungen an die Mitnahme und/oder Nutzung bestimmter Ressourcen knüpfen – etwa dass eine Mikrobe nur in der Medizinforschung verwendet werden darf. Staaten sollten aber auch die Notwendigkeit, den Zugang zu genetischen Ressourcen für Forschung und Innovation zu erleichtern, wahrnehmen und berücksichtigen. Das Protokoll fordert auch Klarheit und Transparenz über die nationalen Regelungen für die Nutzer*innen genetischer Ressourcen, um unnötigen bürokratischen Aufwand zu verhindern und Rechtssicherheit zu gewährleisten.

In Österreich gibt es kein bundeslandübergreifendes Gesetz. Der Zugang zu bestimmten Ressourcen (geschützten Arten) wird aber durch die Länder geregelt, gilt aber nur in bestimmten Schutzgebieten wie Naturparks. Dies schafft Rechtsunsicherheit, wenn etwa eine der geschützten Arten knapp außerhalb des definierten Schutzgebietes angetroffen wird.

Zum anderen wird durch das Nagoya-Protokoll sichergestellt, dass Akteur*innen, die eine genetische Ressource oder damit verbundenes traditionelles Wissen bereitgestellt bzw. erhalten haben, an den Vorteilen beteiligt werden, die sich durch die Nutzung der Ressource ergeben, zum Beispiel den Verkauf eines neuen Kosmetikproduktes oder einer neuen Pflanzenzüchtung. Der sogenannte Vorteilsausgleich findet über einen bilateralen Vertrag zwischen Bereitsteller*in und Nutzer*in statt.

Beispiel: Wie Gewinne zu Partnern im Ursprungsland zurückfließen

Bei der Beschaffung von Strophanthus-Samen kooperiert der schweizerische Naturkosmetikhersteller *Weleda* mit dem malawischen Unternehmen *Treecrops*, bei dem Vertragsarbeiter*innen die Wildpflanzen in einem Waldschutzgebiet in Malawi sammeln, extrahieren und trocknen. Den Arbeiter*innen werden fixe Absatzmengen und eine finanzielle Vergütung (5% der Lieferung) für den Zugang zu den traditionellen Heilpflanzen und dem damit verbundenen Wissen garantiert. Im Gegenzug schult *Treecrops* die Arbeiter*innen im indigenen Wissen rund um Anbau und Ernte, macht Anbauversuche zur Ertragssteigerung und kooperiert selbst mit Organisationen, die Zertifikate vergeben und externe Kontrollen vornehmen.

Nagoya-Protokoll in der Praxis

Um Bio-Piraterie zu verhindern, schafft das Nagoya-Protokoll konkrete Verpflichtungen für alle Nutzer*innen genetischer Ressourcen. Ein breites Spektrum von Akteuren ist betroffen von multinationalen Pharma- und Lebensmittelkonzernen bis hin zu botanischen Gärten, Pflanzenzüchter*innen und privaten Sammler*innen. Ein Beispiel: Wenn ein Konzern ein Produkt, das durch Nutzung von genetischen Ressourcen entwickelt wurde, auf den Markt bringen möchte, muss der Konzern vorab nachweisen, dass er (a) die Ressource rechtskonform im Ursprungsland erworben hat und (b) die einvernehmlich vereinbarten und vertraglich festgelegten Bedingungen zum Vorteilsausgleich einhält.

Auch für die Vertragsstaaten entstehen neue Verpflichtungen. Sie müssen unter anderem die notwendigen gesetzlichen und administrativen Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass die Nagoya-Vorschriften durch Nutzer*innen in ihrem Hoheitsgebiet eingehalten werden. Die Art und Weise der Umsetzung dieser Kontrollen durch die EU-Mitgliedstaaten wird in einer EU-Verordnung über das Nagoya-Protokoll¹ präzisiert. Die Durchführung von Überprüfungen auf nationaler Ebene ist unerlässlich, um eine Umsetzung des Nagoya-Protokoll zu gewährleisten und Bio-Piraterie endgültig zu verhindern.

Stillstand in Österreich – eine Bio-Piraten-Oase?

Das Nagoya-Protokoll wurde 2011 von Österreich unterschrieben. Das Protokoll trat ebenso wie die entsprechende EU-Verordnung im Oktober 2014 in Kraft, seit Oktober 2015 sollte alles umgesetzt sein. Österreich hat aber bis dato weder das Protokoll ratifiziert noch seine Verpflichtungen nach der EU-Verordnung erfüllt. Grund dafür ist ein Kompetenzstreit: Infolge der komplexen Kompetenzverteilung in der Bundesverfassung in Bezug auf die Biodiversität sehen sich weder das Umweltministerium (BMLFUW) noch die Bundesländer in der Sache zuständig.

¹ Verordnung Nr. 511/2014 über Maßnahmen für die Nutzer zur Einhaltung der Vorschriften des Protokolls von Nagoya über den Zugang zu genetischen Ressourcen und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus ihrer Nutzung ergebenden Vorteile in der Union

Aufgrund der fehlenden Implementierung hat die EU-Kommission Anfang 2017 einen sogenannten „blauen Brief“ – der letzte Schritt vor einem offiziellen Vertragsverletzungsverfahren – an Österreich geschickt. Die Tatsache, dass eine Klärung der Zuständigkeiten immer noch nicht stattgefunden hat, ist bedauerlicherweise auch ein Symptom des fehlenden politischen Willens der aktuellen Regierung und vieler Vorgängerregierungen, völkerrechtliche Verpflichtungen, die sie im Umweltbereich unterschreiben hat, ernst zu nehmen.

Durch die mangelnde Umsetzung des Nagoya-Protokolls sowie der EU-Verordnung vernachlässigt Österreich seine moralischen und rechtlichen Verpflichtungen gegenüber anderen Staaten, die den Zugang zu ihren genetischen Ressourcen im Sinne des Biodiversitätsschutzes geregelt haben. In Österreich wird derzeit nicht geprüft, ob die Vorteile, die sich aus der Nutzung genetischer Ressourcen ergeben, auf Basis eines rechtskonformen Zugangs und der ausgewogenen und gerechten Aufteilung der Vorteile lukriert und geteilt werden. Kurz gesagt: Österreich ist zu einer Oase für Bio-Piraten geworden!

Nagoya-Protokoll: Nur eines von vielen Beispielen

Das Nagoya-Protokoll ist aber nur eines der Beispiele dafür, wie der Kompetenz-Wirrwarr den Erhalt und die nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt verhindert. So sind etwa die Probleme in Bezug auf die Benennung der Natura 2000 Schutzgebiete längst bekannt – in diesem Fall wurde bereits ein Vertragsverletzungsverfahren durch die EU-Kommission eingeleitet.

Im Rahmen der sogenannten „Aichi-Ziele“ der internationalen Biodiversitätskonvention sowie der EU-2020-Biodiversitätsstrategie hat sich Österreich zusätzlich verpflichtet, weiteren Biodiversitätsverlust zu vermeiden. Wer hierbei jedoch mit welchen Ressourcen die Verantwortung für die Zielerreichung trägt, bleibt eine offene Frage. Die wirksame Implementierung des Nagoya-Protokolls ist ein wichtiger Schritt zur Erreichung dieses Zieles. Notwendig ist aber auch ein umfassendes nationales Biodiversitätsgesetz, das die Erhaltung und nachhaltige Nutzung des Reichtums an biologischer Vielfalt in Österreich gewährleistet.

Kompetenz-Wirrwarr als Ursache

Der aktuelle und schon lange andauernde Stillstand ist vor allem auf die komplexe Zersplitterung der Kompetenzen in Bezug auf die Biodiversität zurückzuführen. In der Bundesverfassung gibt es keine klare Zuständigkeit für die Biodiversität (worunter jedes Material aus pflanzlichen, tierischen, mikrobiellen oder sonstigen Ursprungs verstanden wird, das funktionale Erbinheiten enthält). Im Gegenteil gibt es mehrere Kompetenzen, die von Belang sind:

Bergwesen	Bund: Gesetzgebung & Vollziehung
Forstwesen	Bund: Gesetzgebung & Vollziehung
Wasserrecht	Bund: Gesetzgebung & Vollziehung
Tierschutz (außer Jagd & Fischerei)	Bund: Gesetzgebung Länder: Vollziehung
Pflanzenschutz	Bund: Grundsatzgesetzgebung Länder: Ausführungsgesetze & Vollziehung
Naturschutz	Länder: Gesetzgebung & Vollziehung
Jagd & Fischerei	Länder: Gesetzgebung & Vollziehung

Aufgrund dieser komplexen Verteilung hängen der Erhalt und die Entwicklung genetischer Ressourcen in Österreich derzeit davon ab, in welchem Bundesland sich eine Ressource befindet – und ebenso, ob sie im Wald, im Wasser, in der Luft, im Fell einer Wildente, im Darm eines Hundes

oder im Bauchnabel eines Menschen anzutreffen ist. Diese Zersplitterung der Zuständigkeiten steht nicht nur im Widerspruch zu einer effizienten Verwaltung, sie verhindert auch den effektiven Schutz der Biodiversität. Ebenso leiden Nutzer*innen genetischer Ressourcen, u.a. Unternehmen und Forschungsinstitute, unter der komplexen, undurchsichtigen Lage.

Die Schaffung einer klaren Zuständigkeit für die Biodiversität auf Bundesebene hat viele Vorteile. Wenn die Durchführung der Nagoya-Kontrollen den Bundesländern zufallen würden, würde dies vermutlich zur Folge haben, dass es neun zuständige Behörden in Österreich geben müsste (zum Vergleich: in Deutschland gibt es nur eine). Jede Behörde müsste ihre eigenen Regeln sowie Kontrollpläne und Sanktionen erstellen und zudem Ressourcen und Kompetenzen haben, um mit ausländischen Behörden laufend in Kontakt zu sein, etwa um die Echtheit ausländischer Unterlagen zu überprüfen.

Es ist zu bezweifeln, ob eine effektive Kontrolle der – oft bundeslandübergreifend arbeitenden – Nutzer*innen genetischer Ressourcen durch ein derart komplexes System überhaupt möglich wäre, ganz zu schweigen von den unnötigen Verwaltungskosten. Neun parallele Regelwerke und Kontrollen würden auch für Nutzer*innen zu einem maßgeblich höheren administrativen Aufwand führen – zum Schaden des „Standorts Österreich“.

Empfehlungen für einen effektiven Biodiversitätsschutz in Österreich

Die komplexe Kompetenzverteilung in Bezug auf die Biodiversität in Österreich ist nicht mehr zeitgemäß. Sie wurde zu einem Zeitpunkt festgelegt, als die Begriffe „Bio-Piraterie“, „Klimawandel“ und „Biotechnologie“ noch unbekannt waren. Eine Reform ist dringend nötig, um die Zukunft unserer Natur und unserer Landwirtschaft zu gewährleisten und die Plünderung der genetischen Ressourcen zu beseitigen.

ARCHE NOAH empfiehlt somit der nächsten Bundesregierung:

- 1. eine neue Bundeskompetenz für „die Erhaltung und die Nutzung der Biodiversität“ im Artikel 10(1)² der Bundesverfassung zu schaffen; und**
- 2. ein nationales Biodiversitätsgesetz zu verabschieden, welches die Rahmenbedingungen für den effektiven Erhalt und die nachhaltige und gerechte Nutzung genetischer Ressourcen festlegt, sowie ein wirksames Kontrollsystem in Bezug auf das Nagoya-Protokoll etabliert.**

Über die ARCHE NOAH

Der Verein ARCHE NOAH und seine 14.000 Mitglieder setzen sich seit über 25 Jahren für die Erhaltung und Verbreitung der Kulturpflanzenvielfalt ein. Erfolgreich wird daran gearbeitet, traditionelle und seltene Sorten wieder in die Gärten und auf den Markt zu bringen.

² „Bundessache ist die Gesetzgebung und die Vollziehung in folgenden Angelegenheiten“