



Stand: 20. April 2016

## Das Nagoya-Protokoll gegen Biopiraterie

Bundesumweltministerin Barbara Hendricks wird am 21. April die deutsche Ratifizierungsurkunde zum Nagoya-Protokoll bei den Vereinten Nationen in New York hinterlegen. Damit tritt Deutschland offiziell dem Protokoll gegen Biopiraterie bei.

### Hintergrund des Nagoya-Protokolls:

Spätestens seit der Rio Konferenz von 1992 wissen wir, dass **Naturschutz auch international** gedacht und gemacht werden muss. Genauso wie auch im Bereich des Klimaschutzes engagiert sich Deutschland daher seit vielen Jahrzehnten auch im Bereich des Naturschutzes für internationale Lösungen.

Das große, übergreifende internationale Forum für den internationalen Naturschutz ist seit 1992 das **Übereinkommen über die biologische Vielfalt**, kurz die CBD. Sie wurde 1992 gemeinsam mit der Klimarahmenkonvention vereinbart – beide Abkommen ergänzen sich und bekämpfen unterschiedliche Erscheinungsformen der ökologischen Krise. Dem liegt die Erkenntnis zu Grunde, dass die Gründe für die ökologische Krise auch in internationalen Strukturen und Beziehungen liegen und ebendort bekämpft werden müssen. Beiden Abkommen ist gemein, dass sie einen ökologischen Ausgleich auf globaler Ebene schaffen.

In Artikel 15 der CBD hat die internationale Staatengemeinschaft erstmals die **souveränen Rechte der Staaten an den genetischen Ressourcen** in ihrem Hoheitsgebiet anerkannt. Seitdem gilt die Regel, dass Staaten den Zugang zu Pflanzen, Tieren und sonstigen Lebewesen in ihrem Land – sog. „genetischen Ressourcen“ – von ihrer Zustimmung abhängig machen können und eine Beteiligung an den Vorteilen verlangen können, die sich aus ihrer Nutzung ergeben. Für zahlreiche biodiversitätsreiche Entwicklungsländer ist dies seitdem Grundlage und Voraussetzung für die weitere internationale Zusammenarbeit im Bereich des Naturschutzes.

Nach 1992 waren es besonders die biodiversitätsreichen Entwicklungsländer, die auf eine Konkretisierung der allgemeinen Bestimmungen der CBD gedrängt haben. Auf diese Weise entstand 2010 das **Nagoya-Protokoll**, das die allgemeinen Bestimmungen der CBD konkretisiert und dessen Umsetzung uns heute zusammenführt.

Das Nagoya-Protokoll ist auch **ein Erfolg des deutschen Vorsitzes im Übereinkommen über die biologische Vielfalt von 2008 bis 2010**. Bei der Weltbiodiversitätskonferenz in Bonn unter der Leitung des damaligen Bundesumweltministers Sigmar Gabriel wurden die Weichen für eine völkerrechtliche Ächtung der Biopiraterie gestellt.

## Inhalt und Konzeption des Nagoya-Protokolls

„**Genetische Ressourcen**“ sind ein wichtiger Grundstoff für zahlreiche Nutzersektoren in Wissenschaft und Wirtschaft. So wird beispielsweise aus einer tropischen Pflanze durch Forschung und Entwicklung ein neuartiges Medikament, ein Kosmetikprodukt oder eine neue Pflanzensorte. Auch die Grundlagenforschung und die Biotechnologiebranche arbeiten ständig mit genetischen Ressourcen aus verschiedenen Ländern und Weltregionen. CBD und Nagoya-Protokoll bestimmen, dass sie dies in Übereinstimmung mit den Gesetzen und Bestimmungen des Herkunftslandes tun sollen und dieses ggf. an den Vorteilen aus der Nutzung zu beteiligen sind.

Hinter dem Nagoya-Protokoll steckt die Überzeugung, dass jeder, der von der Nutzung von biologischer Vielfalt profitiert, auch einen Beitrag zu ihrem Erhalt leisten muss. Es geht nicht, dass von der Nutzung seltener Tiere und Pflanzen nur Unternehmen und Forscher in Drittländern profitieren. Erst wenn auch das Herkunftsland des biologischen Materials profitiert, hat es einen eigenen Anreiz zum Erhalt von wertvollen Ökosystemen. Auf diese Weise schafft das Nagoya-Protokoll einen **ökonomischen Anreiz für den Naturschutz in den Herkunftsländern**.

Naturschutz ist nicht ausschließlich eine staatliche Aufgabe, die mit öffentlichen Mitteln bewältigt werden muss. Vielmehr ist der **Naturschutz auch eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe**, zu der auch Private einen Beitrag leisten müssen. Wer von der Nutzung von Naturgütern profitiert, muss auch einen Beitrag zu ihrem dauerhaften Erhalt leisten.

Schon heute gibt es **Beispiele gelungener Kooperation** zwischen deutschen Forschern und Herkunftsländern, zumeist Entwicklungsländern. Dabei geht es nicht nur um Geld: „Vorteilsausgleich“ kann auch so aussehen, dass man einheimische Wissenschaftler und Studenten in sein Forschungsprojekt einbindet, Ergebnisse gemeinsam erarbeitet und teilt. Auch das setzt einen Anreiz für den Naturschutz in den Herkunftsländern: denn nur das, was man kennt, kann man auch schützen.

Das Nagoya-Protokoll regelt den Austausch von biologischem Material. Ich bin überzeugt, dass Deutschland in besonderer Weise von diesem Austausch profitiert. Es gibt in Deutschland eine besonders große **Vielzahl von Sektoren** und Nutzern von genetischen Ressourcen für die dieser Austausch von Bedeutung ist. Dies betrifft beispielsweise die pharmazeutische und kosmetische Industrie, die Biotechnologiebranche, die Pflanzenzucht

und die Grundlagenforschung. Um diesen so wichtigen Austausch auch in Zukunft zu sichern, ist es nötig, mit den Herkunftsländern zu kooperieren, sie einzubeziehen und Teilhabe zu ermöglichen. Die Beziehungen zu den Herkunftsländern des biologischen Materials müssen für beide Seiten von Vorteil sein, um dauerhaft zu funktionieren.

## Rechtliche Umsetzung des Nagoya-Protokolls in der EU und in Deutschland

Ganz konkret erfolgt die **Umsetzung** des Nagoya-Protokolls in Deutschland **durch die Europäische Verordnung Nr. 511/2014**. Hiernach muss jeder Nutzer von genetischen Ressourcen die angemessene Sorgfalt („due diligence“) bei deren Nutzung walten lassen. Insbesondere muss er die Herkunft des Materials dokumentieren. Im Kern geht es also um Informationsweitergabe. Das ist die Voraussetzung dafür, dass die Herkunftsländer an etwaigen Vorteilen beteiligt werden können: es muss in allen Phasen von Forschung und Entwicklung klar sein, woher das genutzte biologische Material stammt und ob das Herkunftsland Rechte hieran geltend macht.

**In Deutschland** wird die Europäische Verordnung vom Bundesamt für Naturschutz vollzogen. Die Grundlagen hierfür hat im vergangenen Herbst der Deutsche Bundestag gelegt, indem er dem Vollzugsgesetz zum Nagoya-Protokoll mit überwältigender Mehrheit zugestimmt hat. Das zeigt, dass es für die Ziele des Nagoya-Protokolls eine breite Unterstützung in Staat und Gesellschaft gibt.

Das Bundesamt für Naturschutz wird künftig **kontrollieren**, ob Nutzer von genetischen Ressourcen in Deutschland sich beim Zugang in Drittländern an die dort geltenden gesetzlichen Bestimmungen halten. Gleichzeitig soll es deutsche Nutzer auch im Vorfeld **beraten**, wie diese am besten eingehalten und beachtet werden. Es ist wichtig, dass sich deutsche Forscher und Unternehmen auch im Ausland korrekt verhalten und sich an geltende gesetzliche Bestimmungen halten.

## Fragen und Antworten zum Nagoya-Protokoll

Wen betrifft das Nagoya-Protokoll?

Von der Verordnung sind alle „Nutzer“ von genetischen Ressourcen in Deutschland und der EU betroffen. „Nutzer“ ist jeder, der Forschung und Entwicklung an genetischen Ressourcen betreibt. In Deutschland betrifft dies z.B. jene Bereiche der Industrie, die pflanzliche Grundstoffe aus anderen Ländern verwenden, insbesondere die pharmazeutische und kosmetische Industrie, die Biotechnologiebranche und die Pflanzenzucht. Daneben sind auch jene Bereiche der Grundlagenforschung erfasst, deren Arbeit Forschung und Entwicklung an genetischen Ressourcen beinhaltet.

Was genau wird in der Europäischen Verordnung Nr. 511/2014 geregelt?

Kern der Verordnung ist die sogenannte Sorgfaltspflicht, „Due Diligence“. Nutzer von relevanten genetischen Ressourcen müssen bei Forschung und Entwicklung mit der angemessenen Sorgfalt vorgehen. Das bedeutet, dass sie bestimmte Informationen zu der genetischen Ressource anfordern, aufbewahren und weitergeben müssen. So kann in jeder Phase von Forschung und Entwicklung nachvollzogen werden, woher das Material stammt und ob das Herkunftsland Rechte daran geltend macht. Beim Empfang von Forschungsfördermitteln und der Zulassung von einschlägigen Produkten müssen zudem Erklärungen hierzu an das Bundesamt für Naturschutz abgegeben werden. Diese Informationsweitergabe ist die Voraussetzung dafür, dass sich Nutzer an eventuelle Vereinbarungen zum Vorteilsausgleich halten können.

Welche Pflichten haben Nutzer von genetischen Ressourcen nach dem Verordnungsvorschlag?

Nutzer von genetischen Ressourcen müssen nach dem Verordnungsvorschlag die angemessene Sorgfalt bei der Nutzung von genetischen Ressourcen walten lassen und dies dokumentieren (Due Diligence, vgl. Art. 4 des Verordnungsvorschlags). Zudem müssen sie bei Empfang von öffentlichen Fördermitteln und bei der Zulassung von Produkten, die auf der Nutzung von genetischen Ressourcen beruhen, eine Erklärung an die zuständige nationale Behörde abgeben. Das Bundesamt für Naturschutz kann auf Grundlage des deutschen Vollzugsgesetzes mutmaßliche Nutzer auffordern, Auskünfte zu erteilen, wie die Bestimmungen der Verordnung umgesetzt werden und ggf. weitere Maßnahmen treffen, um die Bestimmungen der EU-Verordnung durchzusetzen.

Welche Sanktionen kann das Bundesamt für Naturschutz im Falle von Zuwiderhandlungen verhängen?

Das deutsche Vollzugsgesetz sieht hierfür Ordnungswidrigkeiten vor. Das Bundesamt für Naturschutz kann in einem ersten Schritt Geldbußen bis zu einer Höhe von 50.000 € verhängen. Macht der Nutzer durch die Missachtung von einschlägigen Gesetzen einen wirtschaftlichen Gewinn, kann der gesamte Gewinn abgeschöpft werden. Auf diese Weise kann das BfN Geldbußen in grundsätzlich unbegrenzter Höhe verhängen. Ziel dieser Regelung ist es, dass in Deutschland niemand durch die Missachtung von einschlägigen Regelungen einen wirtschaftlichen Vorteil ziehen kann.

Welche Aufgaben kommen auf das Bundesamt für Naturschutz als Vollzugsbehörde zu?

Gemäß Verordnung (EU) Nr. 511/2014 muss jeder Mitgliedstaat der Europäischen Union die Nutzer von genetischen Ressourcen im eigenen Hoheitsgebiet überwachen. Dies umfasst

insbesondere die regelmäßige und anlassbezogene Kontrollen der Nutzer und die Entgegennahme von Sorgfaltserklärungen. Darüber hinaus ist das BfN auch Ansprechpartner für betroffene Nutzer in Deutschland, die Fragen zum Zugang zu genetischen Ressourcen in Drittstaaten haben. In diesem Zusammenhang kooperiert das BfN mit den zuständigen Behörden in den anderen Vertragsparteien des Nagoya-Protokolls.

Wird durch neugeschaffene Bürokratie Forschung und Entwicklung in Deutschland erschwert?

Nach unserer Erfahrung sind es vor allem die Zugangsregelungen in Drittstaaten, die für zahlreiche Forscher und Unternehmen in Deutschland problematisch sind und waren. Im Bereich der kommerziellen Nutzung von genetischen Ressourcen, etwa in der Biotechnologiebranche, nehmen viele Unternehmen schon seit geraumer Zeit davon Abstand, genetische Ressourcen aus Ländern zu nutzen, die besonders komplizierte und intransparente Zugangsregelungen vorsehen. Hier erwarten wir durch die Umsetzung des Nagoya-Protokolls eine spürbare Erleichterung, vor allem durch den Clearing House Mechanismus und die international vereinbarten Mindeststandards beim Zugang zu genetischen Ressourcen.

Was die EU-Verordnung angeht, gehen wir davon aus, dass die hierin enthaltenen Vorgaben zur Informationsweitergabe unbedingt erforderlich sind, um den Rechten der Herkunftsländern Geltung zu verschaffen. Für einen Nutzer, der sich bereits in der Vergangenheit an die gesetzlichen Bestimmungen in den Herkunftsländern gehalten hat, sollte die Befolgung der EU-Verordnung daher keine erheblichen Probleme bereiten.

Wonach bestimmt sich der Vorteilsausgleich mit den Herkunftsländern?

Hierfür gibt es keine einheitlichen Regeln. Vielmehr können und sollen die Nutzer dies mit dem Herkunftsland in sog. „Mutually Agreed Terms“ individuell vereinbaren. Dies sind individuell vereinbarte Verträge. Konkret wäre zum Beispiel denkbar, dass ein Unternehmen einen gewissen Prozentsatz des Gewinns aus dem Verkauf eines Produktes mit dem Herkunftsland teilt. Im Bereich der Grundlagenforschung gibt es bereits heute Beispiele für Forschungsk Kooperationen, bei denen z.B. Forschungsergebnisse mit lokalen Universitäten geteilt werden oder lokalen Studenten Forschungs- oder Promotionsgelegenheiten gegeben werden.

Welche Länder verlangen Zugangsgenehmigung und Vorteilsausgleich für ihre genetischen Ressourcen?

In erster Linie betritt das zahlreiche Entwicklungsländer mit megadiverser Biodiversität, etwa Indien, Brasilien, Südafrika, Indonesien und viele andere mehr. Auch Australien verfügt über eine differenzierte und umfassende Zugangsgesetzgebung. Die entsprechenden

Zugangsgesetze sind dabei nicht etwa erst anlässlich der Umsetzung des Nagoya-Protokolls erlassen worden, sondern bestehen teilweise schon seit vielen Jahren. In der EU planen v.a. die südeuropäischen Länder wie Frankreich, Spanien, Italien, Kroatien, Ungarn, Portugal u.a. die Einführung von Zugangsregelungen. In Nordeuropa bestehen solche Pläne ganz überwiegend nicht.

Verlangt Deutschland auch eine Zugangsgenehmigung für genetische Ressourcen in Deutschland?

Wir planen gegenwärtig nicht, den Zugang zu genetischen Ressourcen in Deutschland zu reglementieren. Denn aus unserer Sicht ist dies unter den Bedingungen, die wir in Deutschland haben, kein effektives und effizientes Mittel um den Naturschutz in Deutschland zu befördern. Tatsächlich verfügt das deutsche und europäische Naturschutzrecht bereits über eine Vielzahl von rechtlichen und sonstigen Instrumenten. Deren bessere Umsetzung steht zu Recht im Zentrum der gegenwärtigen naturschutzpolitischen Debatte.

Auf welche Weise vereinfacht das Nagoya-Protokoll deutschen Nutzern den Zugang zu genetischen Ressourcen in Drittstaaten?

Zahlreiche Entwicklungsländer, insbesondere Brasilien, hatten in der Vergangenheit den Zugang zu ihren genetischen Ressourcen sehr stark eingeschränkt. Ursache war der dort vorherrschende Eindruck, dass sich westliche Wissenschaftler und Unternehmer – für das Herkunftsland unkontrollierbar – an ihrer Biodiversität bereichern. Das Nagoya-Protokoll soll diese Blockade aufbrechen. Im Gegenzug für Kontrollen und Transparenz in den Nutzerländern werden die Zugangsgesetze wieder offener und transparenter gestaltet. Das Nagoya-Protokoll definiert völkerrechtlich verbindliche Mindeststandards in Bezug auf Rechtssicherheit und Transparenz beim Zugang zu genetischen Ressourcen. Zudem wurde beim Sekretariat des Übereinkommens über die biologische Vielfalt eine Informationsstelle (Clearing House Mechanismus) eingerichtet, in denen nationale Ansprechpartner und Verfahren öffentlich einsehbar gemacht werden.