

Forschungspreis 2001 der Rosa Luxemburg Stiftung: Wem gehört die Welt? Eigentum – Aneignung – Enteignung im gegenwärtigen Kapitalismus

Ulrich Brand/Christoph Görg

September 2001

Zugang zu genetischen Ressourcen und die Sicherung geistigen Eigentums: zentrale Konflikte um die Gestaltung postfordistischer Naturverhältnisse

Gliederung

I. Einleitung

II. Problemstellung: Die Kommerzialisierung der biologischen Vielfalt

III. Internationale Biodiversitätspolitik

1. Die Entstehung eines internationale Regulierungssystems
2. Staat und Staatensystem in der Biodiversitätspolitik
 - 2.1. Neoliberale Globalisierung und die Internationalisierung des Staates
 - 2.2. Das Paradox von Kooperation und Wettbewerb
3. Zentrale Aspekte internationaler Biodiversitätspolitik
 - 3.1. Planungssicherheit: effektiver Zugang und geistiges Eigentum
 - 3.2. nationale Souveränität und Angebotskonkurrenz
 - 3.3. Stellenwert von Schutz und Erhaltung
 - 3.4. Implementierung auf nationaler und lokaler Ebene

IV. Die Regulierung von Zugang, Vorteilsausgleich und Eigentumsrechten

1. Der rechtliche Rahmen ...
2. ... und was er im Einzelnen bedeutet
 - 2.1. access
 - 2.2. mutually agreed terms (MAT) und prior informed consent (PIC)
 - 2.3. benefit sharing (BS)
 - 2.4. Technologietransfer
 - 2.5. Rechte lokaler Gemeinschaften und indigener Völker
 - 2.6. Zugangsabkommen (access agreements)
3. Der Prozess im Rahmen der FAO
4. Probleme und Konfliktlinien der gegenwärtigen Entwicklungen
 - 4.1. Geistiges Eigentum: CBD versus TRIPS?
 - 4.2. Die Rechte indigener Völker und bäuerlicher Gemeinschaften
 - 4.3. nationale Legislation und Implementierung

V. Perspektiven einer demokratischen Biodiversitätspolitik

VI. Zusammenfassung und Bewertung

Abkürzungsverzeichnis

a&bs	access and benefit sharing
CBD	Convention on Biological Diversity
CGIAR	Consultative Group on International Agricultural Research (Weltbank)
CGRFA	Commission on Genetic Resources for Food and Agriculture (FAO)
CITES	Convention for International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
COP	Conference of the Parties
EU	Europäische Union
FR	Farmers Rights
GBF	Global Biodiversity Forum
GR	Genetic Resources
GRAIN	Genetic Resources Action International
FAO	Food and Agricultural Organization
GEF	Global Environmental Facility
IARC	International Agricultural Research Centers
IPR	Intellectual Property Rights
IU-PGR	International Undertaking on Plant Genetic Resources
IUCN	The International Union for the Conservation of Nature
IWF	Internationaler Währungsfonds
MAT	Mutually Agreed Terms
MS	Multilateral System (for the Exchange of PGRFA)
NGO	Non Governmental Organization
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
PGR	Plant Genetic Resources
PGRFA	Plant Genetic Resources for Food and Agriculture
PIC	Prior Informed Consent
RAFI	Rural Advancement Foundation International
SBSTTA	Subsidiary Body for Scientific, Technical and Technological Advice
TNC	Transnational Corporation
TRIPS	Trade Related aspects of Intellectual Property Rights
TWN	Third World Network
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNDP	United Nations Development Programme
UNEP	United Nations Environment Programme
UNO	United Nations Organization
UPOV	Union Internationale pour la Protection des Obtentions Végétales
WTO	World Trade Organization
WRI	World Resources Institute
WWF	World Wildlife Fund; heute: World Wide Fund for Nature

I. Einleitung

Verglichen mit anderen Umweltthemen wie Klima, Atomkraft oder (Tropen-)Wälder hat das Thema „Biodiversität“ in Deutschland bislang einen relativ geringen Stellenwert. Dies gilt sowohl für die breitere Öffentlichkeit als auch für die wissenschaftlichen und politischen Fachdiskussionen. Bei genauerem Hinsehen mag dies erstaunen, denn das Interesse an biologischer Vielfalt und insbesondere an einer ihrer „Komponenten“, den genetischen Ressourcen, ist durchaus vorhanden. Neben dem Naturschutz haben auch die Agrar- und Pharmaindustrie sowie damit verbundene Forschungsinstitute ein erhebliches Interesse am Zugang zu genetischen Ressourcen und an einer effektiven internationalen Biodiversitätspolitik. Die geringe öffentliche Bedeutung könnte aber damit zusammenhängen, dass die Problematik der biologischen Vielfalt immer noch weitgehend als eine des Natur und Artenschutzes thematisiert wird. Es scheint nur um den Schutz seltener und bedrohter Tier- und Pflanzenarten zu gehen, und nicht auch gleichzeitig um den ökonomischen Wert der in ihnen verkörperten erblichen Eigenschaften und dessen vielfältigen ökonomischen und sozialen Nutzen. Obwohl diese Nutzungsaspekte gerade das Zentrum der internationalen Konflikte darstellen, wurden sie in der Vergangenheit weniger beachtet. Die Engführung auf den Naturschutz droht also diese zentrale Konfliktdimension zu verfehlen und wird damit, wie wir in dieser Studie aufzeigen wollen, gerade für zivilgesellschaftliche Akteure wie NGO zum Problem.

Beim Thema biologische Vielfalt geht es jedoch nicht nur um deren Schutz, sondern auch um ihre Nutzung und die Verteilung der Gewinne aus ihrer Nutzung. Dies besagt die auf der UNCED 1992 unterzeichnete und Ende 1993 in Kraft getretene Konvention über die biologische Vielfalt (CBD). Gleichberechtigte Ziele dieser Konvention sind die

„Erhaltung biologischer Vielfalt, die nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile und die ausgewogene und gerechte Aufteilung der sich aus der Nutzung der genetischen Ressourcen ergebenden Vorteile, insbesondere durch angemessenen Zugang zu genetischen Ressourcen und angemessene Weitergabe der einschlägigen Technologien unter Berücksichtigung aller Rechte an diesen und Technologien sowie durch angemessene Finanzierung.“¹

Internationale Biodiversitätspolitik ist der Sache nach zwar wesentlich älter, gewann aber nach dem Inkrafttreten der CBD eine stärkere Dynamik. Zwei zentrale Fragen, nämlich die nach dem Zugang zu biologischer Vielfalt und dem gerechten Vorteilsausgleich (*access & benefit sharing*), stehen im Oktober 2001 in Bonn auf der Tagesordnung einer internationalen Konferenz. Dort konstituiert sich eine Arbeitsgruppe im Rahmen der CBD, an der alle 180 Staaten (inkl. der Europäischen Kommission) teilnehmen, die die Konvention unterzeichnet haben.² Diese Studie dient zunächst dem Zweck, die Bedeutung dieses Themas für die Biodi-

¹ Artikel 1 der CBD; deutscher Vertragstext BMU (Hg.) 1992, zum Verhandlungsprozess vgl. Henne 1998, Arts 1998, 164ff., Brühl 1995, www.biodiv.org

² Eine Pikanterie wird auch dieses mal die Verhandlungen begleiten. Ein Land hat zwar die CBD unterzeichnet und mischt auch kräftig mit, hat sie jedoch im eigenen Land nicht ratifiziert und muß sich daher an die völkerrechtlich verbindlichen Beschlüsse gar nicht halten: die USA.

versitätspolitik im Ganzen verständlich zu machen und auf die Diskussionen dieser Arbeitsgruppe vorzubereiten. Darüber hinaus geht uns darum, angesichts der Komplexität der zu verhandelnden Sachverhalte und der relativen Offenheit vieler damit verbundener Fragen die wesentlichsten Konfliktlinien nachzuzeichnen und die politische Brisanz dieses Prozesses herauszuarbeiten.

Zum Aufbau der Studie

Wir gehen zunächst auf das übergreifende *politische* Problem ein, das u.E. weniger in der Erosion und dem Schutz der Biodiversität liegt, sondern in ihrer Kommerzialisierung. Damit fallen Schutzaspekte nicht vollständig heraus, werden aber in gewisser Weise durch die dominante Form der Kommerzialisierung umgedeutet. Die Problematik von Zugang, Vorteilsausgleich und Eigentumsrechten ist nur in diesem Kontext angemessen zu begreifen (Teil II). Anschließend werden die Strukturen internationaler Biodiversitätspolitik skizziert, die sich nicht nur auf die CBD beschränken, sondern komplexer sind (Teil III.1.), um dann auf die politisch wichtige Frage einzugehen, welche Rolle die nationalen Staaten und das internationale Staatensystem überhaupt spielen. Diese Frage ist schwieriger zu beantworten und gleichzeitig bedeutsamer hinsichtlich der politischen Konsequenzen, als es auf den ersten Blick erscheinen mag. Denn auch die Biodiversitätspolitik wird von gesellschaftlichen Veränderungen tangiert, die auf eine übergreifende neoliberale Umstrukturierung von Politik, Ökonomie und Gesellschaft zurückzuführen sind (Teil III.2.). Vor diesem Hintergrund geht es anschließend um zentrale Aspekte der aktuellen Biodiversitätspolitik. Weil die anstehende Arbeitsgruppe im Rahmen der CBD stattfindet, konzentrieren wir uns auf die dortigen Entwicklungen und verweisen eher kursorisch auf die anderen Regulierungssysteme (Teil III.3.).

Im IV. Teil werden wir etwas detaillierter auf Fragen eingehen, die im Umkreis der a&b-Problematisierung von Bedeutung sind. Dabei werden sowohl einige der zentralen technischen Fragen sowie der rechtlichen Regulierungsmaterie angesprochen, als auch ein Überblick über einige der wichtigsten Vorschläge gegeben, die zur Zeit in die Verhandlungen eingebracht werden. Insbesondere schwierige und noch offene Fragen, unterschiedliche Interessenlagen und widersprüchliche Regulierungsprozesse sollen herausgearbeitet und verständlich gemacht werden. Besonders Augenmerk wird hier auf Fragen des Eigentums an genetischen Ressourcen gelegt.

Abschließend wollen wir auf einige der nach unserer Ansicht zentralen Probleme der weiteren Verhandlungen aufmerksam machen. So hat sich bisher gezeigt, dass die Frage des effektiven Zugangs zu genetischen Ressourcen aufgrund der damit verbundenen Interessen eine hohe Priorität in der internationalen Politik hat. Dem sind Fragen des Vorteilsausgleichs sowie des Schutzes der Biodiversität nachgeordnet. Von Seiten der Industrie wird ein benefit sharing durchaus akzeptiert, wenn im Gegenzug dazu Patente auf genetisches Material anerkannt werden. Nicht nur diese Patentierung direkt, sondern auch das damit verknüpfte benefit sharing dient dann letztlich dem Ziel der Kommerzialisierung der biologischen Vielfalt. Es lässt sich aber bezweifeln, ob die Erwartungen der Südländer auf einen nennenswerten Finanz- oder Technologietransfer dabei erfüllt oder die Interessen von schwächeren, lokal situierten Akteuren oder des Naturschutzes angemessen berücksichtigt werden. Abschließend geht es

daher um die aus Sicht von NGO, lokalen Akteuren und kritischer Öffentlichkeit wichtige Frage, was denn die Perspektiven einer demokratischen Biodiversitätspolitik sein könnten (Teil V).

II. Problemstellung: Die Kommerzialisierung der biologischen Vielfalt

Der Begriff der Biodiversität ist nicht mit dem Begriff der Artenvielfalt gleichzusetzen, obwohl beides immer wieder synonym gebraucht wird. Mit dem Begriff wird die Integration von (a) Artenvielfalt, (b) genetischer Vielfalt und (c) der Vielfalt an Habitaten und Ökosystemen angestrebt. Allerdings bereitet diese Integration schon auf der Ebene der Naturwissenschaften einige Schwierigkeiten (Hertler 1999). Diese hängen damit zusammen, dass die Integration dieser Komponenten im neuen Begriff der Biodiversität das Ergebnis eines komplexen Konstruktionsprozesses ist, der auch in seinen wissenschaftlichen Dimensionen weiterhin umstritten und im Ganzen politisch hochgradig umkämpft ist (Heins/Flitner 1998; Görg u.a. (Hg) 1999).³

Berücksichtigt man diese Probleme, dann hat dies Auswirkungen auf das Verständnis des Konfliktfelds Biodiversität und damit auch weitreichende politische Konsequenzen. Denn es ist keineswegs so, dass ein objektiv bestehendes Problem nur mehr oder weniger gut erkannt wird. Die *Problemkonstitution* selbst, was genau also warum und für wen zum Problem wird, ist schon Teil diskursiver Kämpfe, die auf dem Feld wissenschaftlicher Beschreibungen ausgetragen werden. Worum es also „geht“, ist keine neutrale und interessenfreie Beschreibung einer objektiven Problemlage: Geht es um die Reaktion auf ein erdgeschichtlich gesehen dramatisches „Artensterben“, um den Verlust potentiell wertvoller Pflanzen und Tiere (bzw. ihrer erblichen Eigenschaften, ihrer genetischen Ressourcen), um den Schutz vermeintlich unberührter Ökosysteme wie dem tropischen Regenwald oder aber um die Lebensbedingungen derjenigen, die in „marginalisierten“ Regionen dieser Erde leben, von der biologischen Vielfalt in diesen Regionen abhängen und gleichzeitig zur ihrer Erhaltung beigetragen haben (um nur einige der verwendeten Beschreibungen der Problemlage zu erwähnen)? Nur selten wird so offenkundig deutlich wie im Fall der Biodiversität, dass unterschiedliche wissenschaftliche Beschreibungsmuster mehr oder weniger direkt mit unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessen verbunden sind. Gleichzeitig gibt es aber nicht nur ein Nebeneinander höchst verschiedener Problembeschreibungen, sondern diese sind mit sehr unterschiedlichen Chancen verbunden, öffentliche Resonanz zu finden. Die heute vorherrschende Perspektive im Rahmen der CBD besagt, dass das Ziel des Schutzes der Biodiversität am besten durch eine kommerzielle Nutzung angestrebt werden kann. Diese zwar dominante aber keineswegs unumstrittene Einschätzung hat einen entscheidenden Anteil an der Kommerzialisierung der biologischen Vielfalt.

Nutzung / Kommerzialisierung

³ Es geht, wie auf der 2. Vertragsstaatenkonferenz in Jakarta 1995 explizit bestätigt wurde, nicht um menschliche Gene (Entscheidung II/11.2.; www.biodiv.org)

Dies hat strukturelle Gründe. Denn die genetischen Ressourcen werden durch die Entwicklung neuer Technologien und die Herausbildung neuer Produktions- und Konsummuster zum „Erdöl des Informationszeitalters“ (World Resources Institute). Obwohl das genaue Ausmaß des kommerziellen Wertes der Biodiversität (ten Kate/Laird 1999) immer noch strittig ist und in der letzten Zeit auch deutlich geworden ist, dass viele Einschätzungen auf wackeligen Füßen stehen und durch neue ökonomische wie technische Entwicklungen schnell überholt werden können, ist der Einsatz neuer bio- und gentechnologischer Verfahren der entscheidende Hintergrund des neuen Interesses an der biologischen Vielfalt. Von den Entwicklungen im Bereich der Mikroelektronik abhängig und gleichzeitig neue „natürliche Ressourcen“ sich erschließend, gehen von den Industrien, die auf der Anwendung der *life sciences* im Agrar- und Pharmabereich beruhen, die weitest gehenden Impulse zur Neugestaltung der Naturverhältnisse aus. Zentral für die ökonomische wie auch die gesellschaftliche Bedeutung dieser neuen Biotechnologien ist die Gentechnologie. Die Gentechnologie ermöglicht es, im Agrarbereich neue Lebensformen über bislang bestehende Grenzen konventioneller Züchtung hinweg (und dies auch wesentlich schneller) zu produzieren und im Pharmasektor neue Produkte und Produktionsmethoden zu entwickeln. Dafür werden einzelne DNA-Sequenzen isoliert und auf das Erbgut anderer Organismen übertragen. Von den neuen Biotechnologien wird die Erschließung ganz neuer Produktionszweige und Märkte und letztlich die Erzielung immenser Profite erwartet. Doch bislang sind es eher die Erwartungen einer *zukünftig* hohen Kapitalrentabilität, die den Bereich derart attraktiv machen, und die sich keineswegs erfüllen müssen.

Auf Seiten der privatkapitalistischen Unternehmen hat in den letzten Jahren ein dynamischer Umbauprozess hin zu einer *Life Sciences Industry* mit den zentralen Geschäftsfeldern Agro, Pharma und Tiermedizin stattgefunden. Zum einen sind dabei Konzentrationsprozesse erfolgt wie etwa die Verschmelzung von Sandoz und Ciba-Geigy zu Novartis, dem weltweit größten Pharmakonzern, gleichzeitig der größte Pestizidhersteller, oder die Fusion von Hoechst mit Rhône-Poulenc zu Aventis. Zum anderen kooperieren die Life Sciences-Industrien mit kleineren Unternehmen oder mit internationalen Forschungseinrichtungen.

Dabei müssen sich die Unternehmen auf irgendeine Art und Weise das „grüne Gold der Gene“ sichern. Dazu dienen vor allem sog. Bioprospektierungsprojekte, bei denen zunächst biologisches Material gesammelt wird, das dann auf seine erblichen Eigenschaften hin untersucht wird (*screening*). Ziel ist es dabei, auf neue Substanzen und damit auf profitable Entdeckungen zu stoßen, was allerdings ohne weitere Eingrenzung beim Ausgangsmaterial einer Suche im Heuhaufen gleichkommt. Erfolgsversprechender ist es daher, auf Material zurückzugreifen, dessen potentieller Wert schon in traditionellen Formen der Nutzung erkannt und ausgenutzt wird, seien es traditionale Heilpflanzen oder landwirtschaftlich genutzte Sorten. Damit gerät auch das Wissen um diese traditionellen Nutzungsformen in den Blick von Bioprospektierungsprojekten.

Die Goldgräberstimmung, die im Feld der Verwendung genetischer Ressourcen im Agrar- und Pharmabereich lange Zeit vorherrschend war, hat jedoch in der letzten Zeit erste Risse bekommen. Zumindest die „grüne Gentechnologie“ in Landwirtschaft und Nahrungsmittelproduktion stößt nicht nur aus technischen Gründen und wegen der ökologischen Folgewirkungen auf erheblichen Widerstand, sondern auch, weil zumindest die europäischen Konsumenten diese Produkte nicht annehmen (was auch die These belegt, dass die Durchsetzung neuer Technologien kein Selbstlauf, sondern von sozialen Bedingungen

neuer Technologien kein Selbstlauf, sondern von sozialen Bedingungen abhängig ist und daher politisch durchgesetzt werden muß; vgl. die Studie von Mitsch/Mitchell 1999).

Da zudem die erhofften Synergieeffekte zwischen Pharma- und Agrarbereich ausgeblieben sind, scheint die Fusionswelle von einer etwas anderen Entwicklung abgelöst worden zu sein: der zunehmenden Konzentration auf ein Kerngeschäft. Im Oktober 2000 wurde der Agrar-zweig von Novartis ausgegliedert und fusionierte mit AstraZeneca zu Syngenta. Monsanto fusionierte im selben Jahr mit Pharmacia & Upjohn, gab an letztere seinen Pharmazweig ab und konzentriert sich nun wieder auf das Geschäft mit Saatgut und vor allem Pflanzenschutzmitteln. Aventis versucht seine Landwirtschaftsparten wieder zu verkaufen, weil sich die erwarteten Synergien zwischen „roter“ und „grüner Gentechnik“ nicht erfüllt haben (vgl. Wirtschaftswoche, 15.2.2001: 60; Le Monde Diplomatique, Juli 2001: 10f.).

Unabhängig davon, wie dieser Prozeß im einzelnen weitergehen wird, wird sich eine übergreifende Entwicklung weiter verfestigen. Aufgrund der generell schwer abschätzbaren Marktbedingungen, den immens hohen Kosten für Forschung und Entwicklung neuer Produkte und den Notwendigkeiten, beim Aufbau neuer Märkte und Produktionszweige die grundlegenden Besitzverhältnisse absichern zu müssen, ist die *Sicherung des Eigentums an den neuen Technologien und ihrem genetischen Material inzwischen zu einem zentralen Interesse der Industrie geworden* – angefangen von den großen Konzerne bis hin zu den kleinen Forschungsinstituten. Dem korrespondiert ein enormer Anstieg an Patentanträgen, insbesondere in den nördlichen Industrieländern. Nach Angaben der NGO RAFI (2000a) waren im letzten Jahr 3 Millionen Patentanträge allein beim US-amerikanischen Patentamt anhängig (weitaus die meisten aus dem Bereich Bio- und Gentechnologie), halb so viele, wie in den 200 Jahren zuvor überhaupt erteilt worden sind. Wie auch die Entwicklungen im Bereich der Forschung zum menschlichen Genom oder zu menschlichen Stammzellen zeigen, geht es vermehrt darum, Eigentum an den genetischen Ressourcen und damit an den „natürlichen“ Ausgangsstoffen selbst zu deklarieren. Obwohl die Ressourcen nicht einfach gegeben sind, sondern erst über technologische Entwicklungen als solche konstituiert werden (nämlich als ökonomisch nutzbares und damit wertvolles Material), wird das Ausgangsmaterial der ökonomisch-technischen Verwertungsprozesse zu einem zunehmend umkämpften Gegenstand, der mit exklusiven und monopolartigen Eigentumsrechten wie vor allem Patenten belegt wird.

Geistiges Eigentum und traditionelles Wissen

Mit den neuen Formen der Nutzung und Inwertsetzung von biologischer Vielfalt und genetischen Ressourcen sind daher Fragen des geistigen Eigentums eng verbunden (vgl. ausführlicher Correa 2000; Seiler 1998; 2000; zum Begriff der Inwertsetzung und ihren verschiedenen Phasen vgl. Altvater 1991: 321). Dabei geht es vor allem darum, festzulegen, wer von den Vorteilen, die sich aus der Nutzung genetischer Ressourcen ergeben, profitiert. Ein gewisses Paradox liegt dabei darin, dass die modernsten Akteure (Forschungseinrichtungen und vor allem transnational agierende High-Tech-Unternehmen) auf den Zugang zu diesen Ressourcen und damit in gewisser Hinsicht auf „marginalisierte“ Bevölkerungsgruppen im Süden angewiesen sind. Hier ist im Grunde der Kern des Konflikts um a&bs angelegt. Denn einmal sind solche Ressourcen vor allem in südlichen Entwicklungsländern und dort oft gerade in

den Lebensräumen „marginalisierter“ Bevölkerungsgruppen beheimatet. Zudem spielt bei der Aneignung genetischer Ressourcen das „traditionelle“ Wissen darum, wie mit den Ressourcen umgegangen wird, eine wichtige Rolle, denn es dient vielfach als „Filter“ bei der Suche nach ökonomisch wertvollen Substanzen (Kuppe 2001: 147ff.). Wie das jüngste Urteil über den indischen Neem-Baum zeigt, bei der die Patentansprüche eines US-amerikanischen Konzerns an den traditional schon lange genutzten genetischen Eigenschaften dieses Baums vom Europäischen Patentamt zurückgewiesen wurden, ist noch keineswegs endgültig geklärt, wie diese Regelungen in Zukunft ausgelegt werden. Das Patentrecht ist in die Diskussion geraten, was z.T. auf den internationalen politischen Druck zurückzuführen ist, aber auch damit zusammenhängt, dass sich überlappende Regelungen von verschiedenen Systemen nach Klärungen verlangen (vgl. dazu Kap. IV.4.2.).

Aufgrund dieses ökonomischen Interesse an genetischen Ressourcen wie an damit verbundenerm Wissen wird beides jedoch immer stärker aus einer kommerziellen Blickwinkel heraus betrachtet. Die Frage der Nicht-Kommodifizierung von Natur und „traditionellem“ Wissen wird dementsprechend auf internationaler Ebene kaum noch gestellt.

Schutz

Die Diskussion um den Schutz und den Erhalt der biologischen Vielfalt droht dabei, wie viele BeobachterInnen zu Recht meinen, in den Hintergrund zu geraten. Dabei ist in diesem Bereich keine Entwarnung zu geben, denn die Erosion der *in situ* vorhandenen biologischen Vielfalt (d.h. die ökologische Dimension) geht trotz der CBD und allen internationalen wie nationalen Maßnahmen nahezu unbehelligt weiter. Und trotzdem scheint es weder möglich noch wünschenswert zu sein, nun wieder zu einer reinen Naturschutzpolitik zurückkehren zu wollen. Denn die heutige Problemlage ging aus einer komplexen Konfliktlage hervor, die sich schon seit den frühen 80er Jahren nachzeichnen läßt. Gegenstand dieser Konflikte waren eben nicht nur (und zunächst nicht mal in erster Linie) ökologische Belange, sondern ebenso Ungleichheiten und Abhängigkeiten im Nord-Süd-Verhältnis. So ging es z.B. im Rahmen der FAO schon lange vor den Verhandlungen zur CBD um die Verknüpfung *ökologischer* mit *ökonomischen* und *sozialen* Aspekten. Das bedeutete in diesem Bereich, die Reaktion auf die Erosion der genetischen Ressourcen für Landwirtschaft und Ernährung (PGRFA) mit dem Problem des Ausgleichs für die Ungerechtigkeiten zwischen Nord und Süd vordem Hintergrund der weltweiten Interdependenzen im Nutzpflanzenbereich zu verbinden (vgl. dazu Kap. IV.3.).

Gerade die CBD ist ein Beispiel dafür, dass ökologische, soziale und ökonomische Aspekte eng miteinander verknüpft sind und nicht willkürlich auseinander gerissen werden dürfen. Ließe sich so die CBD als Ganze im Grunde als eine Verkörperung der Idee einer *nachhaltigen Entwicklung* begreifen, bei der ökologische Belange mit Fragen der (Un-)Gerechtigkeit zwischen Nord und Süd unmittelbar verbunden sind, dann stellt sie gleichzeitig auch ein Beispiel für die Fallstricke und Untiefen dieses normativen Leitbildes dar. Dies zeigt sich wiederum besonders beim Thema a&bs. Während einmal die Frage der internationalen Gerechtigkeit mehr und mehr in Richtung einer stärkeren Kommerzialisierung der biologischen Viel-

falt umformuliert wurde – wobei noch völlig offen ist, ob die Länder des Südens oder gar ihre besonders „marginalisierte“ ländliche Bevölkerung davon tatsächlich profitieren werden –, scheint die Integration der verschiedenen Aspekte immer weniger zu gelingen und neben der sozialen Dimension auch die ökologische ins Hintertreffen zu geraten. Dies hat seine Ursachen einerseits in den Grenzen und Defiziten dieses normativen Leitbildes, andererseits in den Strukturveränderungen internationaler Politik und Ökonomie, die oft mit dem unzureichendem Begriff „Globalisierung“ bezeichnet werden.

III. Internationale Biodiversitätspolitik

Vor dem skizzierten komplexen und teilweise widersprüchlichen Hintergrund entstand in den letzten Jahren eine internationale Biodiversitätspolitik. Unter Biodiversitätspolitik verstehen wir sehr allgemein diejenigen politischen Prozesse, Strukturen und darin involvierte Akteure, die mit Fragen des Schutzes und der Nutzung der Biodiversität im weitesten Sinne befaßt sind. In den weiten Nutzungsbegriff gehen auch Probleme des Zugangs zu Technologien, Regelungen des geistigen Eigentum, des Vorteilsausgleichs u.a.m. ein. Damit gehören zur internationalen Biodiversitätspolitik nicht nur die Prozesse und Strukturen im Rahmen der CBD. Schon im Rahmen der UNO bilden sich verschiedene Terrains heraus, die allesamt die hier verhandelten Fragen behandeln: Neben der Konvention über die biologische Vielfalt vor allem die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) sowie andere Umweltabkommen (CITES; Ramsar etc.) und UN-Programme (UNDP, UNCTAD etc.; vgl. zum Überblick Gettkant/Suplie/Simonis 1997). Eine zunehmend wichtige Rolle beim Technologietransfer wie beim Vorteilsausgleich spielt inzwischen die WTO, und hier insbesondere das Abkommen zu handelsbezogenen geistigen Eigentumsrechten (TRIPS; vgl. Seiler 1998, Wolf- rum/Stoll 1996: 15ff.).

1. Die Entstehung eines internationale Regulierungssystems

Die Biodiversitätskonvention hat eine ganz Reihe sehr unterschiedlicher Vorläufer, die in ihr in gewisser Weise eine Synthese eingehen (vgl. dazu ausführlicher: Swansson 1999). Neben der konventionellen Umweltpolitik, die sich auf internationaler Ebene seit der Stockholm-Konferenz von 1972 entwickelt hat, und die in einer ganzen Reihe internationaler Abkommen zum Umwelt- und Naturschutz angewachsen ist, sind dabei schon lange auch Verhandlungen und Verträge beteiligt, die die Nutzung biologischer Ressourcen und damit auch Verteilungsfragen regulieren. Als explizite Vorläufer der CBD lassen sich die *World Conservation Strategy* von 1980, fortgeschrieben 1991, und deren spezifischer Variante, die *Global Biodiversity Strategy* von 1992 verstehen, die aus dem Zusammenspiel verschiedener NGO (dem *World Wide Fund for Nature* [WWF], dem *World Resources Institute* [WRI] und der *International Union for the Conservation of Nature - The World Conservation Union* [IUCN]) hervorgegangen sind (vgl. IUCN et al. 1980, IUCN et a. 1991, WRI et al. 1992). Die Diskussion um eine internationale Biodiversitätskonvention begann in der zweiten Hälfte der 80er Jahre. Von der IUCN wurden im Lauf der 80er Jahren mehrere Vertragsentwürfe für ein neues, zunächst als übergreifendes Rahmenabkommen für die schon bestehenden Artenschutzabkommen angelegtes Biodiversitätsabkommen, vorgelegt (vgl. WBGU 1995, 174f.). Allerdings hatten

diese Entwürfe zunächst noch einen völlig anderen Zuschnitt als das dann in Rio verabschiedete Abkommen, denn es dominierten eindeutig Schutzaspekte. Dagegen werden ganz entscheidende Zielsetzungen und Regelungsbereiche wie die Frage des Vorteilsausgleichs und des Technologietransfers bei den Entwürfen der IUCN noch ausgeklammert (vgl. IUCN 1989; Arts 1998). Ein Grund für diese Erweiterung und Umorientierung war der sich ebenfalls erst seit Mitte der 80er Jahre durchsetzende Begriff der Biodiversität, der nicht nur umfassender ist als der Begriff der Artenvielfalt, sondern der auch von Beginn an einen starken Bezug auf den ökonomischen Wert und die strategische Bedeutung genetischer Ressourcen mit sich führte (Flitner 1999). Damit geriet die CBD immer stärker in den Sog, angesichts der sich abzeichnenden ökonomischen Bedeutung der biologischen Vielfalt für die neuen Biotechnologien einen internationalen rechtlichen Rahmens zum Umgang mit genetische Ressourcen bereitstellen zu müssen. Dies war aber weder ein Ausdruck einer funktionalen Notwendigkeit noch einer effektiven Problemlösung, sondern schlicht der Tatsache geschuldet, dass sich nun die verschiedenen Akteure (Entwicklungs- und Industrieländer, NGO, Industrie etc.) im Rahmen dieses Abkommens ihre jeweiligen Interessen berücksichtigt sehen wollten.

Neben diesem Hauptstrang der Verhandlungen, der letztlich zu einem Abkommen führte, das eben nicht mehr nur ein Natur- oder Artenschutzabkommen darstellte, sondern auch ein Abkommen, das den Umgang mit genetischen Ressourcen regelt und dazu ein System abgestufter Verfügungsrechte entwickelte (von der nationalen Souveränität der Staaten bis zu den Rechten indigener Gemeinschaften), gibt es aber weiterhin noch andere Verhandlungsfelder. Ein wichtiger zweiter Strang betrifft die schon erwähnte Verwendung pflanzengenetischer Ressourcen für Landwirtschaft und Ernährung (PGRFA). Hier standen schon seit Anfang der 80er Jahre Verteilungsfragen eindeutig im Vordergrund. Die Kritik einiger Südländer am bestehenden System des Austauschs pflanzengenetischer Ressourcen (das vor allem aus einer weitgehend kostenlosen Aneignung durch Unternehmen und nördliche Forschungsinstitute bestand, während das kommerziell gezüchtete Saatgut dann für teures Geld in den Süden verkauft wurde), führte 1983 zur Einrichtung einer internationalen Kommission zu den genetischen Ressourcen für Landwirtschaft und Ernährung (CGRFA) und zu einem internationalen Abkommen, das den Umgang mit PGR regeln sollte, dem *International Undertaking* der FAO (IU). Obwohl PGRFA ein Element der umfassenden biologischen Vielfalt sind und so gesehen auch unter die Bestimmungen der CBD fallen, unterscheidet sich der Umgang mit landwirtschaftlich genutzter und sog. „wilder“ Biodiversität doch erheblich und führte auch zu anderen Regulierungssystemen, die nur mühsam in Übereinstimmung gebracht werden konnten (vgl. dazu ausführlicher IV.3.). Im sog. Nairobi Final Act Ende Mai 1992 wurde in der 3. Entscheidung festgelegt, dass die Politiken hinsichtlich der PGRFA in enger Kooperation mit der FAO verhandelt werden sollten (ausgeführt in Entscheidung III/11 der 3. COP in Buenos Aires 1996).

Neben diesen beiden Abkommen, die sich direkt mit dem Umgang mit genetischen Ressourcen befassen, gibt es noch andere Prozesse, die diesen indirekt, aber teilweise nicht weniger nachdrücklich gestalten. Dazu gehört das schon erwähnte TRIPS-Abkommen im Rahmen der WTO, aber auch andere internationale Verträge und Institutionen, die den Umgang bzw. den Geltungsbereich von geistigem Eigentum regeln. Zu nennen wäre hier vor allem das internationale Sortenschutzabkommen (UPOV) und die Weltorganisation für geistiges Eigentum

(WIPO). Insgesamt bilden diese internationalen Regime bzw. Institutionen die *zwischenstaatliche Ebene* beim „Management“ genetischer Ressourcen. Auf diesem Terrain treten meist Nationalstaaten – und hier natürlich wieder die mächtigeren, vor allem die USA – , als die wichtigsten Akteure auf, auch wenn VertreterInnen internationaler Organisationen, von NGO und aus der Industrie ebenfalls beteiligt sind.

2. Staat und Staatensystem in der Biodiversitätspolitik

Nationalstaaten sind aber nicht nur Akteure, sondern auch politische Terrains, auf dem unterschiedliche Akteure versuchen, ihre Interessen durchzusetzen. Der Begriff des „nationalen Interesses“ ist daher etwas irreführend, denn dieses ist keineswegs per se vorgegeben, sondern bildet sich erst durch das Aufeinandertreffen von Akteuren mit unterschiedlichen Interessen und Machtressourcen in gesellschaftlichen Auseinandersetzungen heraus. Dabei vertreten verschiedene Teile des Staatsapparats wie etwa Ministerien und Behörden durchaus sehr unterschiedliche Interessenkonstellationen. Die bundesdeutschen NGO erleben im Bereich der internationalen Biodiversitätspolitik immer wieder, dass vor allem das Wirtschafts-, teilweise aber auch das Umweltministerium relativ deutlich die Interessen der Pharma- und Agrarindustrie vertreten, während das Entwicklungsministerium durchaus auch für die Interessen der ländlichen Bevölkerung im Süden aufgeschlossen ist. Unsere eigenen Forschungen ergeben, daß dahinter weniger unterschiedliche Werthaltungen stecken, als unterschiedliche gesellschaftliche Interessenkonstellationen, wobei hier Lobbyverbände mit sehr unterschiedlicher Durchsetzungsmacht agieren – wie nicht zuletzt im Landwirtschafts-, aber auch im Pharmabereich immer wieder deutlich sichtbar wird. So vertritt die Bundesregierung als „nationales Interesse“ nicht ausschließlich aber wesentlich die Interessen der deutschen und europäischen Pharma-, Agrar- und Lebensmittelindustrie (und innerhalb des Staates das Wirtschafts- und Justizministerium noch mal deutlich stärker als das Umweltministerium oder das BMZ). Dennoch können auch schwächere Interessen und Problemperspektiven zur Geltung gebracht werden und zumindest partiell Berücksichtigung finden, vor allem dann, wenn die öffentlichen Auseinandersetzungen dies begünstigen.

2.1. Neoliberale Globalisierung und die Internationalisierung des Staates

Die gegenwärtige Diskussion um die Globalisierung (vgl. allg. dazu das Überblickswerk von Altvater/Mahnkopf 1999) ist von dem Bild geprägt, dass die ökonomische Globalisierung (Finanzmärkte, Handelsströme etc.) einen autonomen Prozeß darstellt, der von „der Politik“ nicht mehr gesteuert werden kann und der allein den „Gesetzen des freien Marktes“ gehorcht. Zwar ist inzwischen sichtbar geworden, dass dieser Prozeß verstärkt Krisen hervorbringt und dass die versprochenen Segnungen des freien Weltmarktes keineswegs allen gleichermaßen zugute kommen - es profitieren nur wenige Regionen und selbst dort nur mehr oder weniger große Teile der Bevölkerung, während die Ungleichheit zwischen Nord und Süd sowie innerhalb der Nationalstaaten wächst. Strittig scheint aber allein zu sein, ob es deshalb einer weiteren Forcierung des Welthandels bedarf, wie neoliberale Wissenschaftler und Politiker fordern, oder ob es um eine „Wiedereinbettung“ des Marktes und seine verstärkte politische Regulierung geht. Vergessen wird bei dieser Kontroverse, dass es staatliche, neoliberal ausgerichtete

Maßnahmen waren, die diesen „Sachzwang Weltmarkt“ erst geschaffen haben, indem sie über die Liberalisierung der Finanzmärkte und die handels- und investitionspolitische Außenöffnung ganz entscheidend zur Etablierung des Weltmarktes in seinen destruktiven Erscheinungsformen beigetragen haben. Der deregulierte Welthandel war politisch gewollt und wurde politisch durchgesetzt – auf nationaler wie auf internationaler Ebene (für die USA vgl. Scherrer 2000). Und auch dieser „freie Handel“ wird politisch reguliert, unterliegt politischen Rahmensetzungen und beruht auf gesellschaftlichen Voraussetzungen, ohne die er nicht funktionieren würde. Politik ist von Beginn an ein integraler Bestandteil der ökonomischen Entwicklungen. Die Frage ist also weniger: Soll die Politik in die Gestaltung von Marktbeziehungen eingreifen oder nicht? Die Frage ist vielmehr, wie sie dies tut: Zu Gunsten und zu Lasten welcher Akteure und Interessen greift sie gestaltend ein?

Gerade an der Biodiversitätspolitik wird sehr deutlich, dass „Politik“ nicht nachträglich und allein krisenvermindernd ökonomische Prozesse „einbettet“. Zunächst müssen neue Märkte geschaffen und abgesichert werden. Das bedeutet in diesem Fall, dass die Aneignung des „grünen Goldes der Gene“ durch die Agrar- und Pharmaindustrie politisch-institutionell reguliert werden muss. Dabei geht es auf der Seite der Industrie zentral um Rechts- und Planungssicherheit, allerdings unter der Prämisse, dass die Kosten möglichst klein gehalten werden. Staatliche und quasi-staatliche Politik, d.h. zwischenstaatliche Abkommen oder internationale Institutionen wie die WTO, übernehmen in diesem Prozess eine wichtige Funktion für die Etablierung von Märkten. Im engen Zusammenspiel mit der nationalstaatlichen Ebene werden wichtige Rahmenbedingungen für die globalen Märkte geschaffen, so z.B. Regelsetzungen für den Wettbewerb und für ökonomische Transaktionen oder auch die Sicherung von Eigentum.

Im aktuellen Globalisierungsprozess verschwindet der Staat deshalb auch nicht einfach. Dies wird gerade in der Biodiversitätspolitik deutlich, denn die CBD legt ja gerade die „nationale Souveränität“ über genetische Ressourcen fest. Dies ist kein Zufall – und die staatliche Politik steht auch deshalb keineswegs per se im Gegensatz zur Kommerzialisierung der biologischen Vielfalt und der Etablierung neuer Märkte, sondern ist vielmehr deren Voraussetzung.

Zum einen müssen Staaten einen gesellschaftlichen Konsens organisieren, in dem die Bereitschaft zur Kommerzialisierung verankert ist. Dies ist alles andere denn einfach, denn wichtige Elemente – vor allem die Patentierung von lebender Materie - sind nach wie vor noch keineswegs allgemein akzeptiert. Praktisch läuft die Organisation eines Konsenses nicht über den freien Diskurs des besseren Argumentes, sondern über die Durchsetzung hegemonialer Deutungsmuster, die für eine Mehrzahl der involvierten und interessierten Akteure akzeptabel sind. Wie dies geschieht, lässt sich gegenwärtig am besten im Bereich der „roten Gentechnik“ im Medizin- und Pharmasektor beobachten. Hier muss erst noch ein gesellschaftlicher Konsens organisiert werden, bei dem industrielle Interessen am Aufbau profitabler Produktionszweige und damit Wettbewerbsargumente eine ganz entscheidende Rolle spielen. Die Schaffung von Akzeptanz für oder die Opposition gegen neue Technologien ist jedoch keine rein staatliche Angelegenheit, sondern Teil umfassender gesellschaftlicher Auseinandersetzungen, in denen die Industrie selbst ein wichtiger Akteur ist. Auch NGO und die kritische Öffentlichkeit spielen in diesen Auseinandersetzungen eine wichtige Rolle. Auch in den Ländern, in denen biologische Vielfalt in situ vorhanden ist, geht es um Akzeptanzfragen. Denn wie jüngere Debatten in Indien, Brasilien oder Mexiko zeigen, kann die Aneignung und Kommerzia-

lisierung genetischer Ressourcen durchaus in Frage gestellt werden (vgl. zu Mexiko etwa Brand/Görg 2001, www.ciepac.org; www.grain.org; www.rafi.org). Gerade im Hinblick auf die Regelung von a&bs ist in vielen Ländern umstritten, was eine legitime Regelung darstellt und inwieweit die Zentralregierung, lokale Behörden oder gar die Vertreter indigener Völker beteiligt werden müssen.

Zudem müssen, wie schon angesprochen, die Märkte politisch-institutionell abgesichert werden, müssen rechtliche Regulierungen geschaffen und umgesetzt werden, damit privatwirtschaftliche Akteure oder Forschungsinstitute Rechts- und Planungssicherheit haben. Beide Funktionen führen dazu, dass in den staatlichen Institutionen eine *strukturelle Selektivität* angelegt ist: Unterschiedliche Interessen haben keineswegs die gleichen Chancen, auf nationaler Ebene Gehör zu finden. Strukturell privilegiert sind vielmehr diejenigen, die der rechtliche Absicherung und der Ausbildung nationaler Kompromisse entgegenkommen, d.h. Forderungen erheben, die in diese Bestrebungen leicht eingebaut werden können. Dagegen haben andere Interessen, so die lokaler Akteure nach der Absicherung ihrer Lebensverhältnisse, oftmals einen schweren Stand. Beide Funktionen – die Organisation von gesellschaftlichen Kompromissen und die rechtliche Absicherung von Märkten - werden zwar zunehmend in einem internationalen Rahmen vorgenommen. Letztlich durchgesetzt werden müssen sie aber weiterhin auf nationaler Ebene. Beide Tendenzen zusammengenommen, die zunehmende Abstimmung politischer Aktivitäten auf internationaler Ebene und die damit verbundene Transformation des Nationalstaates bezeichnen wir als „Internationalisierung des Staates“ (Hirsch 2000; Brand u.a. (Hg) 2001).

Internationale Organisationen und Regime sind dabei nicht einfach problemorientierte und zielgerichtete Lösungsansätze für sozial-ökologische Probleme, sondern selbst eine Verdichtung komplexer gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse. Die letztlich verfolgte Politik ist mehr oder weniger umkämpft und Teil asymmetrischer Kompromißbildungen. Institutionen (Organisationen und Regime) sind nicht nur Akteure, sondern immer auch soziale Verhältnisse und Terrains, auf denen um ein bestimmtes Problemverständnis gekämpft und dabei versucht wird, bestimmte Interessen zu stärken und andere zurückzudrängen. So gehen beispielsweise in die CBD sehr heterogene Interessen ein wie etwa jene der Biotech-Unternehmen, vieler Regierungen biodiversitätsreicher Länder an der Inwertsetzung der dortigen Vielfalt, Schutzinteressen vor allem „nördlicher“ Umweltschutz-NGO oder Interessen indigener Völker. Die Verabschiedung eines völkerrechtlich verbindlichen Vertragswerkes homogenisiert diese Interessen jedoch noch keineswegs, selbst wenn ein Kompromiss hinsichtlich der Problemlage gefunden wurde. Sie bleiben vielmehr ein Bestandteil des weiteren Aushandlungs- und Umsetzungsprozesses. Wie auch im nationalen Bereich verdichten sich dabei die Interessen auf den verschiedenen Foren in sehr unterschiedlicher Weise – und dies kann letztlich die Spannungen und Widersprüche zwischen sehr verschiedenen Vertragswerken und Verhandlungsprozessen erklären.

2.2. Das Paradox von Kooperation und Wettbewerb

Die neuen Interessen der Industrie an genetischen Ressourcen verstärken auf den ersten Blick die „genetische Interdependenz“ zwischen Nord und Süd. Die Länder des Südens verfügen

nun über ein stärkeres Verhandlungspotential, da sie den Zugang zu den Ressourcen auf ihrem Territorium zu Zugeständnissen in anderer Hinsicht – Technologietransfer, Benefit Sharing etc. – nutzen können. Mit dieser Konstellation ist einmal das Zustandekommen der CBD erklärt worden (Svarstadt 1994). Zudem ist darüber hinaus die These abgeleitet worden, die CBD sei ein Beispiel für die gestiegene Verhandlungsmacht der peripheren Länder angesichts ökologischer Probleme (Biermann 1998). Bei dieser Rekonstruktion der Konflikte wie der aus ihnen resultierenden Abkommen wird jedoch übersehen, dass das Verhandlungspotential der Entwicklungsländer abhängig ist von technologischen und politischen Rahmenbedingungen. Dadurch kann es aber erheblich untergraben werden. Zwei Tendenzen spielen hier eine besondere Rolle: Zum einen führt die Tatsache, dass einer relativ kleinen Anzahl von Konzernen, die potentielle Abnehmer genetischer Ressourcen sind, eine relativ große Zahl von Staaten gegenübersteht, die an der Vermarktung „ihrer“ Ressourcen interessiert sind, zu einer *strukturellen Angebotskonkurrenz*. Ein Ausdruck dieser Konkurrenz ist das Bestreben, auf der Hitliste der „Mega-Diversitäts-Länder“ möglichst weit oben zu stehen und zudem alle möglichen Hürden, die potentielle Interessenten abschrecken könnten, zu beseitigen. Zum anderen verkompliziert die Vielzahl schon bestehender ex-situ-Sammlungen die Interdependenz: Wenn schon eine Fülle bislang nicht ausgewerteter genetischer Ressourcen in Genbanken, in botanischen Gärten oder in anderen privaten oder öffentlichen Sammlungen im Norden gelagert sind, inwieweit ist der Nachschub aus dem Süden dann tatsächlich noch notwendig?

Über die Angebotskonkurrenz hinaus, die noch dadurch verschärft wird, dass das tatsächliche Interesse der *Life Science Industry* an genetischen Ressourcen noch keineswegs abschließend geklärt ist, geht es in der internationalen Politik generell immer um *Konkurrenz und Kooperation*. Häufig wird bei der Analyse politischer Prozesse ausschließlich auf das Gelingen bzw. Nicht-Gelingen von Kooperation geachtet und allein die Frage verfolgt: Was sind die Interessen der Akteure und unter welchen Bedingungen sind sie zur Kooperation bereit? Ausgeblendet bleibt dabei die Tatsache, dass sich die internationale Politik auch nach der Aushandlung eines Kompromisses und der Etablierung von Prinzipien und Normen, die ein Problem und einen Interessenkonflikt regulieren sollen, grundsätzlich konflikthaft weiterentwickelt. Selbst wenn sich also ein gemeinsames Problemverständnis herausgebildet hat und damit die Einsicht in die Notwendigkeit einer Kooperation, und selbst wenn darüber hinaus ein Abkommen verabschiedet und Normen etabliert werden konnten, die als Reaktion auf dieses Problem dienen sollen, heißt dies nicht, dass nun allein eine kooperative Problemlösung vorliegt. Dies hat zwei Ursachen. Zum einen sind Prinzipien und Normen, auf die man sich geeinigt hat, isoliert betrachtet nicht geeignet, das tatsächliche Verhalten der Akteure, hier also vor allem der Regierungen, zu erklären. Sie sind lediglich ein Element, an dem sich ihre Bereitschaft, auch tatsächlich zu kooperieren, orientieren wird. Sie werden aber immer im Hinblick auf die eigene Interessenlage reinterpretiert: Welche Normen und Prinzipien sind nützlich, welche hinderlich? Wie weit ist also eine Regierung tatsächlich bereit, die Verpflichtungen zu erfüllen und wo wird sie versuchen, Auslegungsspielräume im eigenen Sinne zu nutzen, den Sinn der Abkommen langsam ins Gegenteil zu verkehren oder es sogar offen zu brechen. Die jüngste Vorgehensweise der USA im Rahmen der Klimaverhandlungen, sich an internationale Abkommen nur dann halten zu wollen, wenn sie den nationalen Interessen dienlich sind, ist nur der sichtbarste Ausdruck eines grundsätzlichen Problems. Allerdings zeigt dieser Fall

auch, dass die Fähigkeiten der Staaten, diese Spielräume und Verstöße tatsächlich auszunutzen, sehr ungleich verteilt sind.

Zum zweiten ist das Verhalten der Staaten/Regierungen immer im Kontext umfassenderer Entwicklungen zu betrachten. Regierungen agieren nicht nur in politischen Konfliktkonstellationen auf internationalen Konferenzen und bemühen sich um Kompromisse oder auch nicht. Sie agieren zudem auch unter Bedingungen struktureller Konkurrenzverhältnisse zwischen Standorten, Unternehmen und verschiedenen Bevölkerungsgruppen und damit immer auch im Hinblick auf die Legitimation ihres Handelns gegenüber den einheimischen Interessengruppen. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Auswirkungen bestimmter Maßnahmen auf andere Bereiche. So werden Maßnahmen im Rahmen der CBD immer auch daraufhin befragt, inwieweit sie andere Prozesse beeinflussen könnten. Von aktueller Bedeutung ist dies bspw. bei der Frage der Patentierung und des geistigen Eigentums an lebenden Organismen, wo die Bundesregierung – und hier insbesondere das Justizministerium – eine Aushöhlung des TRIPS-Abkommens durch die CBD auf jeden Fall vermeiden will. Die nationalstaatlichen Regierungen kooperieren also miteinander unter Bedingungen struktureller ökonomischer und politischer Konkurrenz und sogar zur Absicherung der Konkurrenz, d.h. ihrer eigenen Situation im globalen Wettbewerb.

Die von vielen angestrebte „win-win-Situation“ löst diese Konkurrenz nicht auf. Politische Kompromisse bringen sie freilich in handhabbare Formen, die keineswegs frei von asymmetrischen Machtverhältnissen sind. Nicht nur spielen die unterschiedlichen Machtpotentiale der beteiligten Staaten eine wichtige Rolle. Wichtige Akteure wie z.B. die lokale Bevölkerung sind teilweise gar nicht an der Kompromißbildung beteiligt. Selbst nach der Durchsetzung internationaler Abkommen sind also die in sie involvierten Interessen und deren Dynamik auch weiterhin zu berücksichtigen.

3. Zentrale Aspekte internationaler Biodiversitätspolitik

Bekanntlich stellt die nationale wie internationale Biodiversitätspolitik ein breiteres Querschnittsthema und ein überaus komplexes Konfliktfeld dar. Die Komplexität der Regelungsmaterie, die von der CBD berührt wird, tangiert auch eine Fülle sehr unterschiedlicher Interessenkonstellationen, von denen hier nur die wichtigsten im Hinblick auf die Frage von a&bs und selbst diese nur in ihren Kernstrukturen erwähnt werden können. Wichtig ist zunächst der Sachverhalt, dass es keineswegs ausschließlich um Interessengegensätze zwischen Nord und Süd geht. Einmal sind diese Pole in sich sehr heterogen: keineswegs alle Länder des Südens sind biodiversitätsreich - und selbst dann verfolgen sie aufgrund der Angebotskonkurrenz keine einheitlichen Ziele; und auch die Länder des Nordens verfolgen teilweise sehr unterschiedliche Interessen. Dies hat damit zu tun, dass ihre Politik im internationalen Terrain mit ihren spezifischen nationalen Interessenkonstellationen zusammenhängt. Zudem spielen auch Interessengegensätze zwischen anderen sozialen Akteuren eine Rolle; so z.B. geschlechtstypisch strukturierte Konflikte um die Verwendung genetischer Ressourcen im Rahmen geschlechtsspezifischer Formen der Arbeitsteilung (Akhter 2001) oder Konflikte innerhalb der Nationalstaaten zwischen Regierungen und indigenen Gemeinschaften. Des Weiteren läßt sich der Zusammenprall zwischen „marginalisierten“ lokalen Akteuren und einer globalen Elite

beobachten, die als Träger sich globalisierender Interessenlagen agiert (dem globalen Biodiversitätsmanagement; vgl. Goldman (Hg.) 1998). Diese Konflikte verdichten sich in widersprüchlicher Weise im Staat bzw. den zwischenstaatlichen Prozessen und schlagen sich auch im Gegeneinander staatlicher Apparate (z.B. verschiedener Ministerien) nieder. Wir können daher im folgenden nur einen kurzen Abriß über die wichtigsten Interessenkonstellationen geben.

3.1. Planungssicherheit: effektiver Zugang und geistiges Eigentum

Der Zugang zu genetischen Ressourcen kann praktisch höchst unterschiedliche Formen annehmen, in die die verschiedensten Akteure engagiert sind. Er kann deshalb hier bedeuten: Zugang zu geeignetem Saatgut für die eigene Aussaat oder für die konventionelle Züchtung; Zugang zu traditionellen Heilpflanzen bzw. „wild wachsenden“ Nahrungsmitteln; Zugang zu biologischen Proben zu Zwecken der Forschung (auch hier wieder in einer breiten Palette: von der Taxonomie bis zur Molekulargenetik) oder zur industriellen Verwertung. Allerdings sind diese letzten beiden Formen praktisch nur sehr schwer zu trennen, weil jede wissenschaftliche Forschung letztlich auch für industriellen Zwecke nutzbar gemacht werden kann und immer mehr Forschungen mehr oder weniger explizit einen ökonomischen Nutzen auch direkt anvisieren. Grundlagenforschung und angewandte Forschung können also immer weniger isoliert voneinander betrachtet werden. Dies hat mit einer weiteren Eigentümlichkeit der industriellen Verwendung zu tun. Gerade bei einer späteren gentechnischen Verwendung genetischer Ressourcen wird meist nicht mehr eine größere Menge Material zur eigentlichen Produktion benötigt, sondern allein die Verfügung über die „Information“, die einer erblichen Eigenschaft zu Grunde liegt und die in andere Organismen eingebaut werden kann (Heins 1997). Geht es um den Zugang zu genetischen Ressourcen zu Zwecken der industriellen Verwertung, dann spricht man, in Anlehnung an die Erkundung und Nutzbarmachung von Bodenschätzen, von *Bioprospektierung*. Die Prospektierung der biologischen Vielfalt ist damit die wichtigste und umstrittenste Zugangsproblematik. Aufgrund der erwähnten Vorteile, auf schon bekanntes Material zurückgreifen zu können, ist besonders das traditionale Wissen um die genetischen Eigenschaften gefragt, seien es traditionale Heiler oder bäuerliche Kenntnisse über besondere Eigenschaften von Pflanzen und Tieren. Involviert in Bioprospektierungsprojekte sind damit sehr unterschiedliche Gruppen:

- in- und ausländische Unternehmen,
- in- und ausländische Forschungseinrichtungen (inkl. botan. Gärten),
- HeilerInnen, lokale Heilpflanzen- und SaatgutverkäuferInnen,
- lokale Gemeinschaften (indigene und nicht-indigene),
- LandbesitzerInnen,
- Regierungsbehörden,
- NGO,
- Behörden von Naturschutzgebieten.
- u.a.m.

Andere Gruppen wie KonsumentInnen oder auch PatientInnen sind dagegen nur indirekt betroffen. Alle diese verschiedenen Gruppen, wie heterogen sie intern auch immer sein mögen, verfügen als Akteure in der Zugangsproblematik über sehr unterschiedliche Interessen und über unterschiedliche Machtressourcen, diese auch durchsetzen zu können. Schon zwischen großen Transnationalen Konzernen (TNC) und kleinen Entwicklungsländern herrscht kein Machtgleichgewicht, insofern erstere über ganz andere Ressourcen und Möglichkeiten verfügen, ihre Interessen durchsetzen zu können. Hinzu kommt die schon erwähnte Angebotskonkurrenz zwischen Südländern, die ihnen die Verfolgung eigener Interessen, insbesondere ein effektives benefit sharing, ebenfalls erschwert. Noch schwerer wiegen natürlich die Machtungleichgewichte zwischen TNC und lokalen Akteuren. Diese reichen von der Verfügung über wissenschaftliches und juristisches Wissen bis hin zu den finanziellen Mitteln, die eigenen Interessen notfalls auch vor Gericht durchsetzen zu können. Wie die Kampagne gegen die Patente auf den Neem-Baum gezeigt hat, kann dies gerade beim national verankerten Patentrecht nur exemplarisch erfolgreich sein, wenn lokale Akteure durch eine breite internationale Öffentlichkeit und finanzielle Ressourcen aus dem Norden unterstützt werden.

Die Machtungleichgewichte in den verschiedenen politischen Prozessen (internationale Verhandlungen, nationale Legislation, konkrete Zugangsabkommen) spiegeln sich nicht zuletzt darin wieder, dass Aspekte der *Planungssicherheit* mit hoher Priorität verhandelt werden aufgrund der dahinter stehenden Interessen – insbesondere der transnationalen Agrar- und Pharmaunternehmen, Forschungsinstituten sowie „ihrer“ nördlichen Regierungen. Dabei geht es vor allem um einen *effektiven Zugang*. Unternehmen und Forschungseinrichtungen wollen sicherstellen, dass möglicherweise kostspielige Forschungsvorhaben nicht nachträglich durch unklare Rechtsverhältnisse bedroht werden. Dafür sind sie prinzipiell durchaus bereit, Verträge und bindende rechtliche Regelungen zu a&bs in Kauf zu nehmen (zur Situation im Pharmabereich vgl. Glowka/Plän/Stoll 1998). Allerdings muß diese Einschätzung in zweierlei Hinsicht eingeschränkt werden. Denn einmal läuft parallel zu Bioprospektierungsverträgen einiger Firmen und den Verhandlungen zu a&bs im Rahmen der CBD die illegale Aneignung genetischer Ressourcen, die sogenannte Biopiraterie, weiter. Umstritten ist auch, wie eng Fragen des Vorteilsausgleichs an Zugangsfragen gekoppelt und dann auch konkretisiert werden. Die Frage ist also, ob Firmen und Forschungseinrichtungen tatsächlich bereit sind, einen realen Anteil am kommerziellen Gewinn mit den ursprünglichen Nutzern genetischen Materials zu teilen, in welcher Form dies geschehen soll (monetär oder in nicht-monetärer Form) und wie verbindlich die Regelungen, auch im Hinblick auf Informationen über die künftige kommerziellen Verwendungen, sind. Diese Frage führt ins Zentrum der Konflikte um a&bs.

„Biopiraterie“⁴

Ein Hauptunterschied im Hinblick auf den Zugang zu genetischen Ressourcen liegt natürlich in der Frage, inwieweit ein Zugang gerechtfertigt ist oder nicht – und was das eigentlich bedeuten könnte. Hier ist der Vorwurf der Biopiraterie angesiedelt, aber ebenso das Bestreben, Rechte an genetischem Material zu erhalten. Der Vorwurf der Biopiraterie wurde in Anleh-

⁴ Der Begriff der Biopiraterie ist ein politischer Kampfbegriff, der die Legitimität derer, die der Biopiraterie bezichtigt werden, in Frage stellen soll. Wir verwenden ihn nicht als analytische Kategorie.

nung an den Vorwurf der Produktpiraterie formuliert. Damit wurde von den Industrieländern die Verletzung geistiger Eigentumsrechte (neben Patenten auch Copyrights oder Trademarks) durch Länder des Südens gebrandmarkt. Diese Produktion von Raubkopien oder Software hatte einen wichtigen Anteil an der Durchsetzung des TRIPS-Abkommens. Dieses Abkommen soll diese Praxis dadurch verhindern, dass es bei IPR weltweit vergleichbare Schutzstandards einrichtet. Und diese Schutzstandards sind ebenfalls für die Produkte der *Life Industry* wichtig, glauben sie doch allein durch die Anwendung des Patentrechtes ihre erheblichen Investitionen für Forschung und Entwicklung absichern zu können. Gerade dadurch trägt das Patentrecht aber nach Meinung von KritikerInnen zur Biopiraterie bei. Denn nun werden bislang frei zugängliche genetische Ressourcen mit IPR, besonders auch mit Patenten, belegt und dadurch ihre Nutzung bzw. der Gewinn daraus monopolisiert. Hinter dem Vorwurf der Biopiraterie steht also die Praxis, auf aus traditionellen Quellen gewonnenes Material Patentansprüche anzumelden. Strittig ist dabei, was denn eine legale Praxis wäre und inwieweit die Frage der legalen Aneignung hier überhaupt passt. Dies wird von den verschiedenen Akteuren höchst kontrovers beurteilt (vgl. dazu IV.4.2.).

3.2. Nationale Souveränität und Angebotskonkurrenz

Die wohl wichtigste Veränderung im Hinblick auf Zugangsfragen, die direkt mit dem Inkrafttreten der CBD verbunden ist, ist zweifelsohne die Anerkennung der nationalen Souveränität. Genetische Ressourcen sind nicht mehr ein „globales Erbe der Menschheit“. Mit der CBD wurde die nationale Souveränität über die biologische Vielfalt völkerrechtlich verbindlich festgeschrieben (CBD-Präambel, Art. 3 und 15.1; vgl. Svarstad 1994). Dies bedeutet nicht, dass damit Nationalstaaten auch die Eigentümer genetischer oder biologischer Ressourcen wären. Nationale Souveränität heißt hier zunächst nur, dass Staaten das Recht haben, Regeln und Gesetze zum Umgang mit biologischer Vielfalt national festlegen zu können. Insofern ist die nationale Souveränität also ein zentrales Element im internationalen System der Verfügungsrechte im Umgang mit genetischen Ressourcen. Die Verfügung über Ressourcen hat mit Aspekten der genannten Planungssicherheit zu tun. Denn die benötigten klaren Rechtsverhältnisse kann der Nationalstaat mit seinem Gewaltmonopol am besten sichern. Die Frage ist allerdings, inwieweit sich unter dem Prinzip der nationalen Souveränität lokale Bevölkerungsgruppen artikulieren können und welche Rechte sie haben – insbesondere wenn ihre Interessen denen nationalstaatlicher Akteure oder dominanter Interessengruppen widersprechen. Die Frage, was nationale Souveränität konkret heißt, liegt in gewisser Weise quer zu den anderen Problemen, taucht also immer wieder auf - bei Fragen des Zugangs, Vorteilsausgleichs, geistigen Eigentums oder Technologietransfers. Nationale Souveränität ist die notwendige Vorbedingung für die Verteilung von Verfügungsrechten und die staatliche Garantie dieser Rechte: *staatlich-politisches Handeln steht hier nicht gegen die Interessen der ökonomischen Akteure, sondern ist die Voraussetzung der Inwertsetzung*. Ob damit der Schutz der Ressourcen oder auch nur ihre schonende Nutzung zu erreichen ist, ist durchaus fraglich.

Ein Aspekt der internationalen Konkurrenz, die *strukturelle Angebotskonkurrenz* der Länder, in denen biologische Vielfalt vorkommt, wurde bereits erwähnt. Dies stärkt vor allem „nördliche“ Interessenten an der Aneignung der biologischen Vielfalt, denn sie können auf „gute Bedingungen“ pochen. In Zeiten immenser Kreditschulden vieler Länder, die vielfach auch

Länder mit großer biologischer Vielfalt betrifft, und den ihnen auferlegten Strukturanpassungsmaßnahmen werden die Regierungen zudem zur zerstörerischen Nutzung ihrer natürlichen Ressourcen verleitet. Oder sie versuchen zumindest, das eigene Land in den Besitz neuester Technologien zur Nutzung ihrer Ressourcen zu bringen. Eine von Regierungs- oder NGO-VertreterInnen verwendete Metapher ist diesbezüglich immer wieder, den „losfahrenden Zug der biotechnologischen Revolution“ nicht zu verpassen. Denn auch viele Regierungen, Forschungsinstitute und Unternehmen in den Biodiversitätsländern wollen daran teilhaben. Dafür ist die Einschätzung entscheidend, dass die neuen Biotechnologien und insbesondere die Gentechnologie als wichtig für die Stellung von Staaten im globalen Wettbewerb gilt. Neben der Frage der geistigen Eigentumsrechte wird dadurch auch der Technologietransfer zunehmend bedeutsamer. Dieser Zeitdruck hebt jedoch tendenziell demokratische Verfahren aus. Im Konflikt darum, wem der Vorrang zu geben ist - der effizienten Aneignung und der Suche nach Technologietransfer oder der möglichst demokratischen Einbeziehung lokaler Akteure und ihrer Interessen - gewinnt die erste Position immer wieder die Oberhand. Und zwar gerade, weil die Regierungen des Südens selbst an einer effizienten und damit potentiell undemokratischen Aneignung und Inwertsetzung interessiert sind.

So stehen schon die biodiversitätsreichen Nationalstaaten des „Südens“ in einem Konkurrenzverhältnis zueinander um die eher knapp bemessene Nachfrage in Form von großen TNC aus der Sparte der *Life Sciences Industries*, was sich bei der nationalen Gesetzgebung auswirken dürfte. Vor allem sind die einzelnen Bestimmungen zur Ausgestaltung von Eigentumsrechten umstritten (innerhalb von CBD/FAO und WTO wie im Verhältnis zwischen beiden). Zwar haben sich CBD und FAO in den letzten Jahren deutlich angenähert und es hat insofern eine gewisse Homogenisierung stattgefunden, als Themen der jeweiligen Verhandlungsrunden auch im jeweils anderen Terrain diskutiert wurden. Gleichwohl bleiben aber in beiden Feldern durchaus Differenzen bestehen (vgl. unten IV.3.).

3.3. Stellenwert von Schutz und Erhaltung

Die dominante Argumentationsfigur im Umgang mit der biologischen Vielfalt lautet im Umkreis der CBD – die sich in dieser Hinsicht von anderen Abkommen unterscheidet –, dass der ökonomische Wert genetischer Ressourcen geeignet sei, dem Naturschutz neue Finanzierungsquellen zu erschließen. Seien es bereits etablierte Naturschutzgebiete wie bspw. der US-amerikanische Yellowstone-Naturpark oder neu zu gründende Schutzgebiete – immer häufiger wird nicht nur darauf verwiesen, dass in diesen Gebieten ökonomisch wertvolle Ressourcen vorhanden sind. Schon längst ist es zur Praxis geworden, dass z.B. der US-amerikanische *National Park Service* Zugangsverträge mit Firmen und Forschungsinstitutionen abschließt, um von der kommerziellen Nutzung bspw. von Mikroorganismen aus dem Gebiet der heißen Quellen zu profitieren.⁵

Diese Praxis ist zumindest insoweit erstaunlich, als es der ursprüngliche Sinn von Naturschutzgebieten war, den Zugang zu begrenzen. Seien es klassische reine Schutzgebiete oder Biosphärenreservate mit abgestuften Nutzungsformen – stets zielte die Praxis darauf, bedroh-

⁵ Erst in letzter Zeit hat die Parkverwaltung auch zu einer öffentlichen Debatte über diese durchaus kontroverse Praxis aufgefordert; vgl. <<http://www.nature.nps.gov/benefitsharing>>

te Arten oder Ökosysteme durch eine Regulierung des menschlichen Zugangs zu erhalten (vgl. BfN 1998). Dabei ist das klassische Schutzkonzept, dass noch auf den Verzicht jeglicher Nutzung zielte, allerdings schon seit Beginn der 80er Jahre in die Kritik geraten und durch zwei gegenläufige Überlegungen ausgehöhlt und ersetzt worden. So gab es unter dem Begriff des „sustainable use“ schon des längeren in der IUCN eine Debatte darüber, dass die Einrichtung von Schutzgebieten vor allen in den Ländern des Südens nicht gegen den Willen der betroffenen Bevölkerung erfolgen solle. Vielmehr müsse ihnen erlaubt sein, entweder nachhaltige Nutzungsformen weiter zu verfolgen oder aber ein akzeptabler Einkommensausgleich oder gar ein Anreiz zur Respektierung der Schutzgebiete, bspw. in Form von Einkommensquellen beim Öko-Tourismus, gegeben werden (Allen/Edwards 1996).

Wie immer es um die tatsächliche Attraktivität dieser Konzepte bestellt sein mag, läßt sich diese Praxis gut mit Überlegungen verbinden, die aus ganz anderen Quellen stammen. Denn das Argument, die Biodiversität stelle eine sehr wertvolle ökonomische Ressource dar, die für Zwecke des Naturschutzes, aber auch für nationale Entwicklungsstrategien fruchtbar gemacht werden könne, klingt nur auf den ersten Blick ähnlich. Denn hier wird zunächst auf den ökonomischen Wert verwiesen, und danach ein Schutz der Biodiversität als sinnvoll dargestellt, der diesen ökonomischen Wert zu erhalten gestatte und der daher auch aus ökonomischen Gründen rational sei. Wird beim ersten Argument der ökonomische Nutzen in den Dienst der Erhaltung gestellt, dann beim zweiten Argument die Erhaltung in den Dienst der ökonomischen Nutzung. Die beiden Forderungen ergänzen sich also nicht einfach vorteilhaft, sondern sie kehren das Verhältnis von Schutz und Nutzung um. Um es pointiert zu formulieren: Die Tendenz zur Kommerzialisierung der Biodiversität funktionalisiert selbst noch die Erhaltung der Natur (vgl. etwa Wolfrum/Stoll 1996: 12).

Dadurch wird in der Tat der Naturschutz selbst profitabel. Und Schutzinteressen stehen nicht mehr per se im Gegensatz zu kommerziellen Interessen an einer Ausbeutung der Natur. Allerdings ist auch nicht zu übersehen, dass in vielen Teilen der Welt die Ausbeutung von Bodenschätzen oder biologischen Ressourcen wie Tropenholz die Nutzung und Erhaltung genetischer Ressourcen noch weit übersteigt. Schon von daher ist es fraglich, inwieweit der ökonomische Wert der Biodiversität tatsächlich ein zentraler Hebel zur ihrer Erhaltung darstellt. Zweifel sind schon deswegen angebracht, als die beschriebene Praxis der Bioprospektierung ja keineswegs die langfristige Erhaltung der Ökosysteme erforderlich macht. Sind einmal die Informationen gewonnen, d.h. die genetischen Eigenschaften entdeckt, dann ist das Interesse an der Erhaltung der untersuchten Organismen aus ökonomischer Sicht erschöpft. Zudem ist noch längst nicht klar, inwieweit die Industrie aus technischen Gründen tatsächlich dauerhaft am Nachschub genetischen Materials interessiert ist, inwieweit schon genügend Ausgangsmaterial gesammelt oder sogar eine kombinatorische Chemie sich durchsetzt, die auf die Zufuhr „natürlichen“ Materials gar nicht mehr angewiesen ist (Macilwain 1998).

3.4. Implementierung auf nationaler und lokaler Ebene

Als zwischenstaatliches Rahmenabkommen bedarf die CBD der Umsetzung ihrer Verpflichtungen in nationales Recht.⁶ Das ist nicht nur aus völkerrechtlichen Gründen geboten, es folgt

⁶ Gerade bei der Gewährung des Zugangs spielt auch die über dem Nationalstaat liegende regionale Ebene eine

auch durchaus der politischen Logik staatlichen Handelns. Zumindest die formale Souveränität der Staaten, auf ihrem Territorium bindendes Recht zu erlassen, ist durch die CBD eher gestärkt worden, weil die nationale Souveränität über genetische Ressourcen explizit bestätigt wurde. Etwas anders sieht es mit der tatsächlichen Souveränität vieler Staaten aus, ihre politischen Ziele auch erreichen zu können. Hier spielen sowohl die organisatorischen und institutionellen Voraussetzungen politischen Handelns eine Rolle, als auch die bestehenden Machtungleichgewichte sowohl zwischen den Staaten als auch zwischen Staaten und anderen Akteuren wie vor allem den TNC oder internationalen Organisationen wie Weltbank oder IWF. Das erste Problem, die institutionellen und organisatorischen Voraussetzungen, um die Bestimmungen internationaler Verträge auch umsetzen zu können, wird unter dem Stichwort *capacity building* diskutiert. Dies betrifft Fragen, die von der legislativen Kompetenz über wissenschaftlich-technisches Know-how bis hin zur ausreichenden Ausstattung mit Finanzmitteln reichen. Spätestens bei diesem Punkt wird auch die tatsächliche Souveränität der Staaten angesprochen. Diese ist aber nicht nur insoweit beschränkt, als viele Entwicklungsländer nicht über die juristischen und wissenschaftlichen Kompetenzen sowie die organisatorischen und finanziellen Ressourcen verfügen, um ihre politischen Absichten verfolgen und umsetzen zu können. Viele internationale Abkommen beinhalten Gestaltungsspielräume, die aber nur dann auch in der nationalen Implementierung genutzt werden können, wenn die entsprechenden Kompetenzen auch vorhanden sind. Zudem sind viele schwächere Staaten auch einem starken bilateralen Druck mächtigerer Staaten ausgesetzt, nationale Gesetze in deren Sinne zu erlassen. So vor allem im Bereich der IPR, wo die USA und andere Industrieländer selbst nach dem Inkrafttreten des TRIPS-Abkommens, das bilateralen Druck eigentlich verhindern soll, von ihnen abhängige Länder unter Druck setzt.⁷ Während internationale Umweltabkommen generell und auch die CBD in vielen Punkten von der Innenpolitik der USA als dem weltweit dominierenden Akteur abhängig ist, haben schwächere Staaten dem internationalen Druck oder auch den Strategien der TNC wenig entgegenzusetzen.

Gleichwohl heißt dies nicht, dass die nationale Ebene angesichts der Zunahme internationaler Abkommen und Regelwerke eine schwindende Rolle spielen würde. Dies gilt insbesondere auch im Hinblick auf den Zugang zu genetischen Ressourcen und der Etablierung und Absicherung neuer Märkte. Zur Konstitution dieser Märkte bedarf es nicht nur internationaler Verhandlungen, sondern weiterhin auch der Implementierung der Verhandlungsergebnisse auf nationalstaatlicher Ebene. Mit der CBD und verwandten Regulierungsforen wurde lediglich ein allgemeiner Rahmen gesetzt, der erst noch nationalstaatlich ausgefüllt werden muss und der zudem auch in bi- und multilateralen Verhandlungen weiter ausgestaltet wird. Die internationalen Bestimmungen setzen sich jedoch nicht unmittelbar auf nationaler und lokaler Ebene durch. Dies schon deswegen nicht, weil die teilweise widersprüchlichen Bestimmungen verschiedener Abkommen immer wieder auch Gestaltungsspielräume eröffnen und zudem auch die Verhandlungen um die Ausgestaltung auf internationaler Ebene weitergehen. Internationale Bestimmungen und Interessen spielen zwar eine Rolle in nationalen und loka-

Rolle. Prominent ist die Entscheidung 391 des Anden Paktes, mittels derer *Peru, Ecuador, Kolumbien, Venezuela und Bolivien* ihre Zugangslegislation koordinieren wollen.

⁷ Vgl. dazu die Studie von GRAIN: <http://www.grain.org/publications/trips-plus-en.cfm>.

len Politikprozessen, doch sie werden durch andere Kräfte- und Interessenkonstellationen teilweise modifiziert.

Deswegen kann auch angesichts des Bedeutungszuwachses internationaler Abkommen nicht von einem Verschwinden des Nationalstaats die Rede sein. Internationale politische Institutionen wie die CBD werden zwar in Zukunft an Bedeutung gewinnen, die Konkretisierung ihrer Politiken wird aber wohl auch weiterhin an die Ebene des Nationalstaates rückgebunden bleiben. Selbst die Durchsetzung hegemonialer Projekte und spezifischer Interessen im internationalen Rahmen, etwa durch die USA, bleibt, von Ausnahmefällen abgesehen, an die Implementierung durch staatliche Apparate in anderen Ländern gebunden. Dies heißt aber noch nicht, dass sie damit auch unmittelbar auf der lokalen Ebene verankert wären. Hier spielen nicht nur die schon erwähnten Probleme des *capacity building* eine Rolle, sondern generell die Struktur des jeweiligen nationalen politischen Systems. Einmal ist ganz grundsätzlich das Ausmaß an Rechtssicherheit oder an förderalen Spielräumen wichtig, aber auch die tatsächlichen Partizipations- und Gestaltungschancen der lokalen Akteure: Inwieweit gelingt es ihnen, mit ihren Interessen und Problemen im nationalen Rahmen Gehör zu finden, inwieweit werden diese von mächtigeren Akteuren unterdrückt? Selbst in dieser Hinsicht spielt – wie schon beim Artikel 8(j) der CBD erwähnt – aber die tatsächliche Verfasstheit des jeweiligen Nationalstaats eine entscheidende Rolle (vgl. zur Implementierung der Zugangsbestimmungen etwa den Text des CBD-Sekretariats: www.biodiv.org/convention/cops.asp (Nr. 20)).

IV. Die Regulierung von Zugang, Vorteilsausgleich und Eigentumsrechten

Die Aneignung der biologischen Vielfalt und insbesondere genetischer Ressourcen findet mit oder ohne rechtlichen Rahmen- permanent statt. Sie kann *erstens* legale Formen annehmen, wenn ein nationaler rechtlicher Rahmen in Anlehnung an die CBD geschaffen wurde. Die konkreten Zugangsabkommen können sich *zweitens* aber auch am internationalen Recht orientieren, ohne dass letzteres bereits in nationales Recht umgesetzt wurde. In vielen Fällen läuft die Aneignung *drittens* weitgehend ohne rechtlichen Rahmen oder mit einem, der der CBD nicht genügt. Dies ist der Grund, weshalb einige NGO und ExpertInnen von *Biopiraterie* sprechen (s.o.). Die Frage, *wie* die Aneignung im konkreten Fall geschieht, wird weniger durch formalrechtliche Regelungen bestimmt (obwohl diese natürlich eine Rolle spielen), sondern wird letztlich durch politische Auseinandersetzungen und Kräfteverhältnisse entschieden.

Vor diesem Hintergrund ist die jüngste a&b&s-Dynamik zu verstehen. Wie bereits gesagt, geht es in der gegenwärtigen internationalen Biodiversitätspolitik ganz entscheidend um die Planungssicherheit (gesicherter und effektiver Zugang sowie die Sicherung der geistigen Eigentumsrechte) für „moderne“ Akteure wie Unternehmen oder Forschungsinstitute, die ihre Interessen über die nördlichen Regierungen in den internationalen Verhandlungsprozeß einbringen. Die „Effizienz“ des Zugangs äußert sich in möglichst klaren und einfachen Regeln, klaren Repräsentationsstrukturen und Zuständigkeiten sowie Eigentumsverhältnissen. Von Seiten der Unternehmen aus kommt es dabei darauf an, die sog. Transaktionskosten niedrig zu halten. Damit sind weniger die expliziten Kosten (bspw. durch benefit sharing) gemeint, sondern mehr die indirekten Kosten, die durch zeitliche Verzögerungen oder durch hohen Infor-

mationsaufwand entstehen können und durch „effektive“ Regelungen klein gehalten werden können.

1. Der rechtliche Rahmen ...

Den Staaten wird mit der CBD das souveräne Recht über ihre natürlichen Ressourcen, also auch die sich auf ihrem Territorium befindliche *in situ* vorkommende biologischen Vielfalt zugesprochen.⁸ Gleichzeitig verpflichten sie sich, den Zugang zu ermöglichen.⁹

Der Zugang zu genetischen Ressourcen ist im Rahmen der CBD insbesondere in Artikel 15 geregelt, wobei die dort festgelegten Bestimmungen noch relativ allgemein gehalten sind. Dieser Artikel legt fest, dass der Zugang zu biologischer Vielfalt (a) mit einem Mechanismus zum gerechten Vorteilsausgleich (*benefit sharing*) einher gehen muss, (b) die vorherige informierte Zustimmung der „Geber“ eingeholt werden muss (*prior informed consent*; PIC; Art. 15.5.) und (c) der Zugang gegenseitig einvernehmlich erfolgen soll (*mutually agreed terms*; MAT; Art. 15.4.). In Artikel 16 wird der Zugang zu Technologie, inkl. Biotechnologie, vereinbart und im 2. Absatz mit dem Zusatz versehen, dass die IPR gesichert bleiben müssen. Der „Biotechnologie-Artikel“ 19 Artikel 19.2. besagt, dass *benefit sharing* insbesondere gewährleistet werden soll, wenn genetischen Ressourcen den Input für biotechnologische Entwicklungen bilden.

Gerade für Artikel 15 ist das Prinzip der nationalen Souveränität entscheidend, das den Staaten das Recht gibt, den Zugang zu regeln, aber auch die Verpflichtung enthält, ihn zu ermöglichen. Diese Souveränität beinhaltet also nicht, dass Staaten den Zugang zu genetischen Ressourcen beliebig einschränken können. Der übergeordnete Leitgedanke der CBD ist im Gegenteil die Erleichterung des Zugangs („to facilitate access“) – eine etwas merkwürdige Bestimmung, wenn es sich um ein reines Naturschutzabkommen handeln würde. Zudem ist es auch kein Wunder, dass Art. 15 wesentlich wichtiger ist als Art. 16. Der Zugang zu genetischen Ressourcen spielt, da im Interesse „des Nordens“, eine wesentlich größere Rolle als der Zugang zu Technologien, der vor allem im Interesse der Entwicklungsländer ist.

Die Artikel 15.6. und 19.1. besagen, dass die allgemeine bzw. biotechnologische Forschung (bezogen auf Grundlagen- und Anwendungsforschung) partizipativ erfolgen soll, insbesondere unter Beteiligung der Entwicklungsländer (Artikel 18 allgemeine Kooperationsbeziehungen).

2. ...und was er im Einzelnen bedeutet

Verschiedentlich wird festgestellt, daß es sich bei der CBD und den dort festgelegten Zugangsregulierungen nicht um ein dingliches internationales Recht über genetische Ressourcen handle, sondern um die Zuweisung einer Regelungskompetenz an die souveränen Staaten

⁸ In das International Undertaking wurde bereits 1991 eine Bestimmung aufgenommen, dass die Staaten souveräne Rechte über ihre PGR hätten (Annex III, Entscheidung 3/1991); das IU war jedoch bislang völkerrechtlich unverbindlich.

⁹ Zusätzlich verpflichten sie sich u.a. dazu, ihre biologische Vielfalt zu identifizieren sowie nationale Pläne und Strategien für Schutz und Nutzung zu entwickeln.

(Wolfrum/Stoll 1996: 33; Glowka et al. 1994: 76ff.). Daher sind die einzelnen Bestimmungen nicht nur weiterhin Gegenstand internationaler Auseinandersetzungen, sondern auch der konkreten nationalen Implementierung.

2.1. access

Was Zugang zu genetischen Ressourcen (nicht zu biologischer Vielfalt insgesamt) konkret heißt, ist insbesondere in Artikel 15.1. festgelegt und dennoch in der konkreten Ausformung umstritten.

„Recognizing the sovereign rights of States over their natural resources, the authority to determine access to genetic resources rests with the national government and is subject to national legislation.“ (Artikel 15.1.)

Die nationale Souveränität wird hier verbunden mit dem Recht, den Zugang zu genetischen Ressourcen zu regeln. Glowka et al. (1994: 76) weisen darauf hin, dass die nationale Souveränität nicht das Eigentum der Staaten an den genetischen Ressourcen begründet, sondern dies der nationalen Legislation überlassen sei. Im nächsten Abschnitt wird festgelegt, dass die Vertragsstaaten den Zugang ermöglichen sollen (to facilitate) und keine Restriktionen gegen die Ziele der CBD erlassen soll.¹⁰ Dabei ist umstritten, was unter „Restriktionen“ genau zu verstehen sei. Das dominante Verständnis besteht darin, dass der Zugang grundsätzlich möglich sein, klar geregelt und nicht restriktiv sowie keine zu hohen monetären und anderen Kosten verursachen sollte.

Schließlich ist wichtig, dass die vor Inkrafttreten der CBD erworbenen genetischen Ressourcen nicht unter die Konvention fallen (Artikel 15.3.), was nicht zuletzt ein Spiegel der internationalen Kräfteverhältnisse ist. Denn dadurch steht das hier gesammelte Material weiterhin für kommerzielle Zwecke frei zur Verfügung.

2.2. mutually agreed terms und prior informed consent

Der Begriff der „gegenseitig akzeptierten Bedingungen“ (MAT) besagt, dass das Geberland und die Nehmerinstitution die konkrete Form des Zugangs in einem Verhandlungsprozess vereinbaren müssen. Hierfür wird es wichtig sein, ob die Geberländer Institutionen bestimmen (sog. *focal points* bzw. *competent national authorities*), die zu Verhandlungen in der Lage sind, nämlich inhaltlich kompetent und rechtlich autorisiert. Solche Institutionen können etwa Regierungsbehörden, Forschungsinstitute oder NGO sein.

Ein Problem besteht darin, dass eine solche Institution potentiell allen Akteuren bekannt und von ihnen anerkannt sein muss. Eng damit verbunden ist die Frage, wer überhaupt um Akzeptanz gefragt wird. In den Geberländern selbst bleibt oft unklar, ob staatliche Institutionen alleine verhandeln dürfen oder andere lokale Gruppen einbeziehen müssen. Die MAT-

¹⁰ Der wichtige Verb „to facilitate“ ist an keiner Stelle der CBD erläutert und ein weiterer Beleg für die Vagheit der Bestimmungen, die in folgenden internationalen und nationalen Politikprozessen erst ihre Bedeutung entfalten müssen.

Bestimmung selbst legt das nicht fest, sondern es bleibt der Umsetzung der CBD in den Ländern und den dortigen Auseinandersetzungen überlassen.

Das Prinzip des PIC ist in der CBD festgelegt in Artikel 15.5. Im Rahmen der CBD bedeutet es an dieser Stelle, dass die Nutzer der genetischen Ressourcen die *Geberländer* vorab darüber informieren sollen, was sie mit genetischen Ressourcen vorhaben, was wiederum Grundlage für eine Entscheidung der Geber ist, Zugang zu gewähren. Dabei besteht auch hier das Problem, dass auf Geberseite die Regierungen bzw. die von ihr bestimmte Institution ihre Zustimmung geben müssen. Zudem kann natürlich nicht eindeutig festgelegt werden, was „informed“ genau bedeutet (vgl. ten Kate/Laird 1999: 27). Die PIC-Bestimmung steht schließlich in einem Spannungsverhältnis mit Unternehmensinteressen am Schutz von Betriebsgeheimnissen bzw. an effizienten Regulierungen. Die Sammler von genetischen Ressourcen, die ja nicht unbedingt mit den späteren Nutzern identisch sein müssen, sind auch verpflichtet, ihre Sammlungen per Vertrag zu legalisieren und die in der CBD aufgeführten Anforderungen zu erfüllen. Da in der Praxis Sammlungen häufig durch Intermediäre stattfinden, die die genetischen Ressourcen dann weitergeben, kann PIC kompliziert werden. Denn das Zugangsabkommen kann festlegen, dass auch in der weiteren Verwendung die ursprünglichen Geber dieser zustimmen müssen. Gerade hier wird es wichtig werden, ob auch die sog. Nehmerländer gesetzliche Bestimmungen erlassen, denen zufolge die Nutzer der genetischen Ressourcen nachweisen müssen, dass sie diese legal, d.h. mit PIC, MAT und einem benefit sharing-Mechanismus, erhalten haben. Dieses Problem wird durchaus gesehen. Insgesamt ist die PIC-Bestimmung bislang relativ schwach, sie könnte aber ein wichtiges rechtliches Einfallstor für schwächere Interessen sein. Dies zeigt, dass hinsichtlich MAT und PIC eine Spannung besteht zwischen dem Ziel einer effizienten Aneignung genetischer Ressourcen und der Konsultation/Partizipation lokaler Gruppen, um deren Wissen es ja auch geht. Die Forderung nach umfassender Information und Beteiligung „Marginalisierter“ ist zwar in der Sache begründet. Allerdings ist hier letztlich entscheidend, inwieweit lokale Akteure das nötige Vorwissen haben und sich der Probleme bewusst sind, politisch organisiert sind und überhaupt Verhandlungsmacht aufbauen können.

Dass es Spielräume im Prozess der nationalen Umsetzung der CBD gibt, zeigen beispielsweise die philippinische Legislation oder die entsprechende Bestimmung des Anden Paktes. Sie gehen beide über die CBD hinaus und legen fest, dass die Zustimmung ggf. auch von lokalen Gemeinschaften oder indigenen Völkern eingeholt werden muss (ten Kate/Laird 1999: 28f.).

2.3. benefit sharing

Der Ausgangspunkt für Unternehmen, Forschungsinstitute, „nördliche“ und viele „südliche“ Regierungen sowie viele NGO ist, dass „benefits“ nur aus der Nutzung kommen und ein Fluss an genetischen Ressourcen daher grundsätzlich erwünscht ist. Die Fragen sind dann einmal direkt, wer den „benefit“ wie nutzt, wie Vorteilsausgleich aussehen soll und aussieht, zu welchen Lasten es geht. Darüber hinaus kommt es darauf an, die Bedingungen des Flusses an genetischen Ressourcen vor dem Hintergrund der historischen Erfahrung zu betrachten, dass zwar Ressourcen und Wissen aus dem Süden frei und kostenlos verfügbar waren, dann aber kommerzialisiert wurden. Dabei wird nur von einigen indigenen Völkern und radikaleren

NGO schon die Grundannahme in Frage gestellt, dass es vor allem darum gehe, den „modernen“ Akteuren den Zugang zu sichern, um genetische Ressourcen in Wert zu setzen und dann Vorteile aufteilen zu können (exemplarisch GAIA/GRAIN 2000). Diese Position, die darauf hinweist, dass in vielen Fällen ein Nutzen eher aus der traditionellen Verwendung genetischer Ressourcen herrührt und nicht nur aus einem „Genfluß“ in den Norden, ist jedoch bislang eher marginal.

Der Vorteilsausgleich ist in der CBD zwar an prominenter Stelle genannt (bei den Zielen in Artikel 1), aber eher schwach verankert. Artikel 15.7 verwendet das Wörtchen „aim“, nicht das stärkere „requirement“: Jedes Land soll Maßnahmen ergreifen „*with the aim of sharing in a fair and equitable way the results of research and development and the benefits arising from the commercial and other utilization of genetic resources...*“ (ähnlich in Artikel 19.2 hinsichtlich der Biotechnologie). Obwohl es allein vom CBD-Sekretariat 500 veröffentlichte Seiten mit Studien zu diesem Thema gibt, ist die Frage des Vorteilsausgleichs noch sehr unklar. Byström et al. (1999) zeigen auf, dass dies insbesondere die Adjektive betrifft, die die Art des benefit sharing kennzeichnen: *fair and equitable*. Zudem heben sie hervor, dass sie benefit sharing nicht nur als Umverteilungsmechanismus verstehen, sondern eingebettet in umfassendere Verhältnisse: IPR, die jeweilige ökonomische Position, die Beteiligung am Entscheidungsprozeß sowie Kontrolle über die Forschung.

In der Regel wird bei den Mechanismen eine grobe Unterscheidung zwischen monetärem und nicht-monetärem Vorteilsausgleich getroffen, die jeweils bi- oder multilateral vertraglich kodifiziert werden. Tendenziell werden bei Pharmafragen (d.h. Zugang zu „wilder“ Biodiv.) eher bilaterale, bei Agrarfragen (domestizierte Biodiv.) eher ein multilaterales Abkommen favorisiert (das IU, s.u.).

Nicht-monetäres benefit sharing ist beispielsweise Technologietransfer, gemeinsame Forschung, Ausbildung und allgemeines capacity building, Rückgabe von verändertem Material, Kollektionen zu erhalten, kostenlose Nutzung für Bevölkerung, wenn etwa ein Medikament entwickelt wurde, Zugang zu den Forschungsergebnissen oder Erfahrungsaustausch. *Monetäres benefit sharing* besteht etwa in der Beteiligung an Lizenzen und Patenten (royalties), Vorauszahlung, Gebühren für Bioprospektierung („up front fees“), Beteiligung an verschiedenen Schritten erfolgreicher Inwertsetzung (sog. „mile stone fees“), Gebühren pro Muster („per-sample fees“), Prozentanteil des Forschungsbudgets oder Ausrüstung von Laboratorien und anderen Forschungseinrichtungen.

Bislang dominieren nicht-monetäre Mechanismen. Aus unseren Forschungen drängt sich die Vermutung auf, dass benefit sharing vor allem im Aufbau von wissenschaftlichen und rechtlichen Institutionen bestehen wird (sog. *capacity building*), denn damit werden die Möglichkeiten weiterer Prospektierung und damit letztlich auch die Kommerzialisierung erhöht. In gewisser Hinsicht handelt es sich also beim benefit sharing um Zukunftsinvestitionen.

2.4. Technologietransfer

Um Technologietransfer, einem alten Thema der Nord-Süd-Beziehungen, geht es in der CBD (neben der Nennung bei den Zielen in Art. 1) in Art. 16 sowie (für Biotechnologien) in Art.

19: Die Vertragsstaaten sollen den Zugang zu und Transfer von Technologien aus anderen Ländern ermöglichen. Direkt mit der Aufforderung zum Technologietransfer ist jedoch die Bestimmung verknüpft, dass Patente und andere geistige Eigentumsrechte unbedingt einzuhalten seien (Art. 16.2). Die Bestimmungen sind sehr allgemein gehalten, im Vergleich mit den übrigen Bestimmungen noch interpretationsoffener und bedürfen der weiteren Verhandlung (einige Länder wollten gar keine Bestimmungen zu diesem Komplex in der CBD). Glowka et al. (1994: 85) verweisen bei ihrer Interpretation der CBD auf eine UNCTAD-Definition, derzufolge es sich beim Technologietransfer um die Übertragung systematischen Wissens zur Herstellung eines Produktes, Anwendung eines Prozesses oder Erbringung einer Dienstleistung handle. In dieser weiten Definition spielen auch die sog. „weichen Technologien“ wie Wissen, Fertigkeiten und Techniken eine Rolle, um die es in der Aneignung genetischer Ressourcen ja zentral geht. Während viele „moderne“ Nutzer von genetischen Ressourcen Interesse an diesen Technologien haben, verfügen sie selbst über „harte“ oder Spitzentechnologien. Wegen der überragenden Bedeutung dieser Technologien und den darin angelegten ungleichen Machtverhältnissen ist es nicht verwunderlich, dass diese Fragen auf internationaler Ebene mit geringer Priorität behandelt werden, wenngleich bzw. weil die dahinterstehenden Aspekte hochgradig umstritten sind. Gleichzeitig haben viele Geberländer ein großes Interesse am Transfer moderner Technologien in ihre Länder.

2.5. Rechte lokaler Gemeinschaften und indigener Völker

Die Festlegung der nationalen Souveränität über biologische Vielfalt steht in einem gewissen Spannungsverhältnis zu einem anderen Artikel der CBD, nämlich dem Artikel 8(j), in dem der Schutz des indigenen Wissens als Ziel formuliert wird. Mit diesem Artikel 8(j) wird die Rolle formal anerkannt, die indigene Völker und lokal verankerte Praktiken des Umgangs mit der Biodiversität für deren Erhaltung spielen.¹¹ Schwieriger sieht die Sache jedoch aus, wenn indigene Gruppen die Rechte auf ihre Form des „geistigen Eigentums“ einklagen und gemeinsam mit bäuerlichen Gemeinschaften und NGO gegen die Biopiraterie des Nordens Front machen (vgl. GRAIN 1997, RAFI 2000). Dies hat verschiedene Gründe.

Einmal beruht dieser Artikel auf einem instrumentellen Verständnis des indigenen Wissens, weil dieses Wissen geachtet und bewahrt werden soll, *insofern* es der Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt dient. Zudem steht er in einem Spannungsverhältnis zum staatlichen Verfügungsanspruch über die genetischen Ressourcen auf ihrem Territorium (Stoll 1999). Es geht also nicht um indigene Rechte im umfassenden Sinne, sondern lediglich um den Schutz indigenen Wissens und die Zustimmung und Beteiligung der Wissensträger beim Zugang zu genetischen Ressourcen. Allerdings hat dieser Artikel trotzdem eine große Bedeutung für die politische Artikulation indigener Völker. Seit der 3. COP in Buenos Aires 1996 haben sich diese auch auf internationaler Ebene Gehör verschafft. Bislang wurden deren Anliegen allerdings weitgehend getrennt von a&b-Fragen im engeren Sinne behandelt. Und

¹¹ „Subject to its national legislation, respect, preserve and maintain knowledge, innovations and practices of indigenous and local communities embodying traditional lifestyles relevant for the conservation and sustainable use of biological diversity and promote their wider application with the approval and involvement of the holders of such knowledge, innovations and practices and encourage the equitable sharing of the benefits arising from the utilization of such knowledge, innovations and practices;“ (Art. 8j)

es wird sicherlich eine der zentralen Fragen im Rahmen der a&bs Verhandlungen sein, inwieweit sich diese Interessen auch hier Geltung verschaffen können oder ob sie der nationalen Souveränität der Staaten zum Opfer fallen wird (zu den vielfältigen Aspekten vgl. Posey 1996, Posey (Hg.) 1999, Rossbach de Olmos 1999).

2.6. Zugangsabkommen (access agreements)

Das derzeit entwickelte a&bs-Instrumentarium soll neben der nationalen und internationalen Rechtsetzung konkrete Zugangs-Verträge (*access agreements*) umfassen. Zugangsabkommen sind nicht bindend in der CBD vorgeschrieben, doch es ist sehr wahrscheinlich, dass sie das zentrale Instrument werden, um in einem bestehenden internationalen und nationalen Rahmen den konkreten Zugang und Vorteilsausgleich zu regeln. Glowka et al. (1994: 80) stellen fest: „Indeed, it may prove difficult to negotiate benefit-sharing independent of or after negotiating an access agreement.“

Die Verträge sollten u.a. beinhalten, wer die Vertragspartner sind (staatliche Agenturen, Forschungseinrichtungen, Unternehmen, o.a.), wem die Muster an genetischen Ressourcen gehören und ob Muster in den Geberländern bleiben, welche Behörden zuständig sind, ob und wie Vertraulichkeit gesichert wird, wie, für wen und durch wen IPR gesichert werden (Patente, Lizenzen o.a.), ob es gemeinsame Forschung gibt, ob Forschungsergebnisse zurückfließen, inwiefern sowie wie PIC, MAT und BS gesichert werden.

Grob gesprochen, geht es in den verschiedenen nationalen Implementierungs- und Legislationsprozessen darum, was für Bestimmungen allgemein per Gesetz und Verordnung festgelegt werden und was den Verhandlungen um die konkreten Zugangsabkommen anheim gestellt bleibt. „By including the minimum requirements for access in national legislation, the provider (damit ist das Land gemeint; UB/CG) will create a uniform basis from which negotiations can proceed, minimize delays and limit arbitrary decision making.“ (ebd.: 81; dort auch zentrale Aspekte, die eine Legislation beinhalten sollte)

In der Debatte um den legalen Rahmen *konkreter* a&bs-Praktiken wurde lange Zeit das Abkommen zwischen dem US-Pharmaunternehmen Merck und InBio, einer vom Staat gegründeten NGO in Costa Rica, als frühe und wichtige Erfahrung behandelt (Römpczyk/Gettkant (Hg.) 1996, Flitner 2001: 251f.).

In der internationalen Diskussion sticht derzeit aber ein anderer Vorschlag hervor: Die schlep-penden Verhandlungen um a&bs veranlassten die Schweizer Regierung 1997/98 die Initiative zu übernehmen. Eine Umfrage unter Schweizer Firmen und Forschungsinstituten führte zu einem Entwurf für freiwillige Richtlinien in Sachen a&bs (Guidelines 2001). Die Ziele sind, einen adäquaten Zugang zu genetischen Ressourcen zu schaffen und einen gerechten Vorteilsausgleich zu ermöglichen, PIC und MAT müssen eingehalten werden. Die Kritik daran ist von einigen südlichen Regierungen und NGO, dass es sich um eine Selbstverpflichtung (*voluntary agreement*) handelt und die dominanten Akteure wie Biotech-Firmen und nördliche Forschungsinstitute stärkt.

Die Debatte um das Verhältnis möglichst genauer allgemeiner Bestimmungen versus viel Spielraum bei der Aushandlung des konkreten Vertrages wird in den kommenden Jahren an

Bedeutung gewinnen. In sie werden bestimmte Erfahrungen eingehen wie beispielsweise die aktuelle Debatte in Mexiko um Biopiraterie und die Illegitimität - und teilweise Illegalität - verschiedener Zugangsabkommen (vgl. <http://www.ciepac.org>).

In weiteren Studien wäre zu untersuchen, welche Regierungen, Unternehmen und NGO was für Vorschläge unterbreiten, inwieweit bestimmte formulierte Ziele eingehalten werden.

Bislang wird hinsichtlich der Zugangsabkommen der Vorwurf erhoben, daß diese nicht nur bilaterale Abkommen fokussieren würden, was stärkere Akteure bevorteile, sondern, dass es sich bei den konkreten Modellen zum Vorteilsausgleich um einen „exclusively economic approach“ handle (GAIA/GRAIN 2000: 1).

3. Der Prozess im Rahmen der FAO

Um die Probleme im Rahmen der CBD besser verstehen zu können, ist es sinnvoll, kurz auf einen anderen Zweig internationaler Verhandlungen einzugehen, die Verhandlungen zum International Undertaking (IU) in der FAO. Aus der besonderen Verwendungsweise der PGRFA ergeben sich einige Eigentümlichkeiten dieser Verhandlungen, wobei sich sowohl Unterschiede als auch Gemeinsamkeiten zum System des a&bs im Bereich der CBD feststellen lassen.

Unterschiede bestehen zunächst auf der Ebene der materialen Abhängigkeiten der verschiedenen Akteure vom Zugang zu genetischen Ressourcen. Während bei der „wilden“ Biodiversität vorwiegend nördlich Industrieländer am Zugang zu genetischen Ressourcen im Süden interessiert sind,¹² wird bei den PGRFA von einer weltweiten Interdependenz ausgegangen: Kein Land und keine Region der Erde ist autark, sondern alle sind zu einem hohen Maße vom Zugang zu genetischem Material abhängig (Kloppenburg/Kleinman 1988). Diese Abhängigkeit betrifft besonders den Zugang zu genetischen Eigenschaften von Saatgut, wenn Krankheiten oder ökologische Katastrophen (Dürre oder zu viel Regen) den Einsatz neuer Sorten notwendig machen. Allerdings sind auch hier nicht alle Formen landwirtschaftlicher Produktion gleichermaßen betroffen. Während nämlich viele traditionelle Anbaumethoden auf einer Praxis des Anbaus diversifizierter Sorten beruhen – eine Praxis, die die Diversität bei PGRFA erst erzeugt hat und die selbst eine große Vielfalt an genetischen Ressourcen einschließt -, ist die moderne Züchtung auf die Zufuhr neuer Sorten angewiesen, die wiederum ursprünglich aus dem traditionellen Sektor kommen (Flitner 1995). Die Bedeutung der traditionellen Praktiken für die Erzeugung und die Erhaltung PGRFA hat bereits in das 1983 erstmals abgeschlossene IU Eingang gefunden: Denn daraus resultiert das 1989 ergänzte Prinzip der *farmers' rights*, was ursprünglich ebenfalls als ein Prinzip des benefit sharing gedacht war: als Anerkennung der Leistungen der bäuerlichen Gemeinschaften (wobei allerdings von Anfang an der reale Vorteilsausgleich nicht funktionierte). Zudem waren zu Beginn der 80er Jahre in diesem Bereich erhebliche Konflikte um a&bs ausgebrochen. Während die von der industrialisierten Landwirtschaft benötigten genetischen Ressourcen kostenlos von Süd nach Nord angeeignet wurden, floss kommerziell gezüchtetes Saatgut, insbesondere die in der Grünen

¹² Allerdings stellt dies eine starke Vereinfachung dar, denn natürlich ist auch die Bevölkerung der Entwicklungsländer vom Zugang zur biologischen Vielfalt konkret abhängig, wenn sie diese als Heilpflanzen oder als Lebensmittel nutzt. Diese Interessenstruktur betrifft also eigentlich nur das kommerzielle Interesse.

Revolution verwendeten Hohertragssorten, für teures Geld zurück. Das zur Lösung dieser Konflikte verabschiedete IU sollten diese Konflikte zunächst dadurch lösen, dass es PGRFA zu einem „gemeinsamen Erbe der Menschheit“ erklärte (vgl. Jagels-Sprenger 1991).

Während der Verhandlungen zur CBD erkannte die FAO die Revisionsbedürftigkeit des IU. Einmal war es die ganze Zeit hindurch ohnehin nur eine völkerrechtlich unverbindliche Absichtserklärung geblieben. Zudem musste das IU mit dem in der CBD verankerten Prinzip der nationalen Souveränität über genetische Ressourcen in Einklang gebracht werden. Und außerdem war das Prinzip der farmers' rights als auch der Umgang mit den ökonomisch wertvollen Sammlungen an genetischen Ressourcen, die vor dem Inkrafttreten der CBD gesammelt worden waren, bei den Verhandlungen zur CBD ausgeklammert worden. Diese Revisionsverhandlungen, die auch eine grundsätzliche Klärung der Beziehungen zwischen der CBD und dem IU einschließen (soll das IU ein Protokoll der CBD, vergleichbar dem Biosafety-Protokoll, werden oder soll es weiterhin unter dem Dach der FAO bleiben) dauern nun schon 7 Jahre. Im Sommer 2001 wurde zwar ein weitgehend fertiger Text verabschiedet, aber einige der besonders strittigen Fragen sind selbst in diesem Verhandlungsergebnis noch nicht abschließend geklärt. Es bleibt dem FAO-Council auf seiner Konferenz im November 2001, fünf Jahre nach dem Welternährungsgipfel, vorbehalten, diese Klammern zu entfernen und die Revision damit tatsächlich abzuschließen.

Der Hauptunterschied zum Prinzip des a&b in der CBD besteht darin, dass mit dem IU ein Multilaterales System (MS) des Umgang mit genetischen Ressourcen etabliert wurde bzw. werden soll. Das bedeutet, dass der Austausch von genetischen Ressourcen, die für die Welternährung eine besonders wichtige Rolle spielen, durch das IU und nicht durch bilaterale Zugangsverträge geregelt wird. Wegen ihrer Bedeutung sollen sie also frei zugänglich sein und der Austausch nicht kommerziellen Interessen untergeordnet werden. Allerdings sind genau diese Grundprinzipien und ihre konkrete Umsetzung die bis zuletzt strittigen Punkte, die eine Verabschiedung immer wieder verhindert haben. Dies betrifft einmal die Frage des Zugangs: Strittig ist hier, ob Patente auf Material beantragt werden dürfen, das aus dem MS kommt. Die Industrie fordert dies, weil nicht das Material selbst, sondern nur isolierte Gene patentiert würden (und dies eine Erfindung im Sinne des Patenschutzes darstelle) und weil ohne Patentschutz die enormen Entwicklungskosten für gentechnisch verändertes Material nicht kompensiert werden könnten. KritikerInnen befürchten dagegen eine erhebliche Einschränkung des freien Zugangs, wenn genetische Ressourcen mit exklusiven Monopolrechten belegt würde. Langfristig drohe sogar ein Abfluss des genetischen Materials aus dem MS (sog. *grain drain*), wenn die einzelnen genetischen Eigenschaften privat angeeignet werden. Zudem befürchten sie durch den Einsatz der Gentechnik und deren Patentschutz erhebliche ökologische und sozioökonomische Auswirkungen auf die Struktur der Landwirtschaft und die Ernährungssicherheit in der dritten Welt (GRAIN 2000; RAFI 2001).

Auch im Hinblick auf das benefit sharing spielte die Gültigkeit von Patenten eine zentrale Rolle. Selbst der internationale Verband der Saatgutzüchter hatte einem monetären benefit sharing im Prinzip zugestimmt – allerdings nur dann, wenn IPR-Schutz auf Material, das aus dem MS kommt, beansprucht werden sollte. Dieser Vorschlag, der also monetären Vorteilsausgleich direkt an die Möglichkeit der Patentierung bindet, war als Lockmittel für die Länder des Südens angelegt, die Erteilung von Patenten zu akzeptieren, indem als Ausgleich

Finanztransfers zugesagt würden. Dieser Vorschlag konnte zwar in der letzten Verhandlungsrunde im Juni diesen Jahres abgemildert werden, so dass die direkte Verbindung von Patenten und BS nicht mehr besteht und trotzdem ein verpflichtendes und nicht bloß freiwilliges BS verankert wurde (nämlich immer dann, wenn genetische Ressourcen aus dem MS kommerzialisiert werden). Allerdings ändert dies nichts daran, dass sich die entscheidenden Streitpunkte immer noch um die Gültigkeit von Patenten und die Kommerzialisierung von PGRFA drehen. Einmal konnte bislang nicht nur kein generelles Verbot von Patenten auf Material aus dem MS verankert werden. Auch die Frage des Verhältnisses zur WTO, d.h. eine Unterordnung unter das TRIPS-Abkommens ist noch ungeklärt. Zudem ist der Umfang der Pflanzen, die unter das MS fallen („scope“), sehr klein; beim gegenwärtigen Stand sind es nur 35. Dabei wurden selbst so wichtige Pflanzen wie Soja aus dem MS herausgenommen, weil die Länder, in denen sich eine große Vielfalt an Sojasorten befinden, sich mehr Vorteile von einem bilateralen Abkommen und benefit sharing versprechen. Eine weitere Schwachstelle ist, dass die farmers' rights zwar nun im IU verankert sind, dabei allerdings nationaler Gesetzgebung untergeordnet sind und damit quasi unbrauchbar, um die Rechte der bäuerlichen Gemeinschaften gegen die Interessen der kommerziellen Züchter zu stärken. (GRAIN 2001b; ITDG 2001; ENB 2001; zu den grundlegenden Konflikten vgl. Petit et al. 2000).

Neben einigen deutlichen Unterschieden zwischen dem System der CBD und dem IU ergeben sich damit auch einige Parallelen im Hinblick auf die Regulierung von a&bs. Was die Unterschiede angeht, kann es hier zum einen grundsätzlich nicht um einen reinen Schutz genetischer Ressourcen gehen. PGRFA sind ein Produkt menschlicher Nutzung und können auch nur durch Nutzung erhalten und vermehrt werden. Gleichwohl gibt es hier ein dem *in situ*-Schutz vergleichbares Konzept: die *on farm*-Erhaltung von GR, insbesondere von alten Sorten (Blümlein/Meier 1996; Oetmann-Menem 1999). Wesentlicher Unterschied ist die Differenz zwischen dem bilateralen Ansatz der CBD und dem multilateralen System des IU. Aus Sicht einiger KritikerInnen dient der bilaterale Ansatz der CBD generell der Kommerzialisierung (GAIA/GRAIN 2000). Ob jedoch das IU dazu ein Gegengewicht darstellen kann, wird erst die weitere Ausgestaltung zeigen. Die Bedrohung durch die Tendenz zu Kommerzialisierung bildet also quasi eine gemeinsames Schicksal beider Vertragswerke. Und bei beiden sind in dieser Hinsicht der Einsatz der Gentechnik und die damit verbundenen Fragen der Patentierung lebender Materie die zentralen Streitpunkte – und damit ihr Verhältnis zum WTO/TRIPS-Abkommen.

Weniger klar ist das Verhältnis von CBD und IU selbst. Hier gehen die Einschätzungen auch unter den NGO am meisten auseinander. Dies betrifft in diesem Fall weniger die formale Über- oder Unterordnung des einen unter das andere Abkommen, als vielmehr die Auslegung einzelner Bestimmungen. Während die Privilegierung bilateralen Abkommen und die damit geförderte Kommerzialisierung nach Ansicht einiger KritikerInnen eher gegen die CBD spricht, wird zudem ins Feld geführt, dass dort generell weniger Kompetenzen im Hinblick auf die agrarbiologische Vielfalt in der Landwirtschaft vorhanden sei. Umgekehrt wird aber darauf verwiesen, dass die Rolle lokaler Gemeinschaften und indigener Völker durch die CBD und ihren Artikel 8(j) gestärkt worden ist. Obwohl also prinzipiell Konsens darüber besteht, dass im Kulturpflanzenbereich ein Multilaterales System des Zugangs zu pflanzengenetischen Ressourcen vorzuziehen ist, wird vor allem die Bedeutung des benefit sharing unter-

schiedlich eingeschätzt. Während einige vor übertriebenen Erwartungen und der Gefahr der Kommerzialisierung warnen (GAIA/GRAIN 2000), sehen andere darin durchaus ein Potential, um finanzielle Mittel für die Entwicklungsländer und für die dort am meisten benachteiligten Bevölkerungsgruppe zu erschließen.

4. Probleme und Konfliktlinien der gegenwärtigen Entwicklungen

Bislang sind in dieser Studie bereits eine Vielzahl von Konfliktlinien aufgezeigt worden, die wir hier nicht wiederholen möchten. Vielmehr geht es nun darum, einige u.E. zentrale Fragen zuzuspitzen.

4.1. Geistiges Eigentum: CBD versus TRIPS?

Die Sicherung der geistigen Eigentumsrechte ist das zentrale Thema für die industrielle, insbesondere die gentechnische Nutzung genetischer Ressourcen und findet auch in der CBD an verschiedenen Stellen Berücksichtigung. Fokussierten sich die Konflikte anfangs auf Fragen des Technologietransfer, so haben sie sich heute hin zur Patentierung genetischer Ressourcen verschoben. Aus der Frage, ob und inwieweit diese zulässig ist bzw. welche Folgen dies in ökologischer, ökonomischer und sozialer Hinsicht hat, resultiert eines der derzeit wichtigsten und umkämpftesten Konfliktfelder zwischen verschiedenen internationalen Regulierungssystemen überhaupt. Byström et al. (1999: 53) schätzen das Verhältnis von CBD und geistigem Eigentum folgendermaßen ein: „... a strong driving force behind these new legislations has been the proliferation of IPRs in genetic resources. Bluntly put, access regulation is the tool offered by the CBD to countries providing genetic resources for self-defence against IPR claims.“ Doch inwieweit die CBD tatsächlich ein Mittel gegen Patentansprüche liefert und wieweit überhaupt ein Widerspruch zwischen diesen Abkommen besteht, ist, wie fast alle damit verbundenen Fragen, höchst umstritten.

Die Debatte um geistiges Eigentum findet zwischen dem Pol einer vollständigen Ablehnung jeglichen Eigentums an Natur (so etwa RAFI 1999, GRAIN 2000) einerseits und der Forderung nach uneingeschränkter Patentierbarkeit lebender Materie bzw. genetischer Ressourcen andererseits statt. Dabei stellt sich zunächst die Frage, was denn überhaupt patentierbar ist. Laut TRIPS-Abkommen sind nur „Erfindungen“ patentierbar und nicht Entdeckungen. Dabei bleibt aber unklar, was genau eine Erfindung auszeichnet. Die Industrie stellt sich auf den Standpunkt, dass ein Gen, d.h. ein Abschnitt auf der DNS, das isoliert und beschrieben wird, eine Erfindung im Sinne des Patentgesetzes darstellt. Schon dieser Anspruch ist jedoch strittig, denn es wird darauf verwiesen, dass das Gen selbst ja schon vorher existiert hat und lediglich entdeckt worden sei. Darüber hinaus wird besonders aus südlichen Ländern, aber auch aus dem Norden, aus ethischen Erwägungen ein privates Eigentum auf Leben grundsätzlich abgelehnt (vgl. Koechlin 1998).

Neben diesen Fragen besteht der Hauptkonflikt darin, in welchem Verhältnis CBD- und FAO-Bestimmungen zum TRIPS-Abkommen stehen. Die zentrale Zielsetzung des TRIPS-Abkommens als eines Teilabkommens zum GATT/WTO-Vertrag ist eine weltweite Vereinheitlichung des IPR-Schutzes. Es fordert, dass alle Mitgliedsländer, vorbehaltlich einiger Ü-

bergangsfristen für EL, einheitliche Mindeststandards zum Schutz des geistigen Eigentums national erlassen müssen. Artikel 27 des TRIPs-Abkommens legt fest, was alles patentiert werden kann, wobei der Art. 27.3(b) es den Staaten erlaubt, Pflanzen und Tiere – außer den wichtigen Mikroorganismen – von der Patentierung auszunehmen, wenn statt dessen ein „effektives“ *sui generis*-System zum Schutz des geistigen Eigentums eingerichtet wird. Derzeit gibt es einen Streit darum, wie die Bestimmung des TRIPs-Abkommens interpretiert werden. 1999 liefen die Fristen zur Umsetzung des Abkommens ab und es sollte eine Revision des Abkommens erfolgen. Doch seitdem ist der Streit darum entbrannt, was diese Revision beinhalten soll: nur die Überprüfung der Umsetzung dieses Abkommens oder auch eine Überprüfung und möglicherweise Revision seiner inhaltlichen Bestimmungen (allgemein dazu: CEAS 2000, Klaffenböck et al. (Hg.) 2001, Correa 2000; zum Streit um die Revision vgl. Seiler 1999, Oh 2000).

Dabei spielt insbesondere die Diskussion um eigenständige Rechtssysteme (*sui generis*) eine große Rolle. Bislang bestand ein Problem darin, dass es keine Erfahrungen mit *sui generis*-Bestimmungen gab und daher beispielsweise im Bereich der Kulturpflanzen der Druck bestand, allein das Abkommen zum internationalen Sortenschutz (UPOV) als ein effektives *sui generis*-System zu akzeptieren.¹³ Dies ändert sich derzeit: Sowohl vom Third World Network (Nijar 2001) wie auch von der Organisation Afrikanischer Staaten (Ekpere 2000, s.u.) liegen inzwischen alternative Vorschläge auf dem Tisch, wobei aber noch unklar ist, inwieweit diese auch akzeptiert werden. Eine zentrale Frage ist dabei, welche Spielräume das TRIPs-Abkommen auf nationaler Ebene tatsächlich lässt und wie diese am besten ausgenutzt werden können (Correa 2000). Auch wenn dies ein wichtiger pragmatischer Gesichtspunkt ist, geht das Problem doch darüber erheblich hinaus. Denn die noch ungeklärte Hauptfrage ist, ob und inwieweit solche *sui generis*-Systeme mit dem übergreifenden Verständnis des westlichen Begriffs von geistigem Eigentum kompatibel sind oder sein müssen und inwieweit sie daher international akzeptiert werden. Zudem gibt es erheblich Druck von Seiten der USA auf Länder in Asien und Lateinamerika, das TRIPs-Abkommen bzw. UPOV 91 als *sui generis*-System zu implementieren.

4.2. Die Rechte indigener Völker und bäuerlicher Gemeinschaften

¹³ UPOV steht für *Union Internationale pour la Protection des Obtentions Végétales* (Union zum Schutz neuer Pflanzenvarietäten) mit Sitz in Genf. Das spezielle Schutzsystem für Pflanzenvarietäten wurde 1961 eingerichtet und 1978 und 1991 verändert. Laut UPOV müssen deshalb die geistigen Eigentumsrechte an neuen Pflanzenvarietäten geschützt werden, (a) um einen vernünftigen Investitionsrückfluß für die Züchter zu ermöglichen, (b) um Anreize für zukünftige Investitionen zu schaffen und (c) „to recognize the moral right of the innovator to be recognized as such and his economic right to remuneration for his efforts.“ (<http://www.upov.int/eng/about/npv.htm>; April 2001) Das letzte Argument ist deshalb wichtig, weil mit „innovator“ die modernen Züchter gemeint sind, nicht aber die traditionellen. De facto war die erweiterte Fassung von 1991, die stärker an Patentregelungen ausgerichtet ist, lange Zeit schwach, da sie nur von einigen Industrieländern unterzeichnet und kaum ratifiziert wurde. In den letzten Jahren ist allerdings eine wahre Beitrittswelle, insbesondere von lateinamerikanischen Ländern, zu UPOV 1991 zu verzeichnen, die heute 47 Mitgliedsländer hat (viele Länder haben allerdings noch nicht ratifiziert). Deutschland und Großbritannien ratifizierten 1998, die USA 1999. UPOV stellt einen wichtigen Orientierungspunkt in den internationalen Verhandlungen dar, wenn es um die Stärkung der Rechte der „modernen“ Züchter (und eine Schwächung jener der BäuerInnen) hinsichtlich des rechtlichen Umgangs mit pflanzengenetischen Ressourcen geht (vgl. ausführlich Leskien/Flitner 1996, zur Kritik an UPOV vgl. GRAIN 1999).

Hinter dem Streit um die Patentierung lebender Materien steckt auch ein Streit um die Gültigkeit unterschiedlicher Rechtssysteme. Sowohl die Rechte indigener Völker als auch die FR beruhen auf anderen Rechtsvorstellungen als die des Privateigentums im westlichen Sinne. Beide beruhen auf Praktiken des Umgangs mit GR, bei denen diese nicht einzelnen Individuen personell zugeordnet werden können. Folglich können auch Innovationen in diesem Bereich nicht individuell monopolisiert oder exklusiv angeeignet werden. So wird Saatgut zwischen verschiedenen Höfen oder Dörfern unentgeltlich weitergegeben, ist also frei zugänglich. Und bei traditionellen Heilpflanzen mag das Wissen um diese Ressourcen zwar bestimmten Berufsgruppen exklusiv vorbehalten sein. Aber kein einzelner Heiler hätte das Recht, diese Ressourcen exklusiv zu vermarkten, weil es ein aus Traditionen gewachsenes kollektives Kulturgut darstellt. Hinzu kommen ethische Vorbehalte, Teile der Natur privat zu monopolisieren. Von verschiedener Seite wurde daher in den letzten Jahren versucht, mit Begriffen wie *community rights* oder *traditional resource rights* diesem besonderen kollektiven Charakter nicht-westlicher Rechtssysteme Rechnung zu tragen (GRAIN 1995; Posey 1996).

Obwohl diese Diskussionen im Umkreis der CBD durchaus verbreitet sind (vgl. z.B. Posey (Hg.) 1999), stehen die Chancen eher schlecht, hier auch ein tatsächliches Gegengewicht zum TRIPs-Abkommen aufzubauen oder diese anderen Rechtssysteme gar in ein revidiertes TRIPs-Abkommen zu integrieren. Dass solche Absichten an den globalen Machtverhältnissen scheitern werden, kann schon ein erster Blick auf das Modell Gesetz der Organisation Afrikanischer Staaten (OAU) zeigen. Hierbei handelt es sich um den Versuch, ein Modell zur nationale Umsetzung der CBD für afrikanische Länder zu entwickeln und dabei sowohl die Rechte der Gemeinschaften als auch die FR zu stärken (Ekpere 2000). Als die OAU Ende letzten Jahres WIPO und UPOV um eine Stellungnahme zu diesem Gesetz bat, erhielt sie die zu erwartende Antwort. Beide Institutionen sahen in dem Entwurf erhebliche Defizite im Hinblick auf den Schutz geistigen Eigentums – so wollte der Entwurf die Patentierung von in Afrika gesammelten Materials verbieten – als auch im Hinblick auf das Sortenschutzrecht und die Interessen der kommerziellen Züchter. Sowohl der Versuch, unveräußerliche Community Rights zu etablieren als auch die FR gegenüber den Züchtern zu stärken, wurden in diesen Stellungnahmen zurückgewiesen. Wie GRAIN sarkastisch urteilte, will die WIPO eben mehr Patente in Afrika, während UPOV sich als einziges anerkanntes *sui generis* Recht durchsetzen möchte (GRAIN 2001a).

4.3. Nationale Legislation und Implementierung

Seit einigen Jahren laufen innerhalb vieler Länder Legislations- und Umsetzungsprozesse. Entweder wird ein neuer rechtlicher Rahmen geschaffen oder der bestehende angepasst (vgl. exemplarisch WWF 1998, Bass/Ruiz Muller (Hg.) 2000). Sie geschieht jedoch eher schleppend. Zudem ist eine Einschränkung angebracht: Die sog. Nutzerländer, in denen die Unternehmen und Forschungsinstitute mit Interesse an genetischen Ressourcen aus anderen Ländern ansässig sind, sehen bislang keine Notwendigkeit, ihre Legislation anzupassen. Dies kann negative Konsequenzen haben, wenn nämlich genetische Ressourcen illegal angeeignet wurden, d.h. ohne PIC, MAT und benefit sharing. Denn dann besteht in den Nutzerländern weniger rechtliche Handhabe gegen diese Aneignung. Deswegen ist eine adäquate Zugangs-

legislation in den Nutzerländern auch eine zentrale Forderung vieler Südregerungen und Nichtregierungsorganisationen.

Allgemein identifiziert der WWF in einer Studie als zentrale Probleme der a&bS-Legislation und Umsetzung in Biodiversitätsländern (WWF 1998):

- die zu geringe Beteiligung lokaler Gemeinden;
- fehlende Informationen (v.a. über andere Erfahrungen);
- die nationalen Focal Points seien nicht klar festgelegt, haben zu wenig Zugang zu Expertise, zu wenig Erfahrung und Wissen, wie PIC und MAT verhandelt werden;
- es werde zu wenig zwischen kommerzieller und nicht-kommerzieller Nutzung unterschieden;
- a&bS-Politiken müssten in umfassende Strategien eingebettet sein für alle drei CBD-Ziele; (bislang liefen Schutz und Nachhaltigkeitsprogramme eher separat);
- zudem bestünden eher „technische“ Probleme im Bereich der PGRFA, da ja deren Entwicklung häufig nicht mehr nachvollziehbar sei;
- Vorabinformationen bei PIC zu geben sei schwierig, da es sich vielfach um die „Suche nach der Nadel im Heuhaufen“ handle.

Entsprechend werden einige Vorschläge gemacht, wie die Defizite zu beheben seien (WWF 1998; vgl. auch ten Kate/Laird 1999: 323ff.):

- Informationen sollten verfügbar gemacht und Beispiele ausgewertet werden;
- Interimsmechanismen sollten eingerichtet werden, auch wenn Legislation und Umsetzung noch dauere;
- lokale Gruppen sollten stärker konsultiert und beteiligt werden;
- klare Repräsentationsstrukturen seien notwendig;
- es müsse mehr finanzielle Mittel zur Entwicklung nationaler Strategien geben;
- das öffentliche Bewusstsein müsse gestärkt werden;

Insgesamt sollte die Diskussion um nationale Legislation und Implementierung jedoch nicht die Tatsache aus den Augen verlieren, dass dieser Prozess nicht rein technisch zu bewerkstelligen ist, sondern ein politischer ist, in den Interessen und soziale Kräfteverhältnisse eingehen sowie unterschiedliche Strategien in Anschlag gebracht werden. Die quasi-objektiven Vorschläge sollten gerade von schwächeren Akteuren immer darauf hin untersucht werden, wem sie nützen und wem nicht (vgl. den folgenden Abschnitt und Kapitel V.). Und schließlich ist bereits mehrfach auf den Umstand hingewiesen worden, dass es für bestimmte Sachverhalte verschiedene Regulierungssysteme gibt (wie etwa die CBD und TRIPS), die auch in der nationalen Umsetzung keineswegs kompatibel sind.

V. Perspektiven einer demokratischen Biodiversitätspolitik

Bei der gesamten Diskussion wird der Anschein erweckt, dass es sich bei der Nutzung genetischer Ressourcen um eine win-win-- oder gar um eine win-win-win - Situation handle. Alle können nur gewinnen: Die Industrieländer, die Entwicklungsländer und die Natur. Gleichwohl ist den meisten Akteuren sehr wohl bewußt, dass dieses schöne Bild zunächst mal nichts weiter als ein Versprechen oder eine Hoffnung ist und dass eine Menge Hindernisse dem im Wege stehen. Doch die Verhandlungen werden trotz dieser Hindernisse, die im Kern die Spannungsverhältnisse zwischen den drei Zielen der CBD: Erhaltung, nachhaltige Nutzung und Vorteilsausgleich betreffen, unter dem Vorzeichen geführt, dass kooperative Lösungen prinzipiell möglich sind. Dies zeigte sich auch in der letzten Sitzung eines Expert Panel der CBD im März 2001 in Montreal (vgl. Report 2001). Von BeobachterInnen wurde dieses Meeting als wenig konfliktgeladen und als eher sachlich-nüchtern eingeschätzt. Im Gegensatz zu dem ersten Expert Panel 1999 in Costa Rica seien jetzt Kontroversen eigentlich nur um die Frage der IPR aufgekommen. Generell wird aber der Eindruck erweckt, es gelte eher technische Fragen zu lösen, um das Ziel zu erreichen: „a balance between regulating and facilitating access“. Da Regulierungen aus Sicht der Nutzer nämlich eher als Restriktion angesehen werden, sollen diese nur so weit wie nötig eingesetzt werden, um die Transaktionskosten nicht unnötig zu erhöhen und den Zugang zu genetischen Ressourcen nicht zu erschweren. Zwar wird überwiegend der Forderung zugestimmt, dass alle Beteiligten mit an den Tisch sollen. Gleichzeitig sollen jedoch die Systeme nicht zu kompliziert werden. Strittig ist vielleicht, ob dadurch dem Naturschutz noch genügend Bedeutung zukommt, aber nicht der ganze Ansatz der CBD: Schutz durch Nutzung. Unstrittig ist dabei das Prinzip der nationalen Souveränität. Dieses wird in allen Regulierungsvorschlägen akzeptiert, ebenso wie auch das Prinzip des PIC. Diese Regulierungen insgesamt sollen einen legalen und institutionellen Rahmen schaffen, um den Zugang zu ermöglichen.

Wie wir in den vorhergehenden Abschnitten gesehen haben, sieht die reale Situation doch etwas anders aus. So ist noch keineswegs klar, wie die verschiedenen Ziele miteinander in Einklang gebracht werden können. Nicht nur sind Verteilungsprobleme zwischen Nord und Süd und zwischen industriellen Sektoren und Segmenten der Bevölkerung innerhalb einzelner Länder noch keineswegs in einer Weise gelöst, dass die Adjektive „fair und equitable“ einen Sinn machen würden. Auch ökologische Aspekte und im weiteren alle die Ziele, die mit Fragen der Kommerzialisierung der biologischen Vielfalt nicht so leicht in Einklang zu bringen sind, sind noch keineswegs ausreichend berücksichtigt. Artikel 20.4 besagt zwar, dass die ökonomische und soziale Entwicklung sowie die Armutsbekämpfung in den Entwicklungsländern ein eigenständiges Ziel darstellt. Doch was dies konkret bedeutet, ist mehr als unklar. Angesichts der komplexen Verhandlungssituation und den schwierigen Interessenkonstellationen ist nicht zu erwarten, dass in den wirklich wichtigen Streitfragen konsensuelle Lösungen erreicht werden können. Vielmehr ist zu erwarten, dass die letzten Unklarheiten bzw. unüberbrückbaren Interessengegensätze durch ein hartes *power bargaining* „gelöst“ werden, d.h. dass sich in den weiteren Verhandlungen die mächtigeren Interessen durchsetzen. Vor allem in den zentralen Fragen des geistigen Eigentums und den Rechten lokal verankerter Akteure werden letztlich die Machtverhältnisse zwischen den Interessengruppen entscheidend sein. Das bedeutet nicht, dass die mächtigeren Akteure ihre Interessen völlig ungestört durchsetzen

könnten. Es wird sich aber noch zeigen, in welchem Maße hier Spielräume für eine demokratische Ressourcenpolitik geschaffen werden.

Die Chancen einer demokratischen Gestaltung der Biodiversitätspolitik sind vor diesem Hintergrund zu sehen. Der Anspruch einer demokratischen Gestaltung bezieht sich dabei nicht allein auf die formalen Entscheidungsmechanismen, mit denen bestimmte Entscheidungen getroffen und entsprechende Regulierungen durchgesetzt werden. Er bezieht sich auf die tatsächlichen Chancen verschiedener Interessengruppen, mit ihren Anliegen im politischen Prozess Gehör zu finden und im ausreichenden Maße darüber mitentscheiden zu können, von welchen Regulierungen die eigenen Lebensumstände strukturiert werden. Dass der Prozess neoliberaler Globalisierung die Chancen für demokratische Gestaltung der sozialen Lebensumstände wie der gesellschaftlichen Naturverhältnisse entscheidend geschwächt hat, hat sich inzwischen herumgesprochen, obwohl über Gründe und Ausmaße keine Einigkeit besteht (Görg/Hirsch 1998). Einige der dabei immer wieder ins Feld geführten Entwicklungen – die demokratisch nicht kontrollierte Macht internationaler Organisationen wie der Weltbank und von Regime wie der WTO sowie das Anwachsen politisch kaum kontrollierbarer TNC – spiegelt sich auch im Feld der Biodiversitätspolitik wieder. Andere, wie die vermeintliche Erosion des Nationalstaats als steuerndes Zentrum des politischen Prozesses, scheinen dagegen sowohl in diesem Feld als auch generell nicht der Kern des Problems zu sein. Nationalstaaten und damit auch die dort institutionell verankerten demokratischen Prozesse behalten, wenn auch modifiziert und dabei reduziert, einen Einfluss auf den internationalen Prozess. Nur ist dies keineswegs als Verwirklichung ausreichender demokratischer Standards anzusehen. Dies zeigt sich in diesem Feld daran, wie schwer es ist, andere als die Interessen zu vertreten und durchzusetzen, die direkt mit der Kommerzialisierung genetischer Ressourcen verbunden sind. Gerade an der Tendenz zur Kommerzialisierung lässt sich jedoch ablesen, dass es sich bislang hier um einen hochgradig undemokratischen Prozess handelt.

Ungleiche Machtverhältnisse wirken sich dabei nicht nur direkt in der Fähigkeit aus, bestimmte Regelungen durchsetzen zu können. Sie drücken sich viel umfassender aus: in der Problemdefinition, der Strukturierung des Terrains, in der konkreten Politikformulierung sowie im Durchsetzungspotential bestimmter Interessen und Positionen. So gesehen lässt sich schon die hinter der Hoffnung auf win-win-Lösungen stehende Orientierung auf Kommerzialisierung genetischer Ressourcen als eine im engeren Sinn dominante Form der Problemdeutung verstehen. In ihr äußern sich hegemoniale Interessen, die andere Interessengruppen in eine Sicht des Problems und damit verbundene Lösungswege einbinden und dabei deren Interessen durchaus bis zu einem gewissen Grad entgegenkommen. Die tatsächlichen Machtungleichgewichte werden jedoch immer dann schnell deutlich, wenn diese Akteure sich doch für andere Optionen entscheiden – Indigene Völker z.B. für das Recht, nein zum Zugang zu genetischen Ressourcen sagen zu können – oder sich grundsätzlich gegen bestimmte Maßnahmen entscheiden – so in der Ablehnung von Patenten auf Leben.

In diesen Feldern liegen denn auch die Anknüpfungspunkte für Akteure wie z.B. NGO, die in kritisch-demokratischer Absicht die Handlungschancen schwächerer Akteure verbessern wollen. Wenn also NGO und Basisbewegungen (neben Wirtschaftsverbänden) relativ stark in solche Verhandlungen involviert sind, dann kann dies in erster Linie dazu genutzt werden, die symbolische Strukturierung des Themas zu beeinflussen und dabei den vernachlässigten Inte-

ressen Gehör zu verschaffen - seien es lokale Akteure, seien es die Interessen „der Natur“. Angesichts der unübersichtlichen Konfliktlage und aufgrund der enormen Wissensabhängigkeit und Unsicherheit, unter denen Politik hier stattfindet, gibt es dazu immer wieder neue Spielräume.

Eine wichtige Rolle von NGO bestand in den letzten Jahren darin, mit der Perspektive eines scheinbar homogenen „nationalen Interesses“ der einzelnen Länder zu brechen und immer wieder auf die Auseinandersetzungen und divergierenden Interessen *innerhalb* der Länder hinzuweisen. Dies ist gerade im Bereich von a&bs von großer Bedeutung und betrifft z.B. die Debatte um *capacity building*. Die Notwendigkeit, legislative und administrative Institutionen aufzubauen, Wissen und Bewusstsein zu schaffen, PIC und MAT auch zu ermöglichen etc. wird zwar allseits anerkannt (vgl. Report 2001: 12f.). Die Frage ist jedoch, welche Art von *capacity building* konkret erfolgt, was finanziert wird und welche Mechanismen bestimmte Interessen privilegieren. Hier dürfte ein Schwerpunkt der politischen Auseinandersetzungen der kommenden Jahre liegen.

Demgegenüber hatten NGO bislang wenig Einfluß auf direkte Verhandlungen (zur CBD: Arts 1998) und keinen auf die TRIPS-Verhandlungen. Zu den WTO-Verhandlungen waren viele noch nicht einmal zugelassen. Gerade dort tut sich aber in der letzten Zeit einiges. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass sich bei der 3. WTO-Ministerkonferenz in Seattle Ende 1999 vor allem die afrikanischen Länder gegen die Implementierung des TRIPS-Abkommens in ihren Ländern und für eine Revision desselben aussprachen. So fand beispielsweise in Bern im Oktober 2000 eine Tagung statt, organisiert von Swissaid und der Erklärung von Bern, in der internationale NGO wie das Third World Network oder GRAIN ihre Kampagnen gegen Patente auf Leben verstärken wollten (www.evb.ch/tagung_13_10_00.htm). NGO wie das Third World Network fordern eine Neuverhandlung des TRIPS-Abkommens, da es sich für die Länder des Südens als nachteilhaft erwiesen hätte. Seit kurzer Zeit ist sogar eine Öffnung der WTO selbst zu beobachten, die im Juli 2001 die „globale Zivilgesellschaft“ nach Genf zu einem Symposium eingeladen hatte, um die Kritik an ihrer Agenda zu diskutieren. Allerdings ist Skepsis angebracht, ob es sich hier tatsächlich um substantielle Zugeständnisse handelt, oder doch mehr um eine symbolische Öffnung, die vor allem der eigenen Legitimationsbeschaffung dient (kritisch zur Öffnung von Weltbank, IWF und WTO: Wahl, 2001).

Ein zentraler Streitpunkt für die Ausgestaltung von a&bs-Regulierungen wird der Stellenwert der *lokalen Bevölkerung* und ihrer Rechte sein. Zwar sind indigene Völker und die lokale Bevölkerung unbezweifelbar aufgewertet worden. Werden die Rechte indigener und lokaler Akteure nur insoweit beachtet, wie es der biologischen Vielfalt dienlich ist, oder werden sie als gleichberechtigte Akteure anerkannt? Hier wird insbesondere eine Rolle spielen, wie sich die Verhandlungen zum Artikel 8(j) und die Arbeitsgruppe zu a&bs zueinander verhalten und weiter entwickeln. Letzteres fokussiert wesentlich stärker auf die Interessen, die im Rahmen eines Nationalstaats sich sowieso stärker behaupten können, während erstere immer auch auf eine Stärkung der lokalen Ebene gegen den Nationalstaat abzielt. Dabei spielen dann auch Fragen eine Rolle, die gar nicht im Fokus der a&bs-Verhandlungen stehen wie z.B. die Fragen der Landrechte und der tatsächlichen Kontrolle über GR. Zudem werden aus einer stark naturschützerischen Perspektive lokale Akteure tendenziell auf ihre Rolle als ErhalterInnen biologischer Vielfalt reduziert.

Die gegenwärtige Diskussion ist im Ganzen durch zwei gegenläufige Prozesse charakterisiert: durch die enorme Ausdehnung von Patenanträgen auf genetische Ressourcen, im Bereich der Biodiversität wie im Humanbereich. Im Gegenzug werden sich die südlichen Länder zunehmend dieser Problematik bewusst. Und dies äußert sich vor allem in einer wachsenden Kritik an der Biopiraterie. Während die erste Tendenz darauf hindeutet, dass hier die Grundstrukturen neuer Produktionsformen aufgebaut werden, lässt sich die Gegenteilstendenz sowohl als Versuch deuten, die Ausgangsbedingungen der Entwicklungsländer in diesem Prozess immanent zu verbessern, als auch den gesamten Prozess hinsichtlich einiger Kernelemente (Patente, Kommerzialisierung genetischer Ressourcen) in Frage zu stellen. Die derzeit in vielen Ländern laufenden Kampagnen unter dem Motto „Kein Patent auf Leben!“ zielen somit auf eine der zentralen Dynamiken des globalisierten Kapitalismus. Deshalb investieren die entsprechenden Firmen immense Summen in Kampagnen, die genau die allseitigen Vorteile der neuen Biotechnologien im Pharma- und Agrarbereich verdeutlichen sollen. Die Legitimität und damit Durchsetzungsfähigkeit bestimmter Politiken ist also von den Kämpfen um Hegemonie im „erweiterten Staat“ auf allen räumlichen Ebenen abhängig.

VI. Zusammenfassung und Bewertung

Die Regelung des Zugangs zu genetischen Ressourcen und des Vorteilsausgleiches aus ihrer Nutzung gehört vor diesem Hintergrund zu den zentralen Konfliktfeldern internationaler Biodiversitätspolitik. Dies hat damit zu tun, dass in diesem Bereich die Weichen gestellt werden, unter welchen Bedingungen in Zukunft das „grüne Gold der Gene“, die GR, für verschiedene Formen der industriellen, landwirtschaftlichen oder traditionellen Nutzung verfügbar sein werden. Das hegemoniale Problemverständnis setzt dabei auf eine verstärkte ökonomische Nutzung genetischer Ressourcen, die zu einer starken Kommerzialisierung der biologischen Vielfalt führt. Doch dabei kommen sich nicht nur ökonomische und ökologische Zielsetzungen, sondern auch kulturelle und soziale Interessen verschiedener Akteure in die Quere. Aufgrund dieser komplexen Konfliktstruktur ist es nicht zu erwarten, dass sich die Hoffnungen auf kooperative Formen der Problemlösung, bei denen alle nur gewinnen – sog. „win-win-Lösungen –, erfüllen werden. Nicht nur ist zweifelhaft, ob eine Erhaltung der biologischen Vielfalt auf diesem Weg tatsächlich zu erreichen sein wird. Auch die Interessen von biodiversitätsreichen Entwicklungsländern an der ökonomischen Nutzung „ihrer“ Ressourcen und an einem Technologietransfer werden sich kaum im gewünschten Rahmen erfüllen. Vor allem die Interessen lokaler und „marginalisierter“ Gruppen können durch die Tendenz zur Kommerzialisierung genetischer Ressourcen sogar noch stärker ins Hintertreffen geraten. Denn es besteht die Gefahr, dass deren Lebensweisen und ihre tragenden technischen und sozialen Institutionen untergraben werden.

Diese zu befürchtende Entwicklung ist jedoch weder schon entschieden noch deterministisch vorgegeben. Sie kann allerdings abgelesen werden an den grundlegenden Machtverhältnissen und den Strukturen internationaler Politik, wie sie vor allem durch die wichtigsten internationalen Regulierungssysteme und Institutionen im Umkreis von WTO und WB festgelegt werden. Diese sind zwar nicht unveränderbar, doch sollte man sich über die strukturell verankerten

ten Machtverhältnisse keine Illusionen machen. Selbst wenn die dominierende Tendenz der internationalen Biodiversitätspolitik die Kommerzialisierung genetischer Ressourcen ist, bedeutet dies aber nicht, dass diese Tendenz sich völlig ungebrochen durchsetzen könnte. Die konkrete Ausgestaltung der Kommerzialisierung ist in wichtigen Punkten noch umstritten und in ihrer weiteren Ausgestaltung vom Verlauf dieser Konflikte und den Interessen und Machtpotentialen der verschiedenen Akteure abhängig. Hier spielen wiederum Fragen der Regelung von a&bs eine wichtige Rolle. Die respektiven Machtpotentiale dieser verschiedenen Akteursgruppen schreiben sich mit unterschiedlicher Intensität in die sich herausbildende Biodiversitätspolitik ein, ohne dass grundsätzliche Gegensätze zwischen diesen Gruppen dabei überwunden oder die Hoffnung auf eine rationale Lösung der Biodiversitätsproblematik gerechtfertigt wären.

Chancen einer demokratischen Gestaltung ergeben sich vor allem dort, wo die Widersprüche zwischen Vertragswerken offenkundig geworden sind und ausgenutzt werden können – im Fall von a&bs also vor allem im Verhältnis von CBD und WTO/TRIPS. Deshalb steht der Widerstand gegen die Patentierung genetischer Ressourcen zu Recht im Zentrum vieler Kampagnen. Doch darüber hinaus bedarf es eines umfassenderen Verständnisses der Widersprüche und Konflikte.

Fatal ist, wenn Regulierungsprobleme als reiner ExpertInnenstreit missverstanden werden und damit die angesprochenen Probleme technokratisch verkürzt werden. Damit ist vor allem die Gefahr verbunden, dass zentrale Vorgaben akzeptiert und eine Selektivität des gesamten Verhandlungsrahmens aus den Augen verloren wird. Daher ist umgekehrt die Politisierung der Probleme auch so wichtig, denn es wird dadurch tendenziell wieder sichtbar, welche Interessen hinter welchen Vorschlägen stehen.

Es wird mitunter die These vertreten, dass die CBD heute zu sehr politisiert und „überladen“ sei. Deswegen sei eine Weiterentwicklung des Vertragswerkes schwierig. Dieser Sachverhalt mag mit einer Paradoxie zusammenhängen, die gerade von NGO sehr ernst zu nehmen wäre. Die CBD wird deshalb überladen, weil hier schwächere Akteure der in anderen Bereichen hoch vermachteten internationalen Politik – südliche Regierungen, NGO, indigene Völker und lokale BäuerInnen – überhaupt eine Chance sehen, ihren Interessen Gehör verschaffen zu können und Rechte zugesprochen zu bekommen. Insofern sollten die CBD und die dortigen Auseinandersetzungen um access und benefit sharing nicht überbewertet werden. Hinsichtlich der geistigen Eigentumsrechte, um ein deutliches Beispiel zu nennen, „spielt die Musik“ zweifellos im TRIPS-Abkommen. Dennoch kann über die gegenwärtige Politisierung durchaus erreicht werden, dass internationale Machtverhältnisse zumindest partiell aufgebrochen werden, mehr Transparenz in die politischen Prozesse kommt und schwächere Akteure mehr Möglichkeiten haben, ihre Sichtweisen und Interessen einzubringen.

Literatur:

- Akhter, Farida (2001): Die Nayakrishi-Kampagne: Saatgut in die Hände der Frauen! in: Klaffenböck et al. (Hg) 2001
- Allen, Catherine M./Edwards, Stephen R. (1995): The Sustainable Use Debate: Observations from the IUCN. In: ORYX 29/2, S. 92 – 98.
- Altwater, Elmar (1991): Die Zukunft des Marktes. Ein Essay über die Regulation von Geld und Natur nach dem

- Scheitern des „real existierenden Sozialismus“. Münster.
- Altwater, Elmar/Mahnkopf, Birgit (1999): Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft. Münster. Völlig überarbeitete und erweiterte 4. Auflage.
- Arts, Bas (1998): The Political Influence of Global NGOs. Case Studies on Climate and Biodiversity Conventions. Utrecht.
- Bass, Susan Perkoff/Ruiz Muller, Manuel (Hg., 2000): Protecting Biodiversity. National laws regulating access to genetic resources in the Americas. Ottawa et al.
- BfN (1998):Erhaltung der biologischen Vielfalt. Wissenschaftliche Analyse deutscher Beiträge, hrsg. vom Bundesamt für Naturschutz, Bonn
- Biermann, Frank (1998): Weltumweltpolitik zwischen Nord und Süd. Die neue Verhandlungsmacht der Entwicklungsländer. Baden-Baden.
- Brand, Ulrich (2000). Nichtregierungsorganisationen, Staat und ökologische Krise. Konturen kritischer NRO-Forschung. Das Beispiel der biologischen Vielfalt. Münster.
- Blank, Karin/Brand, Ulrich (2001): Access & Benefit Sharing. NGOs suchen noch nach Positionen – keine leichte Aufgabe. BUKO Agrarinfo, Nr. 101 (April 2001) und 102 (Mai 2001).
- Brand, Ulrich/Görg, Christoph (2001): The State in the Regulation of Biodiversity. Biopolitics and Postfordist Societal Relationships with Nature: The Case of Mexico. Manuskript.
- Brand, Ulrich/Görg, Christoph (2000): Die Regulierung des Marktes und die Transformation der Naturverhältnisse, in: Prokla 118, S. 83-106.
- Brand, Ulrich/Demirovic, Alex/Görg, Christoph/Hirsch, Joachim (Hg., 2001): Nichtregierungsorganisationen in der Transformation des Staates, Münster.
- Brühl, Tanja (1995): Verlust der biologischen Vielfalt. AFES-Press Report Nr. 54. Mosbach.
- Byström, Marie/Einarsson, Peter/Nycander, Gunnel Axelsson: Fair and Equitable. Sharing the benefits from use of genetic resources and traditional knowledge, o. O. 1999. <www.environ.se:8084/documents/nature/biodiver/final.pdf>
- CEAS - Centre for European Agricultural Studies (2000): Study on the Relationship between the Agreement on TRIPS and Biodiversity Related Issues. o.O. <http://europa.eu.int/comm/trade/miti/intell/ceas.htm>
- Correa, Carlos (2000): Intellectual Property Rights, the WTO and Developing Countries. The TRIPS Agreement and Policy Options, London/New York and Penang
- Crucible Group (1994): People, Plants and Patents. Ottawa u.a.
- Crucible II Group (2000): Seeding Solutions. Volume 1: Policy options for genetic resources: People, Plants, and Patents revisited. Rom u.a.
- Ekpere, J.A. (2000): The OAU's Model Law. An Explanatory Booklet, Lagos (im Internet unter: <http://www.grain.org/publications/oau-en.cfm>)
- ENB (2001): Summary of the Sixth Extraordinary Session of the CGRFA: 24.06.-01.07.2001, Earth Negotiation Bulletin Vol. 9, No. 197 (<http://www.iisd.ca/biodiv/ExCGRFA-6>)
- Flitner, Michael (1995): Räuber, Sammler und Gelehrte. Die politischen Interessen an pflanzengenetischen Ressourcen. Frankfurt/New York, Campus
- Flitner, Michael (1999): Biodiversität oder: Das Öl, das Meer und die „Tragödie der Gemeingüter“, In: Görg, Christoph u.a. (Hg.), S.53-70.
- Flitner, Michael (2001): Lokale Gemeingüter auf globalen Märkten. in: Klaffenböck, Gertrude et. al. (Hg.), S.243-257.
- Flitner, Michael/Görg, Christoph/Heins, Volker (Hg., 1998): Konfliktfeld Natur. Biologische Ressourcen und globale Politik. Opladen.
- GAIA/GRAIN (2000): Biodiversity for Sale. Dismantling the Hype about Benefit Sharing. April 2000; <www.grain.org>
- Gettkant, Andreas/Suplie, Jessica/Simonis, Udo (1997): Biopolitik für die Zukunft (Policy Paper 4): Bonn: Stiftung Entwicklung und Frieden.
- Glowka, Lyle/Burhenne-Guilmin, Françoise/Synge, Hugh (1994): A Guide to the Convention on Biological Diversity. Gland.
- Glowka, Lyle/Plän, Thomas/Stoll, Peter-Tobias (1998): Best Practices for Access to Genetic Resources, Information Paper, hrsg. vom Institute for Biodiversity and Nature Conservation IBN, Regensburg
- Görg, Christoph/Hirsch, Joachim (1998): Chancen für eine „internationale Demokratie“? In: Das Argument, Nr. 225, S.319-344.
- Görg, Christoph/Hertler, Christine/Schramm, Engelbert/Weingarten, Michael (Hg., 1999): Zugänge zur Biodiversität. Disziplinäre Thematisierungen und Möglichkeiten integrierender Ansätze. Marburg.
- Görg, Christoph/Brand, Ulrich (2001): Postfordistische Naturverhältnisse. Staat und NGOs in der internationalen Biodiversitätspolitik. In: Brand, Ulrich et al. (Hg.), i.E.
- Goldman, Michael (Hg.). (1998): Privatizing Nature. Political struggles for the global commons. London.
- GRAIN (2001b): The IU Hanging on its last Brackets: A brief assessment, < <http://www.grain.org/>>

- GRAIN (2001a): IPR agents try to derail OAU process, <<http://www.grain.org/publications>>
- GRAIN (2001): The IU. Time to draw the line on IPRs. März 2001; <www.grain.org>
- GRAIN (2000): Last chance for an open access regime < <http://www.grain.org/>>
- GRAIN (1999): UPOV on the War Path. In: Seedling, 16. Jg., Nr. 2, S. 2-10.
- GRAIN (1997): Patenting, Piracy and Perverted Promises: Patenting life, the last assault on the commons, Briefing Paper. Barcelona.
- GRAIN (1995): Towards a Biodiversity Community Rights Regime. In: Seedling 12 (3), 2-14.
- Guidelines (2001): Building a New Partnership: Draft Guidelines on Access and Benefit Sharing Regarding the Utilisation of Genetic Resources. Montreal. <www.biodiv.org/doc/meetings/abs/ep-abs-02/ep-abs-02-inf-01-en.pdf>
- Henne, Gudrun (1998): Genetische Vielfalt als Ressource. Die Regelung ihrer Nutzung. Baden-Baden 1998.
- Hein, Wolfgang (1997): Weltgesellschaftlicher Wandel und nachhaltige Entwicklung – die Zukunft als Fortsetzung der Geschichte der Geschichte. In: Nord-Süd-aktuell, Nr. 2, S. 327-349.
- Heins, Volker (1997): Früchte des Wissens. Genetische Ressourcen und technologische Weltwissensordnung, in: R.Martinsen (Hg): Politik und Biotechnologie, Baden-Baden
- Heins, Volker/Flitner, Michael (1998): Biologische Ressourcen und „Life Politics“. In: Flitner, Michael et al. (Hg.), 13-38.
- Hertler, Christine (1999): Aspekte der historischen Entstehung von Biodiversitätskonzepten in den Biowissenschaft. In: Görg, Christoph u.a. (Hg.) 1999, S.39-52.
- Hirsch, Joachim (2000): Die Internationalisierung des Staates. Anmerkungen zu einigen aktuellen Fragen der Staatstheorie. In: Das Argument 42 (3), 325-339.
- IUCN, WWF, UNEP (1991): Caring for the Earth. A Strategy for Sustainability. Gland.
- IUCN, WWF, UNEP (1980): World Conservation Strategy. Gland.
- IUCN (1989): Draft articles prepared by IUCN for inclusion in a proposed convention on the conservation of biological diversity and for the establishment of a fund for that purpose, Gland/CH, June 1989.
- ITDG (2001): IU on PGR, report from the 6.Ex-CGRFA; Intermediate Technology Development Group <<http://www.ukabc.org/iu2.htm>>
- Jagels-Sprenger, Monika (1991): „Common Heritage of Mankind“. Vom internationalen Nutzungs- und Verteilungsregime zur Herausbildung einer Bewirtschaftungsordnung zum Schutz der natürlichen Ressourcen. In: Kritische Justiz, Nr. 199, S. 409-424.
- Kate, Kerry ten / Laird, Sarah A. (1999): The Commercial Use of Biodiversity. London.
- Klaffenböck, Gertrude/Lachkovics, Eva/Südwind Agentur (Hg., 2001): Biologische Vielfalt. Wer kontrolliert die globalen genetischen Ressourcen? Frankfurt/M.
- Kloppenburger, Jack R./Kleinman, Jack Lee (1988): Plant Genetic Resources: The Common Bowl. In: Kloppenburger, Jack R. (Hg.), S. 1-15.
- Kloppenburger, Jack R. (Hg., 1988): Seeds and Sovereignty. The Use and Control of Plant Genetic Resources. Durham und London.
- Koechlin, Florianne (2001): Patente auf Lebewesen: Bedrohung der biologischen und kulturellen Vielfalt. in: Klaffenböck, Gertrude et. al. (Hg.), S.111-120.
- Kuppe, René (2001) Der Schutz des traditionellen umweltbezogenen Wissens indigener Völker. in: Klaffenböck, Gertrude et. al. (Hg.), S. 141-155.
- Leskien, Dan/Flitner, Michael (1997): Intellectual Property Rights and Plant Genetic Resources: Options for a „Sui Generis“ System. Rom, IPGRI
- Macilwain, Colin (1998): When rhetoric hits reality in the debate on bioprospecting, in: Nature vol. 392, No 6676, pp 535-540.
- Mitsch, Frank J./Mitchell, Jennifer S. (1999): Ag Biotech: Thanks, But No Thanks? Analyse der Deutsche Bank Alex. Brown, 12. Juli 1999. <http://www.biotech-info.net/Deutsche.html>
- Mooney, Pat (1998): The Parts of Life. Agricultural Biodiversity, Indigenous Knowledge, and the Role of the Third System. Special Issue of Development Dialogue, Uppsala, Dag Hammerskjöld Foundation.
- Nijar, Gurdial Singh (2001): Zugang zu genetischen Ressourcen und traditionellen Wissenssystemen. in: Klaffenböck, Gertrude et al. (Hg.), S. 161-179.
- Oh, Cecilia (2000): TRIPS and Biodiversity: Some Questions and Answers. Tagung „der patentierte Hunger“, 13.13.2000 in Bern. <www.evb.ch/tagung_13_10_00.htm>
- Petit, Michel/Fowler, Cary/Collins, Wanda/Correa, Carlos/Thornström, Carl-Gustaf (2000): Why Governments Can't Make Policy. The Case of Plant Genetic Resources in the International Arena. Draft. o.O.
- Posey, Darrell (1996): Traditional Resource Rights. International Instruments for Protection and Compensation for Indigenous Peoples and Local Communities. Gland.
- Posey, Darrell (Hg., 1999): Cultural and Spiritual Values of Biodiversity. UNEP & Intermediate Technology Publications. London.
- RAFI (2001) :The other BioSafty Protocol. Februar 2001; <www.rafi.org>
- RAFI (2000a): In Search for Higher Ground, RAFI-Occasional Papers Vol. 6, No. 1

- RAFI (2000): Biopiracy – RAFI’s Sixth Annual Update. www.rafi.org/web/allpub-display
- Report (2001): Report of the Panel of Experts on Access and Benefit Sharing on the Work of its Second Meeting. Montreal. <www.biodiv.org/doc/meetings/abs/ep-abs-02/wg-abs-01-02-en.pdf>
- Römpczyk, Elmar/Gettkant, Andreas (Hg., 1996): Nord-Süd-Biopolitik. Zur Frage genetischer Vorherrschaft. Dialogreihe Entwicklungspolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Nr. 12, Bonn.
- Rossbach de Olmos, Lioba (1999): Biologische Vielfalt und indigene Völker. In: M. Hummel et al. (Hg.): Konfliktfeld Biodiversität. IANUS-Arbeitsbericht. Nr. 7. Darmstadt.
- Sánchez, Vicente/Juma, Calestous (Hg., 1994): Biodiplomacy. Genetic Resources and International Relations. Nairobi.
- Scherrer, Christoph (2000) Global Governance: Vom fordistischen Trilateralismus zum neoliberalen Konstitutionalismus. In: Prokla 118, 13-38.
- Seiler, Achim (1998a): Biotechnologie und Dritte Welt. Problemzusammenhänge und Regelungsansätze. In: Wechselwirkung, Nr. 92, S. 32-45.
- Seiler, Achim (1998b): TRIPS und die Patentierung lebender Materie – Handlungsmöglichkeiten für die Dritte Welt. In: Wechselwirkung, Nr. 88, S. 50-57.
- Seiler, Achim (1999): Das TRIPS-Abkommen und die für 1999 vorgesehene Überprüfung von Art. 27.3.(b). In: Nord-Süd-aktuell, Nr. 2, S. 312-314.
- Seiler, Achim (2000): Die Patentierung lebender Materie. Das WTO-TRIPS-Abkommen und die Optionen zur Umsetzung des Artikel 27.3 (b). Bonn (Forum Umwelt & Entwicklung).
- Stoll, Peter-Tobias (1999): Werte der Vielfalt aus rechtlicher Sicht, in: Görg u.a. (Hg) 1999, S. 187-202
- Svarstad, Hanne (1994): National sovereignty and genetic resources. In: Sánchez, Vicente et al. (Hg.), S. 45-66.
- Swanson, Timothy (1999): Why is there a biodiversity convention? The international interest in centralized development planning. In: International Affairs, 75. Jg., Nr. 2, S. 307-331.
- Wahl, Peter (2001): „Sie küssten und sie schlugen sich“. Zum Verhältnis von Nichtsregierungsorganisationen und Internationalen Regierungsorganisationen, in: U.Brand u.a. (Hg) 2001
- WBGU (1995): Welt im Wandel. Wege zur Lösung globaler Umweltprobleme. Jahresgutachten 1995 des Wissenschaftlichen Beirats Globale Umweltveränderungen. Berlin und Heidelberg.
- Wolfrum, Rüdiger/Stoll, Peter-Tobias (1996): Der Zugang zu genetischen Ressourcen nach dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt und dem deutschen Recht, Forschungsbericht 10106073 im Auftrag des Umweltbundesamtes, Berlin.
- WRI, IUCN, UNEP (1992): Global Biodiversity Strategy. Guidelines for Action to Save, Study and Use Earth’s Biotic Wealth Sustainably and Equitably. Ohne Ort.
- WWF World Wide Fund For Nature(1998): Measures to Control Access and Promote Benefit Sharing. A selection of Case Studies. Gland.