

Karin Holm-Müller, Carmen Richerzhagen und Sabine Täuber & Ute Feit

Nutzer genetischer Ressourcen in Deutschland

**Informationsstand, Partizipation and Positionen im Hinblick auf das
Übereinkommen über die biologische Vielfalt**

Zusammenfassung

HINTERGRÜNDE DER STUDIE

Der anhaltende Verlust von biologischer Vielfalt hat Mitte der Achtziger Jahre dazu geführt, dass sich die Diskussion um eine internationale Erhaltungsstrategie intensivierte. Nutzer und Bereitsteller waren sich einig, dass Maßnahmen zum Erhalt der Biodiversität ergriffen werden müssen. Biodiversitätsreiche Länder forderten die Nutzerländer – ein Großteil dieser Länder sind Industrieländer - auf, sich an den entstehenden Kosten der Erhaltung zu beteiligen. Als Ergebnis dieser Diskussion wurde 1992 auf der Vereinten Nationen Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio das Übereinkommen über biologische Vielfalt (CBD) abgeschlossen. Die CBD ist mehr als Prozess, denn als statisches Gebilde zu betrachten, da sie ständig durch Beschlüsse der Vertragsstaatenkonferenzen weiterentwickelt wird und im Zusammenspiel mit weiteren internationalen Institutionen und Verträgen steht, die sich mit Biodiversität und Rechten an geistigem Eigentum befassen.

Mit in Kraft treten der CBD 1993, haben sich für die Nutzer sowie Regierungen von Nutzerländern neue rechtliche Rahmenbedingungen ergeben. Die Verpflichtungen der Nutzer resultieren hauptsächlich aus den CBD-Artikeln 15.3 bis 15.7. Sie müssen die souveränen Rechte der Ursprungsländer über deren genetische Ressourcen anerkennen. Daraus resultiert, dass Entnahme und Nutzung genetischer Ressourcen nur mit Einverständnis des Ursprungslandes, welches auf vorheriger Kenntnis der Sachlage gründet (Prior Informed Consent, PIC), und unter den einvernehmlich festgelegten Bedingungen (Mutually Agreed Terms, MAT) erfolgen dürfen. Die Vorteile, die aus jeglicher Art von Nutzung genetischer Ressourcen resultieren, sollen nach einvernehmlich festgelegten Bedingungen, ausgewogen und gerecht mit dem zur Verfügung stehenden Ursprungsland geteilt werden (CBD Art. 15). Artikel 15.7 der CBD legt fest, dass sich die Regierungen von Nutzerländern durch die Implementierung geeigneter administrativer, rechtlicher und politischer Maßnahmen an der Umsetzung der Regelungen zum Zugang und Vorteilsausgleich beteiligen sollen.

Die 2002 von der Vertragsstaatenkonferenz der CBD beschlossenen Bonner Leitlinien (Bonn Guidelines) über den Zugang zu genetischen Ressourcen und die gerechte und ausgewogene Beteiligung an den Vorteilen aus ihrer Nutzung, spezifizieren die in Artikel 15 der CBD verankerten Regelungen. Sie bieten für alle beteiligten Gruppen Hilfestellung und Verhaltensempfehlungen im Umgang mit Zugang zu und Nutzung von genetischen Ressourcen, besitzen allerdings keine Rechtsverbindlichkeit.

Bisher sind Maßnahmen zur Umsetzung der Zugangs- und Vorteilsausgleichsregelungen vorwiegend in Ursprungsländern implementiert worden. Forderungen an Nutzerländer, sich stärker zu beteiligen, werden aber zunehmend lauter. Biodiversitätsreiche Länder betonen,

dass sie nicht in der Lage sind, die Umsetzung ohne Mithilfe der Nutzerländer zu erreichen. Der Abschlussbericht der 2002 in Johannesburg stattgefundenen VN-Weltkonferenz über Nachhaltige Entwicklung (WSSD) fordert die Vertragsstaaten der CBD auf, über die Implementierung eines internationalen Regimes zur Förderung und Sicherstellung der gerechten und ausgewogenen Aufteilung der Vorteile der Nutzung genetischer Ressourcen zu verhandeln. Deshalb ist es wichtig, Strategien zu entwickeln, die Nutzer und Nutzerländer vermehrt in die Umsetzung der CBD-Regelungen über Zugang und Vorteilsausgleich einbinden. Weiterhin sind für Nutzerländer, wie es die meisten europäischen Mitgliedsstaaten sind, genetische Ressourcen als Rohstoffe in verschiedenen Sektoren von großer Bedeutung sind. Die Umsetzung der CBD ist also auch aus Nutzerperspektive von großer Wichtigkeit.

Effiziente Umsetzungskonzepte müssen die Einbindung der Nutzer in den gesamten CBD-Prozess und vor allem die Entwicklung von geeigneten Instrumenten („user measures“) beinhalten. Die Nutzerbranche in Deutschland ist bisher allerdings nur wenig bekannt und es wird davon ausgegangen, dass ihre Struktur hinsichtlich Informationsstand, Informationskanäle, Beschaffungsmethoden und Schwierigkeiten bei Beschaffung und Nutzung genetischer Ressourcen heterogen ist. Differenziertere Informationen über die Zielgruppe sind wichtig für die Entwicklung und Durchsetzung von Konzepten zur Intensivierung der Nutzereinbindung.

ZIELSETZUNG DER STUDIE

Die Studie setzt sich aus einer Befragung potentieller deutscher Nutzer und einer daran angeschlossen Analyse der gewonnenen Daten zusammen. Ziel der Befragung ist es, deutsche Nutzer zu identifizieren und ihren Informationsstand, ihre Erfahrungen und Positionen im Bezug auf die Regelungen im Rahmen des Übereinkommens zu ermitteln und sie zugleich auf die CBD aufmerksam zu machen und zu informieren. Die Nutzer haben die Möglichkeit ihre Probleme mit den institutionellen Rahmenbedingungen und Positionen zur CBD darzulegen. Die im Rahmen des CBD- Prozesses diskutierten und teilweise bereits angewendeten Instrumente zur stärkeren Bindung der Nutzer an die CBD-Ziele („user measures“) werden auf ihre Akzeptanz unter den Nutzern untersucht. Die auf die Befragung aufbauende Analyse soll Determinanten für die Integration der Nutzer in CBD-Prozess identifizieren und Möglichkeiten untersuchen, um diese Integration zu erhöhen.

Die Ergebnisse der Studie dienen als Informationsgrundlage für die deutschen und europäischen Entscheidungsträger in den weiterführenden CBD-Verhandlungen, sowie für die Umsetzung der internationalen Beschlüsse auf nationaler Ebene.

METHODIK

574 Unternehmen bzw. Forschungseinrichtungen aus den ermittelten Zielsektoren wurden ausgewählt und angeschrieben. Der Befragungszeitraum erstreckte sich über vier Wochen und die Befragung erfolgte schriftlich. Die Zielsektoren wurden aus der Studie „The Commercial Use of Biodiversity, Access to genetic resources and benefit sharing“, von ten Kate und Laird (1999), einer Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung der Bonner Leitlinien (2003) sowie Informationen aus verschiedenen Expertengesprächen abgeleitet.

Die Sektoren Pharmazie, Pflanzliche Medizin, Pflanzenzucht, Pflanzenschutz, Gartenbau, Pflege- und Kosmetikproduktbranche und Biotechnologie werden als die Hauptnutzer genetischer Ressourcen in Deutschland und der Europäischen Union (EU) identifiziert. Öffentliche und halböffentliche Einrichtungen, die in der wissenschaftlichen Forschung, zum Beispiel in den Bereichen Landwirtschaft, Pharmazie, Biotechnologie genetische Ressourcen als Forschungsmaterial nutzen, sind weitere, von den CBD-Regelungen betroffene Gruppen. Auch Botanische Gärten, Herbarien und Genbanken sind wichtige Einrichtungen, die genetische Ressourcen aus aller Welt beziehen. Sie sammeln und konservieren genetisches Material und agieren als so genannte Intermediäre, indem sie die Ressourcen zur weiteren Nutzung, zum Beispiel an private Unternehmen, weitergeben. Nicht-kommerzielle Nutzer sind nur bedingt durch die Vorteilsausgleichsregelungen der CBD betroffen, weil sie keine Gewinne durch die Nutzung genetischer Ressourcen erwirtschaften. Sie wurden dennoch in die Befragung einbezogen, weil sie sich auch an CBD-konforme Vorgehensweisen zur Zugangserlangung halten müssen und als Intermediäre eine große Bedeutung als Verbindungsstelle zwischen Ursprungsländern und kommerziellen Nutzern haben. Als Adressaten wurden in erster Linie Mitglieder der wichtigsten Branchenverbände ausgewählt, wobei versucht wurde, alle potentiell betroffenen Unternehmen anzuschreiben.

Inhaltlich ist die Befragung in fünf Abschnitte untergliedert. Der erste Abschnitt, „Eingrenzung verschiedener Nutzergruppen“, befasst sich mit der Eingrenzung von Nutzerkreisen nach verschiedenen Kriterien. Es wurden Branchenzugehörigkeit, Nutzungsweise, Herkunft und Art des verwendeten genetischen Materials sowie Ergebnisse des Einsatzes von genetischen Ressourcen, im Sinne von Produktentwicklungen sowie Anmeldung von Patent- und Sortenschutzrechten, erfragt.

Im zweiten Fragenblock, „Erfahrungen mit der Nutzung genetischer Ressourcen“, werden die Unternehmen und Einrichtungen zu den Schwierigkeiten bei der Beschaffung und Nutzung bzw. zu den Gründen für die Nicht-Nutzung von genetischen Ressourcen, sowie zu den Vorgehensweisen in Bezug auf Zugang und Vorteilsausgleich befragt. Ziel ist es zu ermitteln,

wo aus Nutzersicht die wesentlichen Schwachstellen in der Umsetzung des CBD-Regelwerks bestehen. Der dritte Fragenblock „Informationsstand der Nutzer“ behandelt den Informationsstand und die Informationskanäle der Nutzer in Bezug auf die CBD. Die gewonnenen Informationen können für die Entwicklung effizienter Informationskonzepte verwendet werden. Im vierten Fragenblock „Partizipation und Positionen der Nutzer hinsichtlich der CBD“ soll der Einfluss der CBD auf Zugang zu genetischen Ressourcen und Umfang ihrer Nutzung ermittelt werden. An dieser Stelle werden die Nutzer auch über ihre Einschätzung zu den „user measures“ befragt. Der letzte Fragenblock, „Einschätzungen, Perspektiven und Unternehmensdaten“, befasst sich zum einen mit Tendenzen der Nutzung genetischer Ressourcen und zum anderen mit den für die Auswertung relevanten Unternehmensdaten.

HINTERGRÜNDE ÜBER DIE NUTZER GENETISCHER RESSOURCEN

Eins der wichtigsten Ergebnisse, die ten Kate und Laird über den Nutzersektor auf europäischer Ebene bis 1999 herausgefunden haben ist, dass der Großteil der betroffenen Nutzer zu dem Zeitpunkt nicht ausreichend über die CBD informiert war. Vielen Unternehmen war zum Teil nicht klar, ob die CBD-Regelungen sie überhaupt betreffen. Die Nutzer formulierten seinerzeit folgende Erwartungen an die CBD: Eine Verbesserung der Rechtssicherheit bei Zugangs- und Nutzungsfragen für genetische Ressourcen und mehr Klarheit in Fragen der Eigentumsrechte an genetischen Ressourcen, „Richtlinien für „best practice“ für die Nutzung genetischer Ressourcen zu entwickeln und dadurch Imageproblemen des Nutzersektors entgegenwirken. Insgesamt war die Einstellung gegenüber der CBD eher kritisch. Der unzureichende Informationsstand, uneinheitliche Umsetzung der Zugangsregelungen durch die verschiedenen Ursprungsländer, großer bürokratischer Aufwand, unrealistische Erwartungen bezüglich des Vorteilsausgleichs von Seiten der Ursprungsländer und allgemein die Nachteile hoher Transaktionskosten, wurden vor fünf Jahren von den Nutzern als Probleme im Zusammenhang mit der Umsetzung der CBD genannt.

Seitdem haben sich aber dennoch einige Nutzerinitiativen zum Umgang mit genetischen Ressourcen etabliert. Auf EU-Ebene existieren Initiativen der Europäischen botanischen Gärten und der Sammlungen von Mikroorganismen (MOSAICC). Hervorzuheben ist hier insbesondere das im Auftrag des BMU vom Verband Botanischer Gärten initiierte internationale Pflanzenaustauschnetzwerk (International Plant Exchange Network, IPEN). Auf europäischer Ebene wurde IPEN in gemeinsamer Initiative mit dem BGCI (Botanic Gardens Conservation International) Niederlande bekannt gemacht. Mittlerweile sind Botanische Gärten von Österreich, Deutschland, Luxemburg, Niederlanden sowie der Schweiz unter IPEN registriert.

Sowohl MOSAICC als auch IPEN haben konkrete Verhaltenskodizes zur Umsetzung der CBD- Regelungen im Bereich Zugang zu genetischen Ressourcen, abgestimmt auf ihre jeweils speziellen Bereiche, entwickelt.

AUSWERTUNG DER BEFRAGUNG

Die Rücklaufquote beträgt knapp 24% (136 Befragungsteilnehmer), wovon sich wiederum etwa die Hälfte tatsächlich aktuell selber als Nutzer genetischer Ressourcen im Sinne der CBD identifiziert hat. Der Befragungszeitraum war knapp bemessen und nur bei ungefähr einem Viertel der angeschriebenen Unternehmen und Einrichtungen konnte ein für Beschaffung und Nutzung genetischer Ressourcen zuständiger Mitarbeiter identifiziert und namentlich angeschrieben werden. Bei schriftlichen Befragungen dieser Art ist eine Rücklaufquote von bis zu 20 Prozent zu erwarten. Somit ist auch die Rücklaufquote dieser Befragung als zufrieden stellend zu beurteilen.

Eingrenzung von Nutzergruppen nach verschiedenen Kriterien

Die größte Anzahl an Fragebögen wurde an Adressaten aus den Bereichen Biotechnologie und Pflanzenzucht versendet. Die Rücklaufquoten sind in diesen Sektoren allerdings die niedrigsten. Für die Pflanzenzüchter erklärt sich das wahrscheinlich durch das starke Engagement des Branchenverbandes (Bundesverbandes Deutscher Pflanzenzüchter, BDP), der im CBD-Prozess die Interessen seiner Mitglieder vertritt. Besonders gut ist die Beteiligung von Ex-situ-Sammlungen, den Sektoren Gartenbau, Pflanzliche Medizin und Universitäten- und sonstige Forschungseinrichtungen. In diesen Sektoren – mit Ausnahme Pflanzliche Medizin und Pflanzenzucht – ist auch der Nutzeranteil unter den Befragungsteilnehmern vergleichsweise hoch.

Zur Unterscheidung von Nutzertypen werden neben der Branchenzugehörigkeit verschiedene Unternehmensdaten herangezogen. Zum einen die Größe des Unternehmens bzw. der Einrichtung, gemessen in Anzahl der Mitarbeiter im Bereich Forschung und Entwicklung, Forschungsbudget und Umsatz. Das zweite Kriterium ist die Bedeutung von genetischen Ressourcen für das Unternehmen, bzw. die Einrichtung. Gefragt wurde nach dem Anteil der Arbeitskräfte aus dem Bereich Forschung und Entwicklung, der mit genetischen Ressourcen arbeitet, dem Anteil des Forschungsbudgets, das für Forschung im Bereich genetische Ressourcen aufgewendet wird und dem Anteil des Umsatzes, der durch Nutzung genetischer Ressourcen erwirtschaftet wird.

Die durch die Befragung abgedeckte Nutzergruppe ist stärker durch kleine und mittelständische Unternehmen und Einrichtungen geprägt, wobei auch einige große Nutzer vertreten sind. Da vor allem über die kleineren und mittelgroßen Nutzer in Deutschland bisher sehr wenig bekannt ist, ist die Beteiligung von Unternehmen und Einrichtungen dieser

Größenordnungen besonders wichtig.

Weiterhin lässt sich über die befragte Nutzergruppe sagen, dass Aktivitäten im Bereich genetische Ressourcen für die meisten Befragungsteilnehmer nicht der Hauptbetriebszweig sind. Es sind aber durchaus auch Nutzer vertreten, die den größten Anteil ihres Unternehmensumsatzes durch genetische Ressourcen erwirtschaften, einen Großteil der Arbeitskräfte aus dem Bereich Forschung und Entwicklung im Zusammenhang mit genetischen Ressourcen beschäftigen und/oder einen hohen Anteil ihres Budgets für Forschung und Entwicklung im Bereich genetische Ressourcen aufwenden. Erwartungsgemäß stehen diese drei Kriterien im Zusammenhang. Unternehmen, die einen größeren Anteil ihres Forschungsbudgets im Bereich genetische Ressourcen einsetzen, beschäftigen auch einen größeren Anteil der Mitarbeiter aus F&E im Zusammenhang mit genetischen Ressourcen. Vergleichbar ist es mit dem Forschungsbudget im Bereich genetische Ressourcen und dem Anteil des Umsatzes, der durch Nutzung genetischer Ressourcen erwirtschaftet wird.

Der vergleichsweise größte Anteil der Nutzer verwendet genetische Ressourcen zur Entwicklung marktfähiger Produkte. Ungefähr die Hälfte aller Nutzer hat im Zusammenhang mit genetischen Ressourcen bereits Produkte entwickelt, Patente und/oder Sortenschutzrechte angemeldet.

Erfahrungen der Nutzer mit der Beschaffung und Nutzung von genetischen Ressourcen

Die meisten Nutzer beziehen ihr Material über Handelspartner, statt es selber vor Ort zu sammeln oder zu reproduzieren. Für alle Sektoren sind Anbieter aus dem Ursprungsland und aus anderen Ländern die wichtigsten Bezugsquellen. Eigene Sammelaktivitäten werden vor allem von Universitäten und sonstigen Forschungseinrichtungen, sowie Ex-situ-erhaltenden Einrichtungen und Nutzern aus dem Biotechnologiebereich durchgeführt.

Die meisten Nutzer treten im Vorfeld der Nutzung direkt in Kontakt mit Anbietern aus dem Ursprungsland, etablieren Kooperationen im Ursprungsland und/oder nehmen Kontakt mit Ex-situ-Sammlungen auf. Nur wenige der befragten Nutzer holen im Vorfeld der Nutzung genetischer Ressourcen „prior informed consent“ (PIC) ein oder verhandeln und vereinbaren Zugang und Vorteilsausgleich mit den Ursprungsländern. Daraus lässt sich allerdings nicht unbedingt schlussfolgern, dass das Material regelwidrig beschafft wird. Inwiefern die CBD-Kriterien für die Nutzung relevant sind, hängt von mehreren Faktoren ab. Dennoch lässt das Ergebnis vermuten, dass die Vorgehensweisen nach CBD unter deutschen Nutzern bisher noch wenig Anwendung finden und die Nutzer nur wenige Erfahrungen in dem Gebiet haben.

Der Hauptgrund für die Nicht-Nutzung genetischer Ressourcen unter den Teilnehmern dieser Befragung ist, dass diese keine Verwendung dafür haben. Abgesehen davon besteht sowohl

für die Nutzer als auch für die Nicht-Nutzer die vergleichsweise größte Schwierigkeit darin, geeignete und zuständige Ansprechpartner zur Klärung von Zugangsmodalitäten im Ursprungsland zu ermitteln. Im Vergleich zu den Nutzern ist ein größerer Anteil von Nicht-Nutzern der Meinung, dass die Nutzung genetischer Ressourcen Imageschwierigkeiten hervorruft und gibt das als einen Grund für die Nicht-Nutzung an. Die Befragungsteilnehmer beider Gruppen, haben - bis auf zwei Einzelfälle - bisher keine Schwierigkeiten mit der Erlangung von Zugang zu genetischen Ressourcen gehabt und sehen darin also auch kein wesentliches Problem. Dieses Ergebnis steht zumindest für den Gartenbausektor im Gegensatz zu den Informationen aus Experteninterviews. Demzufolge ist es unter Zierpflanzenzüchtern bereits häufiger zu erheblichen Problemen bei der Erlangung von Zugang zu genetischen Ressourcen gekommen.

Über die Problematik von zu hohen Kosten, die durch „Benefit-sharing“ entstehen, können nur die wenigsten Befragungsteilnehmer eine Aussage treffen. Die Expertengespräche mit Vertretern des Pflanzenbausektors und des Gartenbausektors ergaben aber, dass die Interessenvertreter der Nutzer dieser Sektoren einen Ausgleich durch „non-monetary benefits“ befürworten. Möglicherweise ist die abweichende Einschätzung der Nutzer in dieser Befragung auf die schlechte Informationslage und mangelnde Erfahrung mit der Absprache über Zugang und Vorteilsausgleich zurückzuführen. Gleiches gilt für die Frage nach Problemen, die sich aus Komplexität und Strenge bzw. aus unzureichender Kenntnis der internationalen Regelungen zum Zugang und Vorteilsausgleich ergeben. Ein großer Teil der Nutzer und Nichtnutzer kann hierzu keine Aussage machen.

Informationsstand der Nutzer hinsichtlich der aktuellen internationalen Rahmenbedingungen für die Nutzung genetischer Ressourcen

Über die Hälfte der befragten Nutzer kennt die CBD gar nicht, 20 Nutzer (32%) ungefähr, und nur neun (14%) geben an die CBD genau zu kennen. Die Nutzer sind sich dieses Informationsdefizits aber durchaus bewusst, was dadurch zum Ausdruck kommt, dass sich ein großer Teil der Nutzer nicht ausreichend informiert fühlt.

In Anlehnung an ten Kate und Laird wurde angenommen, dass größere Unternehmen und Einrichtungen tendenziell besser informiert sind. Die Befragung kann diese Annahme nicht bestätigen. Es konnten keine wesentlichen Unterschiede bezüglich des Informationsstands zwischen Gruppen von Unternehmen und Einrichtungen unterschiedlicher Größenordnungen festgestellt werden. Das lässt allerdings nicht unbedingt auf das Fehlen von Zusammenhängen zwischen Unternehmensgröße und Informationsstand für die Gesamtheit der deutschen Nutzer Rückschließen, da nicht aus jeder Größenklasse gleich viele Nutzer befragt werden konnten.

Eindeutigere Ergebnisse bringt eine Unterscheidung des Informationsstands nach

Branchenzugehörigkeit. Ex-situ-erhaltende Einrichtung sind, gefolgt von Universitäten und sonstigen Forschungseinrichtungen, die Nutzergruppen, denen die CBD am ehesten bekannt ist. Der Informationsstand der Befragungsteilnehmer aus dem privatwirtschaftlichen Bereich ist insgesamt wesentlich schlechter.

Die wichtigsten Informationsquellen der Nutzer über die CBD sind, in abnehmender Reihenfolge, das Internet, Verbände und Fachzeitschriften. Nur ein kleiner Teil der Nutzer bezieht Informationen direkt von den zuständigen deutschen Behörden.

Einbindung der Nutzer im CBD-Prozess

Die Aussagen der Nutzer dazu, ob sie ihre Interessen bisher ausreichend in den internationalen Verhandlungen der CBD vertreten sehen, liefern kein eindeutiges Bild. Eigene Vorschläge für die Verbesserung der Einbindung der Nutzer am CBD- Prozess werden nur von wenigen Befragungsteilnehmern gemacht. Es wird vorgeschlagen, dezentrale Informationsstrategien zu fördern, z.B. durch die Beteiligung vieler kleinerer Anlaufstellen (z.B. Botanische Gärten) und die stärkere Einbindung der Verbände.

Im Rahmen der Befragung wurden verschiedene „user measures“ auf ihre Akzeptanz unter den Nutzern überprüft. Es handelt sich dabei um administrative, rechtliche und politische Maßnahmen, die das Ziel haben, die Nutzer stärker an die Regelungen zum Zugang und Vorteilsausgleich der CBD zu binden. Im Rahmen dieser Studie wurden die folgenden „user measures“ diskutiert:

- National Focal Points, welche die Aufgabe haben, die Nutzer über Zugangsbedingungen in anderen Ländern zu informieren und sie bei der Kontaktaufnahme mit zuständigen Behörden in Ursprungsländern zu unterstützen.
- Staatliche Unterstützung des Aufbaus von Kooperationen zwischen Nutzern und Partnern im Ursprungsland, sowie die Einführung international standardisierter Verträge, die die wesentlichen Rechte und Pflichten von Nutzern und Ursprungsländern über Zugang- und Vorteilsausgleich nach CBD beinhalten.
- Offenlegungspflicht bei Patentanmeldung: das Ursprungsland muss bei der Anmeldung von Patenten, bei deren Entwicklung genetische Ressourcen verwendet wurden, angegeben werden.
- Unternehmenspolitiken und Codes of Conduct: CBD-Regelungen zum Zugang und Vorteilsausgleich sollen zur üblichen Vorgehensweise des Unternehmens bzw. der Einrichtung werden und in Form von Codes of Conduct oder als Elemente der Firmenpolitik festgelegt werden.
- Freiwillige Zertifizierungssysteme: Unternehmen oder Einrichtungen können sich

hinsichtlich der regelkonformen Erlangung und Nutzung genetischer Ressourcen zertifizieren lassen.

- Ursprungszertifikate: eine Art Ausweis für die Ressource, in dem zum Beispiel das Ursprungsland festgehalten wird und der bei Grenzüberschreitungen vorzuweisen ist.

Die Einschätzungen der Nutzer zu den vorgeschlagenen Maßnahmen sind ziemlich eindeutig. Instrumente, die Dienstleistungen an sie darstellen, schneiden im Vergleich zu Maßnahmen, die ihnen Verhaltensregeln im Umgang mit genetischen Ressourcen auferlegen, besser ab. Der Vorschlag, eine zentrale Auskunftsstelle in Deutschland einzurichten, die über die Zugangsmöglichkeiten und -bedingungen in anderen Ländern informiert und bei der Kontaktaufnahme behilflich ist, wird mit 90% Zustimmung der Nutzer insgesamt sehr positiv bewertet. Ähnlich großen Zuspruch findet der Vorschlag, die Entwicklung und Durchführung von Projekten zur Förderung von Kooperationen zwischen Nutzern und Ursprungsländern von staatlicher Seite zu unterstützen. Aber auch alle anderen Instrumente werden von einem Großteil der Nutzer positiv bewertet. Vor allem die Einführung international standardisierter Verträge über Zugang und Vorteilsausgleich, die im Prinzip ähnlich wie Kooperationen mit Ursprungsländern die Transaktionskosten sowohl für die Nutzer, als auch für die Bereitsteller der genetischen Ressource senkt, findet ein positives Echo.

Die Einführung einer Offenlegungspflicht des Ursprungslandes bei Anmeldung von Patenten, die aus der Nutzung genetischer Ressourcen hervorgehen, wird von 40% der befragten Nutzer als sehr sinnvolles und von weiteren 20% als möglicherweise sinnvolles Instrument eingeschätzt. Dieses Ergebnis ist besonders interessant vor dem Hintergrund, dass der Vorschlag zur Implementierung dieser Maßnahme- und damit der Umsetzung der EU-Biopatentrichtlinie – bereits im Bundestag diskutiert wird und eine Entscheidung hierzu in Kürze erwartet wird.

Ursprungszertifikate (certificates of origin/source/legal provenance) sind möglicherweise die am wenigsten bekannten Instrumente und werden im Vergleich zu den übrigen „user measures“ eher kritisch eingeschätzt. Der große Zuspruch, den der Vorschlag des Zertifizierungssystems zukommt, ist insofern bemerkenswert, dass nur einer der Nutzer, denen die CBD bekannt ist, angibt, Imageschwierigkeiten als Problem im Zusammenhang mit der Nutzung genetischer Ressourcen identifiziert zu haben.

Neun Nutzer kennen bereits Brancheninitiativen, die sich mit dem Umgang mit genetischen Ressourcen beschäftigen und sind selber aktiv daran beteiligt. Genannt werden die Initiative des Verbands Botanischer Gärten und das „International Plant Exchange Network“. Nur drei Nutzer, die noch nicht an solchen Initiativen teilnehmen, können sich vorstellen, dies in Zukunft aus Gründen der Imageaufbesserung zu tun.

Tendenzen in der Nutzung genetischer Ressourcen

Über die Hälfte der Nutzer, die die CBD kennen, sind der Meinung, dass der Zugang zu genetischen Ressourcen seit in Kraft treten der CBD schwieriger geworden ist. Sie geben aber an, dass ihre Nutzung größtenteils konstant geblieben bzw. angestiegen ist. In Zukunft wird die Nutzung voraussichtlich sogar noch an Bedeutung gewinnen.

INTEGRATION VON NUTZERN IN DEN CBD-PROZESS: DETERMINANTEN UND MÖGLICHKEITEN

Eine stärkere Integration der Nutzer ist wichtig, um den CBD-Prozess auf eine breitere und informierte Basis zu stellen und eine stärkere Bindung der Nutzer an die CBD-Regelungen zu erreichen. Integrationsstrategien sollten Maßnahmen fördern, die sowohl die Partizipation der Nutzer erhöhen als auch die Einhaltung der CBD-Regelungen anstreben und zugleich weitestgehend von den Nutzern akzeptiert werden, da eine Kontrolle der Einhaltung ohne Mitwirkung der Nutzer sehr viel schwieriger wenn nicht sogar undurchführbar ist.

Die Heterogenität der Nutzergruppen, der Informationsstand, das Bewusstsein und die Partizipation, sowie die Erwartungen und Befürchtungen der Nutzer sind Determinanten, die für die Entwicklung solcher Strategien zu berücksichtigen sind.

- Heterogenität: Die befragten Sektoren unterscheiden sich vor allem hinsichtlich der Gründe der Nicht-Nutzung potentieller Nutzer, der Schwierigkeiten der Nutzer, der Absichten und Ergebnisse der Nutzung, des Informationsstandes und der Beurteilung der „user measures“.
- Informationsstand und Bewusstsein: Die meisten Befragten sind hinsichtlich der internationalen Regelungen zum Zugang und Vorteilsausgleich sowie der Begriffe, die im engen Zusammenhang mit der CBD stehen, schlecht informiert. Sie sind sich aber gleichzeitig dieses Informationsdefizits bewusst.
- Bereitschaft zur Partizipation: Trotz der positiven Beurteilung von Instrumenten die, die Partizipation der Nutzer stärken, ist die tatsächliche Partizipation, mit Ausnahme weniger Einzelfälle, bisher sehr gering.
- Erwartungen und Befürchtungen: Die Nutzung genetischer Ressourcen wird auch in Zukunft eine bedeutende Rolle in Deutschland spielen. Instrumente (user measures), die in einem internationalen Regime wichtig sein könnten, werden insgesamt von den Befragten positiv bewertet. Die Befürchtungen im Hinblick auf die Entwicklung der Regelungen zum Zugang und Vorteilsausgleich sind relativ gering.

Möglichkeiten zur stärkeren Integration der Nutzer bieten die Weiterentwicklung des „National Focal Point“ und des „Clearing House Mechanism“ (CHM), die Förderung von Kooperationen und die Bereitstellung standardisierter Verträge, die Kontrolle der Beantragung von Rechten an geistigem Eigentum (z.B. Patenten), die Entwicklung von Unternehmenspolitiken und „Codes of Conduct“, die Errichtung von Zertifizierungssystemen, sowie die Importkontrolle genetischer Ressourcen.

- Ausbau und Weiterentwicklung des „National Focal Point“ und des „Clearing House Mechanism“: Der Bekanntheitsgrad der Kontaktstelle muss in Zusammenarbeit mit den Interessenvertretern der Nutzersektoren gesteigert und ihre Aufgaben erweitert werden, um die Nutzer stärker in den CBD-Prozess einzubinden. Ein weiterentwickelter CHM sollte dabei das wichtigste Medium zur Informationsverbreitung sein.
- Förderung von Kooperationen und die Bereitstellung standardisierter Verträge: Die Kooperation zwischen Nutzern und Bereitstellern genetischer Ressourcen, und der zuständigen nationalen Behörden und Kontaktstellen kann durch geförderte Projekte unterstützt werden. Die Bereitstellung standardisierter Verträge kann Transparenz und Sicherheit schaffen.
- Kontrolle der Beantragung von Rechten an geistigem Eigentum: Die Offenlegungspflicht des Ursprungs genetischer Ressourcen bei Patentmeldungen von Produkten, die aus der Nutzung genetischer Ressourcen hervorgehen, kontrolliert die Einhaltung der CBD-Auflagen am Ende der Forschungs- und Entwicklungsphase und bindet somit die Nutzer stärker in die Durchsetzung der CBD Regelungen ein.
- Entwicklung von Unternehmenspolitiken und „Codes of Conduct“: Sektorspezifische Verhaltenskodizes schaffen Transparenz und steigern das Vertrauen der Bereitsteller gegenüber den Nutzern. Die Initiierung von Informationsveranstaltungen kann die Entwicklung solcher Maßnahmen fördern, die bereits bestehenden Initiativen können als Positivbeispiele und Modelle dienen.
- Einführung von Zertifizierungssystemen: Ein erfolgreiches Zertifizierungssystem erhöht die Reputation und die Partizipation der Nutzer genetischer Ressourcen. Die Möglichkeit zur Nutzung bestehender Systeme, wie z.B. EMAS, sollte bei der Entwicklung eines Zertifizierungssystems berücksichtigt werden.
- Importkontrolle genetischer Ressourcen: Ursprungszertifikate können die Unsicherheit bei der Beschaffung seitens der Nutzer sowie die Komplexität der Regelungen vermeiden. Zertifikate können auch als Beweis bei der Offenlegung des

Ursprunglandes genetischer Ressourcen bei der Patentanmeldung eingesetzt werden. Auch hier sollte die Existenz und Funktionsweise bestehender Kontrollsysteme, wie z.B. CITES oder IPPC, hinsichtlich ihrer Ausdehn- oder Übertragbarkeit geprüft werden.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Entwicklung von Integrationsstrategien ist die Voraussetzung für eine stärkere Partizipation der Nutzer genetischer Ressourcen in den Umsetzungsprozess der CBD. Die Heterogenität der Nutzerbranche, der Informations- und Kenntnisstand, die Bereitschaft zur Partizipation sowie die Einstellungen und Befürchtungen der Nutzer sind wichtige Determinanten, die für die Ausgestaltung und Implementierung von Integrationsstrategien zu berücksichtigen sind.

Die Struktur der Nutzerbranche in Deutschland ist gekennzeichnet durch Heterogenität. Aus allen befragten Zielsektoren und in jeder Größenordnung von Unternehmen und Einrichtungen konnten tatsächliche und potentielle Nutzer genetischer Ressourcen identifiziert werden.

Die allgemeine Informationslage der Nutzer über die Regelungen zum Zugang und Vorteilsausgleich nach CBD ist schlecht. Focal Points, Zugang und Vorteilsausgleich **und** Clearinghouse Mechanismus sind den Nutzern weitestgehend unbekannt.

Deutsche Nutzer partizipieren in nur in geringem Maße am CBD Prozess. Nur einige öffentliche Institutionen haben im Rahmen von Sektorinitiativen und mit Hilfe finanzieller Unterstützung der Regierung Institutionenpolitiken und Verhaltenskodizes entwickelt. Dennoch befürworten die Nutzer die Einführung von Maßnahmen („user measures“), die die Informationsproblematik und die Unsicherheit beheben und ihre bisherigen Aktivitäten nur in geringen Umfang einschränken. Der Grad der Partizipation in den einzelnen Sektoren ist sehr unterschiedlich und sollte für eine stärkere Integration der Nutzer berücksichtigt werden.

In einigen Sektoren (z.B. Pflanzenzucht) spielen Verbände eine bedeutende Rolle hinsichtlich der Informationsvermittlung und der Teilnahme an politischen Prozessen. In diesen Sektoren sollten die Gruppen besonders von politischen Entscheidungsträgern berücksichtigt und einbezogen werden. Deutsche Nutzer stehen CBD Themen und möglichen Ergebnissen des CBD Prozesses aufgeschlossen gegenüber. Die Befürchtungen hinsichtlich der „user measures“ und hinsichtlich eines internationalen ABS Regimes sind gering. Insgesamt werden „user measures“ positiv bewertet und vor allem Instrumente, die Dienstleistungen an die Nutzer darstellen, werden als sinnvoll eingeschätzt.

Aufklärungsarbeit, sowohl bezüglich des Geltungsbereichs, als auch über den Regelungsinhalt der CBD ist unbedingt erforderlich. Die zuständigen Behörden sollten diese

guten Voraussetzungen wahrnehmen und im Anschluss an die Studie Kontakt mit den Nutzern, bzw. ihren Vertretern aufnehmen. Als Medien empfehlen wir solche Informationskanäle effizienter einzuspannen, die von den Nutzern bereits heute hauptsächlich verwendet werden. Das Internet, wissenschaftliche Zeitschriften und vor allem sektorspezifische Verbände sind geeignete Kanäle.

Viele Nutzer schlagen vor, die Zusammenarbeit mit ihren Vertretern zu intensivieren und unterstützen ein stärkeres Engagement des „National Focal Point“. Verbände haben in der Regel einen guten Überblick über Struktur und Entwicklungen innerhalb ihrer jeweiligen Branche und können so wichtige Informationen von Behörden an die Nutzer und umgekehrt weiterleiten. Auf diese Weise kann ein Großteil der Zielgruppe erreicht werden und die Bereitschaft der betroffenen Nutzer ist voraussichtlich größer, sich mit dem Thema auseinander zu setzen, wenn sich die eigenen Interessenvertreter an der Diskussion beteiligen. Vertreter der einzelnen Sektoren können in Workshops über die Zusammenhänge rund um die CBD informiert werden. Der Focal Point als Ansprechpartner in CBD-Fragen muss unter den Nutzern unbedingt an Bekanntheitsgrad gewinnen. Wir empfehlen, die Intensivierung der Zusammenarbeit von Focal Points zwischen Nutzer- und Bereitstellerländern. Aus Nutzersicht würde dadurch die Suche nach Informationen über Zugangsmodalitäten erheblich erleichtert. Der CHM ist weitestgehend unbekannt, könnte aber zur bedeutendsten Informationsplattform zu CBD Themen entwickelt werden. Das Angebot des CHM sollte ausgebaut und die Nutzer sollten über dessen Existenz informiert werden.

Neben dem Problem, geeignete Ansprechpartner im Ursprungsland zu finden, ist Unsicherheit über die Durchsetzbarkeit von Vertragsinhalten zu Zugangsbedingungen als ein weiteres institutionelles Problem im Zusammenhang mit Zugang und Vorteilsausgleich durch die Befragungsteilnehmer identifiziert worden. Dauerhafte Kooperationen zwischen Nutzern, bzw. Behörden von Nutzerländern und Ursprungsländern, sowie international standardisierte Verträge, können den Aufwand für die Anbahnung und Aushandlung, Durchsetzung und Kontrolle der Erfüllung von Vertragsinhalten senken. Diese beiden Vorschläge sollten, auch im Interesse der Nutzerländer, im Rahmen des CBD- Prozess weiterentwickelt werden.

Vereinzelt berichten Nutzer über Imageschwierigkeiten durch Beschaffung und Nutzung genetischer Ressourcen. Ob Imagewirkungen in Zukunft tatsächlich einer größeren Gruppe von Nutzern Schwierigkeiten bereiten und sich hemmend auf die Nutzung auswirken werden, hängt davon ab, welche Informationen das Bild der Öffentlichkeit prägen. Es könnte, zum Beispiel nach dem Vorbild des Projekts der Botanischen Gärten, auch im privatwirtschaftlichen Bereich Initiativen zur Entwicklung und Etablierung von Zertifizierungssystemen oder „Codes of Conduct“ gefördert werden, um Positivbeispiele

besser in die Öffentlichkeit transportieren zu können. Bestehende Systeme (wie z.B. EMAS) sollten bei der Entwicklung berücksichtigt werden. Weiterhin muss eine sachliche Diskussion in der Öffentlichkeit durch Informationsbereitstellung von der zuständigen Behörde unterstützt werden.

Kontroll- und Überwachungsinstrumente sind notwendig, um die Einhaltung der CBD-Auflagen zu gewährleisten. Sowohl die Offenlegungspflicht des Ursprungs genetischer Ressourcen bei Patentanmeldungen als auch die Einführung von Ursprungszertifikaten. Bestehende Regelungen und Instrumente (z.B. Biopatentrichtlinie der EU, CITES and IPPC) müssen in Zukunft umgesetzt oder stärker berücksichtigt werden.

Als Fazit bleibt festzuhalten, dass von den Nutzerländern und Nutzern mehr Mitarbeit an der Umsetzung der ABS- Regelungen gefordert wird. Dafür müssen in erster Linie Maßnahmen zur Verbesserung der Informationslage der betroffenen Sektoren/Nutzer und zu ihrer stärkeren Einbindung in den CBD-Prozess etabliert werden. Für die Umsetzung der Vorschläge stehen Deutschland und den meisten Nutzerländern „National Focal Points“ zur Verfügung. Die Herausforderung besteht darin, diese institutionelle Ausstattung möglichst optimal einzusetzen.