

Interpellation 15.3186 mit Stellungnahmen des Bundesrats – kommentiert durch die EvB

Verzicht auf Forderungen nach strengen Sortenschutzgesetzen in Freihandelsabkommen

Eingereicht von [Friedl Claudia](#)



Einreichungsdatum: 18.03.2015

Eingereicht im Nationalrat

Stand der Beratungen: Im Rat noch nicht behandelt

Eingereichter Text

Das informelle Saatgutssystem ist für Kleinbauern auf der südlichen Halbkugel mit Abstand der wichtigste Zugang zu Saatgut. Dies bestätigt eine eben publizierte Studie (Owning Seeds-Accessing Food). Sie weist auf die Gefährdung der Menschenrechte auf Recht auf Nahrung von benachteiligten Bevölkerungsgruppen durch strenge Sortenschutzgesetze, die auf den Standards des Sortenschutzabkommens UPOV 91 beruhen, hin. Da diese strengen Sortenschutzgesetze eine Standardforderung der Schweiz bzw. der Efta bei bilateralen Freihandelsabkommen sind, sollte die Schweiz sorgfältige Abklärungen vornehmen, um sicherzustellen, dass ihre Forderungen die Menschenrechte in den Partnerländern nicht verletzen. Dazu ist unser Land im Rahmen seiner internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen angehalten, wie das Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR) im letzten Staatenberichtsverfahren zur Schweiz festhält. Die Schweiz forderte in der Vergangenheit meist den Beitritt des Partnerlandes zur UPOV-Konvention, was die Ratifizierung der strengen UPOV-Akte 91 bedeutet.

Ich stelle dem Bundesrat deshalb die folgenden Fragen:

1. Teilt er die Meinung, dass die Schweiz/Efta im Rahmen von Verhandlungen zu Freihandelsabkommen auf Forderungen verzichten sollte, die die Menschenrechte im Partnerland gefährden können?
2. Ist er bereit, die möglichen menschenrechtlichen Auswirkungen von Forderungen, bei denen die begründete Gefahr von Menschenrechtsverletzungen im Partnerland besteht, vorgängig abzuklären?
3. Wie schätzt er die Resultate der oben erwähnten Studie ein, die starke Hinweise für negative menschenrechtliche Auswirkungen im Fall der Einführung

strenger Sortenschutzgesetze (d. h. die in Einklang mit UPOV 91 stehen) aufgezeigt haben? Hat der Bundesrat Kenntnis anderer Studien zu dieser spezifischen Frage?

4. Ist er bereit, in aktuellen und künftigen Verhandlungen zu Freihandelsabkommen mit Entwicklungsländern auf Forderungen im Bereich Geistiger Eigentumsrechte in der Landwirtschaft im Allgemeinen und strengerer Sortenschutzgesetze im Speziellen, welche die Menschenrechte gefährden können, zu verzichten?

Antworten des Bundesrates vom 13.05.2015

1./4. Die Schweiz und ihre Efta-Partner schlagen ihren Gesprächspartnern bei der Aushandlung von Freihandelsabkommen (FHA) systematisch die Aufnahme von Nachhaltigkeitsbestimmungen in das Abkommen vor. Zudem achtet der Bundesrat mithilfe einer spezifischen Klausel darauf, dass die FHA der Schweiz die internationalen Verpflichtungen der Parteien, einschliesslich ihrer sozialen, ökologischen und menschenrechtlichen Verpflichtungen, nicht infrage stellen.

EvB: Die erste Frage der Interpellation, ob die Schweiz/Efta auf Forderungen, die die Menschenrechte im Partnerland gefährden können, verzichten sollte, wird nicht beantwortet.

Die Klausel, mit der der BR darauf „achtet“, dass menschenrechtliche Verpflichtungen durch das FHA nicht in Frage gestellt werden, ist zu begrüßen. Sie ist allerdings ungenügend um sicherzustellen, dass mögliche Menschenrechtsverletzungen verhindert werden. Denn eine Überprüfung, ob das FHA menschenrechtliche Verpflichtungen der Partnerstaaten effektiv „nicht infrage stelle“, ist mit dieser Klausel nicht verbunden. Dazu bräuchte es ernsthafte Menschenrechtsanalysen, die das Risiko von Menschenrechtsverletzungen auf der Basis der konkreten Bestimmungen des FHA abschätzen und je nach Resultat Massnahmen zur Vermeidung der Risiken.

Die Schweiz verhandelt primär mit Ländern, deren Entwicklungsstand bereits relativ fortgeschritten ist. Hinsichtlich des geistigen Eigentums sind diese Länder grundsätzlich an einem Schutzniveau interessiert, das weiter geht als der multilaterale Mindeststandard des Trips-Abkommens der WTO. Deshalb sieht der Bundesrat keinen Anlass, von vornherein auf entsprechende Verhandlungsvorschläge zu verzichten. Unter dem Trips-Abkommen sind die WTO-Mitgliedsländer verpflichtet, neue Pflanzensorten zu schützen. Diese Schutzverpflichtung kann über das Patentgesetz oder über ein sui generis System umgesetzt werden. Der Beitritt zur Konvention des Verbands zum Schutze von Pflanzenzüchtungen (UPOV), die unter der Schirmherrschaft der Weltorganisation für Geistiges Eigentum (WIPO) steht, stellt eine einfache und praktische Möglichkeit dar, neue Pflanzensorten zeitlich begrenzt zu schützen. Die Konvention bietet zudem eine gewisse Flexibilität, insbesondere um auf die besonderen Bedürfnisse von Kleinbauern in Entwicklungsländern einzugehen.

EvB: Die fehlende Transparenz der FHA-Verhandlungen lässt eine Überprüfung der Aussage „Hinsichtlich des geistigen Eigentums sind diese Länder grundsätzlich an einem Schutzniveau interessiert, das weiter geht als der multilaterale Mindeststandard des Trips-Abkommens der WTO“ nicht zu. Um diese Behauptung zu belegen, bräuchte es mehr Transparenz bei den Verhandlungen. Wäre der BR bereit, Verhandlungsdokumente von bestehenden FHA zu veröffentlichen, die seine Behauptung stützen? Solange dies nicht der Fall ist, gehen wir davon aus, dass das Interesse eines höheren Schutzniveaus in FHA-Verhandlungen von der Schweiz – und nicht von den Partnerländern – ausgeht. Denn die Partnerländer könnten unabhängig von FHA ihr Schutzniveau erhöhen, falls sie dies denn wünschten.

Aus diesem Grund schlägt die Efta ihren Partnern ein der UPOV-Konvention entsprechendes Schutzniveau vor. Damit wird ein gutes Gleichgewicht zwischen den Bedürfnissen der Bauern und dem Anreiz zur Entwicklung neuer Sorten gewährleistet. Die Schweiz macht jedoch den Beitritt zur TRIPS 91 nicht zur Voraussetzung. Sie ist bereit, mit Ländern, die der Konvention nicht beitreten möchten, über andere Optionen zu diskutieren, so etwa die Aufnahme spezifischer Schutznormen in das Abkommen unter Berücksichtigung der Gesetzgebung und der besonderen Umstände im Partnerland.

EvB: Dass mit UPOV 91 „ein gutes Gleichgewicht zwischen den Bedürfnissen der Bauern und dem Anreiz zur Entwicklung neuer Sorten gewährleistet“ wird, ist eine Behauptung, die von der wissenschaftlichen Literatur nicht gestützt wird. Im Gegenteil: die britische „COMMISSION ON INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS“ hat in ihrem Bericht „Integrating Intellectual Property Rights and Development Policy“ klar auf die Schwächen des UPOV-Systems hingewiesen. Der ehemalige UN-Rapporteur für das Recht auf Nahrung hat in seinen Berichten immer wieder auf das Ungleichgewicht der UPOV-Gesetzgebung aufmerksam gemacht. In diesem Sinne haben auch zahlreiche Publikationen der Universität Wageningen (insbesondere durch Niels Louwaars) auf eine differenzierte Implementierung von Sortenschutzrechten gepocht. Auf welche wissenschaftlichen Quellen stützt sich der BR, um seine Aussage zu belegen?

2. Zur Frage der Auswirkungsstudien im Rahmen von FHA-Verhandlungen hat der Bundesrat bereits mehrfach Stellung genommen. In Bezug auf Aussenwirkungsstudien im Bereich Menschenrechte kommt der Bundesrat zum Schluss, dass aufgrund der hohen Komplexität der untersuchten Probleme, der Schwierigkeit zur Herstellung und Rückverfolgung von Kausalketten sowie des Fehlens zweckgerichteter statistischer Daten die Arbeitshypothesen und Schlussfolgerungen solcher Analysen zu wenig aussagekräftig und/oder irreführend sind. Der Bundesrat verfolgt die praktische Weiterentwicklung solcher Analysen auf internationaler Ebene weiterhin aufmerksam mit, insbesondere methodologische Entwicklungen. Zudem erachtet er die Fortsetzung des Dialogs und der Zusammenarbeit als zweckmässiges und wirksames Vorgehen, um die Partner der Schweiz bei den Herausforderungen zu unterstützen, mit denen sie bei ihrer wirtschaftlichen Entwicklung teilweise konfrontiert sind.

EvB: Der BR macht es sich etwas zu einfach mit seiner Kritik an menschenrechtlichen Auswirkungsstudien. Auf welcher Basis ist der BR zur negativen Einschätzung über solche Studien gelangt? Wäre es nicht ein konstruktiverer Ansatz, anstelle pauschaler Kritik mit eigenen Anstrengungen an der Verbesserung der Aussagekraft solcher Studien zu arbeiten? Dies umso mehr als die Schweiz internationale Verpflichtungen hat, mögliche negative Auswirkungen seiner aussenwirtschaftspolitischen Instrumente auf die Menschenrechte im Partnerland abzuklären.

Ausserdem nimmt die Schweiz keine Freihandelsverhandlungen ohne vorherige Abklärungen auf. In den meisten Fällen prüft die Schweiz dabei zusammen mit ihrem Partner die Machbarkeit eines FHA in allen betroffenen Bereichen, spricht auch in Bezug auf den Schutz des geistigen Eigentums. Schliesslich können die Parteien die Auswirkungen eines Abkommens regelmässig in den Gemischten Ausschüssen ansprechen und wenn nötig Anpassungen vornehmen. Bisher hat noch kein Partner durch den Abkommensteil über den Schutz des geistigen Eigentums verursachte negative Auswirkungen festgestellt oder geltend gemacht.

EvB: Die Machbarkeit eines FHA zu prüfen hat nichts mit dem Prüfen von dessen Auswirkungen zu tun. Und dass bisher noch kein Partner negative Auswirkungen festgestellt hat liegt wohl eher daran, dass potenzielle Auswirkungen nicht evaluiert wurden, als dass keine solchen Auswirkungen eingetroffen sind.

3. Der Bundesrat hat die von der Interpellantin erwähnte Studie zur Kenntnis genommen und stellt fest, dass zwei der untersuchten Länder der UPOV-Konvention 91 nicht beigetreten sind und das dritte Land (Peru) sie erst seit Kurzem anwendet. Zudem weist der Bundesrat darauf hin, dass die Autorinnen und Autoren der Studie der UPOV-Konvention 91 gegenüber kritisch eingestellt sind. Gemäss ihren Aussagen hat die Konvention zahlreiche negative Auswirkungen. Ihre ex-ante-Analyse weist jedoch gewisse Mängel auf, wodurch die Ergebnisse zu relativieren sind. So sehen die Autorinnen und Autoren die UPOV-Konvention 91 als Risiko für einen schnelleren Rückgang der Biodiversität in der Landwirtschaft. Dieser ist indessen auf eine Vielzahl komplexer Faktoren zurückzuführen, die nicht zwingend einen Zusammenhang mit der Konvention aufweisen. An dieser Stelle soll auch daran erinnert werden, dass traditionelles Saatgut (lokale Sorten und Nachbausorten) von den Schutzbestimmungen der UPOV-Konvention 91 ausgenommen sind. Die Konvention betrifft nur neue und innovative Sorten. Die Bauern sind zudem nicht gezwungen, ihre Pflanzungen auf geschützte Sorten umzustellen.

Ausserdem liessen die Autorinnen und Autoren der Studie die Vorteile von neuen, produktiveren sowie krankheits- und witterungsresistenteren Sorten unerwähnt, obwohl diese einen höheren Handelswert aufweisen. Diese positiven Auswirkungen von wirksamen Schutzbestimmungen sind für Kleinbauern in Entwicklungsländern wichtig und tragen erheblich zur Ernährungssicherheit bei. Des Weiteren sind alle Mitglieder der UPOV-Konvention 91 berechtigt, das Züchterrecht für gewisse Sorten einzuschränken. Dies erlaubt Bauern, einen Teil

ihrer Ernte aus der Anpflanzung geschützter Sorten zu Vermehrungszwecken in ihrem eigenen Betrieb zu verwenden.

Was die Frage nach anderen Studien zu diesem Thema betrifft, so verweist der Bundesrat auf den UPOV-Bericht über die Auswirkungen des Sortenschutzes von 2005. Dieser Bericht zeigt insbesondere, wie die Schutzbestimmungen der UPOV die Pflanzenzüchtung in sehr unterschiedlichen Situationen und Sektoren effektiv unterstützen und dadurch zur Entstehung von neuen und verbesserten Sorten beitragen. Dies liegt im Interesse aller Bauern, einschliesslich der Kleinbauern, da diese damit nicht nur ihren Ertrag steigern, sondern auch ihre Exportchancen verbessern können.

EvB: Die bundesrätliche Kritik der erwähnten Studie steht auf einer schwachen Grundlage und zeugt von wenig wissenschaftlichem Sachverstand:

- 1. Dass die Fallstudien-Länder nicht UPOV 91 Mitglieder sind, ist unerheblich, da es sich um eine ex-ante Studie handelt.*
- 2. Mit dem Hinweis, dass die AutorInnen gegenüber der UPOV-Konvention 91kritisch eingestellt sind, scheint der BR suggerieren zu wollen, dass die Studienresultate entsprechend beeinflusst wurden. Oder wie lässt sich diese Bemerkung anders interpretieren?*
- 3. Die vom BR monierten Aussagen der AutorInnen, wonach die UPOV-Konvention zahlreiche negative Auswirkungen hat, werden in der Studie mit ausgedehnten Literaturverweisen unterlegt.*
- 4. Es stellt niemand in Frage, dass der Rückgang der Biodiversität in der Landwirtschaft auf eine Vielzahl von Faktoren zurückzuführen ist. Wenn man die möglichen Auswirkungen von Sortenschutzgesetzen analysiert, stellt sich jedoch die Frage, ob diese einen positiven oder negativen Einfluss auf die Biodiversität haben. Die erwähnte Studie weist auf einen negativen Einfluss hin.*
- 5. Gerade weil moderne (geschützte) Sorten für Kleinbäuerinnen eine wichtige Rolle spielen können, besteht die Gefahr, dass die Einschränkung der Bauernrechte bei deren Anwendung negative Auswirkungen auf die Ernährungssicherheit haben wird.*
- 6. Die vom BR angesprochene Flexibilität, das Züchterrecht für gewisse Sorten einzuschränken, ist – wie in der Studie erläutert – äusserst limitiert. Der Tausch und der Verkauf von Saatgut durch Bäuerinnen ist prinzipiell verboten und auch der Nachbau ist auf gewisse Arten beschränkt. Genau diese Einschränkungen haben negative Effekte auf die Ernährungssicherheit. (Ironischerweise hat auch das Schweizer Parlament im Schweizerischen Sortenschutzrecht Ausnahmen verankert, welche mit UPOV 91 nicht kompatibel sind.)Der vom BR erwähnte UPOV-Bericht über die Auswirkungen des Sortenschutzes von 2005 untersucht keinerlei Auswirkungen auf die Menschenrechte. Zudem analysiert er in Entwicklungsländern nur die Auswirkungen von UPOV 78. (In diesem Sinne ist der UPOV-Bericht gar eine Unterstützung der Argumentation der erwähnten Studie, da er darlegt, dass aus züchterischer Sicht UPOV 78 als Schutzstandard völlig genügt.)*

Mitunterzeichnende (29)

Amarelle Cesla, Birrer-Heimo Prisca, Carobbio Guscetti Marina, Chopard-Acklin Max, Fridez Pierre-Alain, Graf Maya, Gschwind Jean-Paul, Gysi Barbara, Hadorn Philipp, Hardegger Thomas, Heim Bea, Ingold Maja, Jans Beat, John-Calame Francine, Kiener Nellen Margret, Leuenberger Ueli, Marra Ada, Masshardt Nadine, Munz Martina, Naef Martin, Schenker Silvia, Schneider Schüttel Ursula, Schwaab Jean Christophe, Semadeni Silva, Sommaruga Carlo, Streiff-Feller Marianne, Tornare Manuel, Vogler Karl, Voruz Eric

Schlussbemerkung der EvB

Mit der hartnäckigen Weigerung des BR, vorgängige Menschenrechtsanalysen durchzuführen, hat unsere Regierung einmal mehr die Zeichen der Zeit nicht erkannt. Denn der internationale Trend geht klar in Richtung vermehrter Berücksichtigung extraterritorialer Menschenrechtsverpflichtungen durch vorgängige Analysen. Dies zeigen aktuelle Entwicklungen auf europäischer wie auch auf internationaler Ebene. So hat die Europäische Ombudsfrau aufgrund einer Beschwerde im Zusammenhang mit dem FHA mit Vietnam folgende [Empfehlung](#) an die Europäische Kommission gerichtet: „The Commission should carry out, without further delay, a human rights impact assessment in the matter“. Dieselbe Empfehlung findet sich auch in der kürzlichen [Pressemitteilung](#) einer Gruppe von UN-MenschenrechtsexpertInnen. Und die einstimmig verabschiedeten [UNO-Leitprinzipien](#) für Wirtschaft und Menschenrechte, verlangen von privatwirtschaftlichen Akteuren die Durchführung von menschenrechtlichen Sorgfaltsprüfungen (sogenannte „human rights due dilligence“; p.22).