
Martin Häusling

Briefing zum Reformvorschlag der EU-Kommission zum Saatgutrecht

Ausgangssituation

Die derzeitigen EU-Rechtsvorschriften für Saatgut werden in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht einheitlich interpretiert. Viele Mitgliedstaaten erlauben keinen Austausch von Saatgut zwischen LandwirtInnen. In einigen wenigen Mitgliedstaaten und einem weiteren EWR-Land gelten aber Ausnahmen: In Österreich, Frankreich, Italien und Norwegen ist der Tausch zwischen LandwirtInnen möglich.

In Frankreich ist gemäß Artikel 315-5 des Code Rural der Austausch von Saatgut zwischen LandwirtInnen von Sorten, die nicht durch Züchterrechte geschützt sind, als "gegenseitige Hilfe" (im Gegensatz zu einer "kommerziellen Tätigkeit") erlaubt. Er unterliegt daher nicht den Vorschriften über die Vermarktung von Saatgut. In Österreich gilt derzeit eine Ausnahmeregelung für den Tausch von Saatgut, d.h. die Tätigkeit ist erlaubt. Das bestehende System beruht auf dem Handel mit exakten Mengen; daher tauschen die LandwirtInnen/ProduzentInnen eher kleine Mengen (z. B. auf Saatgutmessen). Daher nehmen große Saatgutunternehmen in der Regel nicht an solchen Tauschgeschäften teil. In Italien, wurde die nationale Gesetzgebung im Jahr 2021 geändert. Sie erlaubt nun den Austausch von Saatgut zwischen LandwirtInnen, der sich allerdings nur auf einen Teil ihrer Ernte bezieht. Austausch von Saatgut zwischen LandwirtInnen ist nach wie vor nicht erlaubt. Die neuen italienischen Rechtsvorschriften sind jedoch noch recht allgemein gehalten, da es keine detaillierten Informationen über die Tauschbedingungen, einschließlich der zu tauschenden Mengen, der tauschbaren Sorten, die ausgetauscht werden können, Mengenbegrenzungen usw. gibt.

Die in Frankreich durchgeführte Fallstudie zeigt, dass die Daten über die Anzahl der LandwirtInnen, die von der Erlaubnis zum Austausch von Saatgut Gebrauch gemacht haben, die Anzahl der die sie ausgetauscht haben, oder über die ausgetauschten Mengen nur begrenzt vorliegen. Es gibt jedoch Hinweise darauf, dass die Menge des zwischen LandwirtInnen in Frankreich ausgetauschten Saatguts in den letzten 20 Jahren zugenommen hat. Es wird erwartet, dass dieser Trend anhält, da nationalen Anstrengungen zur Förderung der lokalen Lebensmittelproduktion und der agrarökologischen und biodiversitäts-basierten Landwirtschaft gemacht werden ¹.

¹ [Impact Assessment der EU-Kommission](#)

Entwurf der EU-Kommission Überblick

Der [Entwurf zur Reform des EU-Saatgutrechts](#) ist Teil eines Pakets von mehreren Gesetzesinitiativen unter dem Titel „Nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen“ und hängt mit dem [Vorschlag zur Regulierung der Neuen Gentechnik](#) (NGT) zusammen.

Mit dem Reformvorschlag will die EU-Kommission „den Verwaltungsaufwand verringern und die Effizienz und Wirksamkeit der Registrierungs- und Zertifizierungssysteme steigern“. Vorgesehen ist, die bisher bestehenden 10 Richtlinien zu bündeln. Der Vorschlag soll für eine Liste von Arten landwirtschaftlicher Kulturpflanzen, Gemüse, Obstpflanzen und Reben gelten, die für die Union von besonderer wirtschaftlicher und sozialer Bedeutung sind². Es soll Kohärenz zwischen den Marketingrichtlinien hergestellt, Wettbewerbsbedingungen sollen angeglichen (z.B. OECD-Saatgutregelungen) und „Synergien mit anderen Richtlinien“ erzeugt werden – insbesondere mit den neuen Vorschriften für NGT. Darüber hinaus sollen durch die Verordnung auch für Genbanken und Saatguterhaltungsnetzwerke gelten.

Weiterhin sollen Naturschutz-Erhaltungsmischungen, die z.B. auf Naturschutzflächen (auch innerörtlich), Verkehrsrandflächen oder öffentlichen Flächen außerhalb des Siedlungsbereiches ausgebracht werden, neuerdings auch unter diese Verordnung fallen (momentan fallen sie unter die EU-Richtlinie 2010/60 „Richtlinie mit Ausnahmeregelungen für das Inverkehrbringen von Futterpflanzensaatgutmischungen zur Erhaltung der natürlichen Umwelt“).

Der Verordnungsvorschlag behält bei seiner Konzipierung die beiden Hauptpfeiler der Saatgut-Vermarktungsrichtlinien bei, nämlich die Registrierung der Sorten und die Zertifizierung der einzelnen Saatgut-Partien. Der Vorschlag führt die allgemeine Regel ein, dass Saatgut nur dann erzeugt und vermarktet werden darf, wenn es zu den in den nationalen Sortenregistern eingetragenen Sorten und zu den vordefinierten Kategorien "Vorstufenmaterial", "Basismaterial", "zertifiziertes Material" und "Standardmaterial" gehört. Saatgut als Vorstufensaatgut, Basissaatgut, zertifiziertes Saatgut und Standardsaatgut muss in Übereinstimmung mit den geltenden internationalen Normen erzeugt und in Verkehr gebracht werden. Der Vorschlag sieht auch eine Registrierung von heterogenem Material vor, das weder eine Sorte noch eine Sortenmischung ist.

Mit dem Vorschlag wird eine Liste von Arten eingeführt, deren Saatgut nur als Vorstufensaatgut, Basissaatgut oder zertifiziertes Saatgut erzeugt und in Verkehr gebracht werden darf. Dies entspricht den derzeitigen Bestimmungen der Saatgut-Vermarktungsrichtlinien und den entsprechenden internationalen Normen. Darüber hinaus werden weniger strenge Regeln für Standardsaatgut und -material für bestimmte Kategorien festgelegt.

Kritik

Was nach verwaltungstechnischer Erleichterung klingt, bedeutet aber auch, dass die EU-Kommission „regulatorische Hindernisse“ für den Marktzugang von Saatgut, das biomolekular verändert wurde, ausräumen will. Für die Anpassung an den Klimawandel setzt sie nicht auf regional angepasste

² Sie wird sich nicht auf forstliches Vermehrungsgut erstrecken, das derzeit durch die Richtlinie 1999/105/EG des Rates geregelt ist. Es wurde ein gesonderter Vorschlag vorgelegt, um diese Richtlinie durch eine neue Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu ersetzen. Der Vorschlag gilt auch nicht für Vermehrungsmaterial für Zierpflanzen.

Kultursortenvielfalt, sondern Biotechnologie. Es wird postuliert, dass die Überarbeitung die Entwicklung und Nutzung von NGT anregt. (Allerdings widerspricht diese Vorschlag sowohl dem Cartagena-Protokoll über Biosicherheit als auch dem EU-Vorsorgeprinzip – mehr dazu [hier](#).)

Gleichzeitig merkt die Kommission an, dass die derzeitigen Vorschriften für die Sortenzulassung für ökologische/biologische Erzeugnisse und Erhaltungssorten zu restriktiv seien. Deshalb will sie den Marktzugang verbessern

Wenn die EU-Kommission es mit der Nachhaltigkeit wirklich ernst meinte, müsste die Prüfungen zur Zulassung neuer Bio-Sorten künftig unter biologischen Bedingungen stattfinden, [forderten die Saatgut-Verbände in ihrem Offenen Brief im Mai](#). Kleinbäuerliche und ökologische Saatgutssysteme müssten durch die neuen Richtlinien abgesichert; ihre Rechte gegenüber der Agrarindustrie gestärkt werden. Eine größere genetische Kulturpflanzenvielfalt mache die Landwirtschaft klimaresilienter. Sorten, die an ökologische Anbausysteme adaptiert sind, benötigten weniger Pestizide, so die Argumentation.

Im Moment geht die Initiative der EU-Kommission jedoch in eine andere Richtung: Es soll sogar erlaubt sein, bei Biosorten eine Prüfung unter konventionellen Bedingungen durchzuführen, inklusive der Behandlungen mit Schädlingsbekämpfungsmitteln. Die Öko-Züchtung ist auf die Bedürfnisse nachhaltiger Landwirtschaftssysteme abgestimmt und findet in allen Phasen unter dazu passenden Bedingungen statt, also ohne Einsatz von chemisch-synthetischen Pestiziden und Mineraldüngern. Die Öko-Züchtung kann einen wichtigen Beitrag zu zukunftsfähigen Ernährungssystemen leisten, z. B. indem sie eine breite pflanzengenetische Vielfalt fördert und Pflanzen gezielt auf Robustheit gegenüber Schaderregern, unterschiedlichen Nährstoffverfügbarkeiten und auf Anpassungsfähigkeit gegenüber stark divergierenden Umwelteinflüssen züchtet. Öko-Sorten sind zudem immer nachbaufähig und können von LandwirtInnen zu lokal angepassten Sorten weiterentwickelt werden. Daher macht es keinen Sinn, Vorgaben für diese Züchtung in Richtung Standardzüchtung zu verschieben.

Trotz der Ankündigung der Kommission, Erhalter*innen der Kulturpflanzenvielfalt von den neuen Saatgutrechtsvorschriften ausnehmen zu wollen, wird im Kommissionsentwurf jegliche Weitergabe (außerhalb des rein privaten Bereichs) von vielfältigem Saatgut strengen bürokratischen Vorschriften unterworfen und als „Vermarktung“ eingestuft. Es ist abzusehen, dass dadurch die Kosten für kleine Anbieter*innen steigen, die Zahl der angebotenen Pflanzenarten und -sorten zurückgehen und der Zugang zum Markt erschwert wird. Die „on farm-Erhaltung“ ist daher in Gefahr. Die UN-Erklärung, die Kleinbäuer*innen und anderen Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten, zusichert, landwirtschaftlich gewonnenes Saatgut aufzubewahren, zu verwenden, auszutauschen und zu verkaufen ([UNDROP](#)) muss im Europäischen Recht verankert werden.

Für Erhaltungsmischungen, die weder für Futtermittel noch zur Lebensmitteproduktion eingesetzt werden, ändert sich die Anwendung sehr wesentlich vom „ist-Zustand“ und würde, die lokalen Erhaltungsmischungen sogar gefährden.

Wildpflanzensaatgut soll laut Vorschlag zukünftig der Qualität von Standardsaatgut entsprechen, das widerspricht dem Erhalt natürlicher Wildsorten.

Im Einzelnen:

Was gar nicht geht:

- Unternehmen sollen zukünftig ihr Saatgut unter der amtlichen Aufsicht der zuständigen Behörden durchzuführen, selbst zertifizieren dürfen, es ist unklar, wie das in Einklang mit einer unabhängigen Prüfung zu bringen ist: „*der Vorschlag sieht vor, dass die zuständige Behörde den Unternehmern auch die Erlaubnis erteilen kann,*
- *i) die Saatgut-Zertifizierung ("Zertifizierung unter amtlicher Aufsicht") durchzuführen und*
- *ii) das amtliche Etikett zu drucken“.*
- Kriterien der Ökozüchtung dürfen nicht verwässert werden. Um ökologische Sorten zu entwickeln, müssen Anbau und Selektion im Züchtungsprozess unter den Bedingungen des ökologischen Landbaus erfolgen, also ohne synthetische Düngemittel oder Pestizide. Eine Abweichung von der Definition der ökologischen Sorten, wie sie in der Öko-Verordnung festgeschrieben ist, ist strikt abzulehnen
- Mengenbegrenzungen und Restriktionen für Heterogenes Material verhindern das Ziel der Farm-to-Fork Strategie, Zugang zu Saatgut zu verbessern, das an die Belastungen des Klimawandels besser angepasst ist. Dass die Anpassung an den Klimawandel bei heterogenen, lokal angepassten Sorten eher der Fall ist, als bei Zuchtsorten der Konzerne, die an große Märkte und einheitliche Vermarktung angepasst werden, wird im Impact Assessment der Kommission deutlich betont.
- 10 bzw. 30 Jahre Befristung der Sortenregistrierung, um weitere Innovation nicht zu verhindern, mag sinnvoll sein, wird aber im Fall der NGT-Sorten schlicht durch Patente ausgehebelt. Patente sind die größten Innovations-Verhinderer überhaupt.
- Das im Völkerrecht verankerte Recht der LandwirtInnen, ihr eigenes Saatgut zu ernten, zu nutzen, zu tauschen und zu verkaufen, muss umgesetzt werden (Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der Bauern und anderer in ländlichen Gebieten arbeitender Menschen, UNDROP), hier darf es keine Einschränkungen geben.
- Die weitgefassten Regelungsbefugnisse für die Kommission, ohne Parlamentsbeteiligung, vermeiden eine gesellschaftliche Meinungsbildung zu diesem wichtigen Thema und machen die Folgen der Reform unkalkulierbar. Sie sind daher inakzeptabel.
- Wildpflanzensaatgut kann nicht wie gefordert der Qualität von Standardsaatgut entsprechen; außerdem ist die Verwendung von Zuchtsaatgut in Erhaltungsmischungen nicht im Einklang mit dem Schutz der Biodiversität.

Positiv ist:

- Saatgutsorten dürfen in Mischungen mit anderen Saatgutsorten derselben oder anderer Gattungen oder Arten, die unter diese Verordnung fallen, erzeugt und in Verkehr gebracht werden. Die Mitgliedstaaten haben jedoch die Möglichkeit, die Erzeugung und das Inverkehrbringen von Saatgutmischungen mit Saatgut, das nicht in den Anwendungsbereich der Verordnung fällt, zuzulassen, um die genetischen Ressourcen zu erhalten und die natürliche Umwelt zu schützen.
- Mit dem Vorschlag wird ein flexibler Ansatz für bestimmte Tätigkeiten, Saatgut und Sorten eingeführt (Erhaltungszüchtungen, heterogenes Material). In diesen Fällen werden weniger strenge Anforderungen festgelegt, die der Notwendigkeit Rechnung tragen sollen, die Agrobiodiversität und die Erhaltung der genetischen Ressourcen zu fördern. Wobei die Verordnung die Lockerung nur für Erhaltungs- Saatgut aber nicht für jegliche pflanzlichen Vermehrungsmaterialien (Setzlinge) vorsieht.

Wie passt das zu Green Deal und Farm-to-Fork?

Die Farm to Fork Strategie besagt, *"Die LandwirtInnen müssen Zugang zu einer Reihe von Qualitätssaatgut für Pflanzensorten haben die an die Belastungen des Klimawandels angepasst sind. Die Kommission wird Maßnahmen ergreifen, um die Registrierung von Saatgutsorten, auch für den ökologischen Landbau, zu erleichtern und einen leichteren Marktzugang für traditionelle und lokal angepasste Sorten zu gewährleisten."*

So berechtigt das Ziel einer EU-weiten Vereinheitlichung der gesetzlichen Regeln ist, so sorgfältig sollten diese Vorschläge in ihren Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Produktion und Vielfalt, gerade auch vor dem Hintergrund des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (CBD) und der Europäischen Biodiversitätsstrategie, geprüft werden.

In ihrem [Impact Assessment](#) schreibt die EU-Kommission u.a.:

Der Austausch von Saatgut zwischen LandwirtInnen kann mehrere Vorteile mit sich bringen. Die laufende Auswahl der LandwirtInnen, die Jahr für Jahr stattfindet, ermöglicht die Optimierung der Anpassung der Pflanzen an alle Variationen der lokalen Anbaubedingungen. Kommerzielle ZüchterInnen neigen dazu, sich auf Sorten zu konzentrieren, die sich an große Märkte angepasst werden können, um eine Rendite für ihre Forschungsinvestitionen zu erzielen. Sie konzentrieren sich daher nicht in gleicher Weise auf die Anpassung von Sorten an lokale Kontexte. Saatguttausch kann daher den Zugang der LandwirtInnen zu Saatgut von alten und nicht geschützten Sorten, d.h. Erhaltungssorten, die nicht in den Katalogen der Saatguthändler enthalten sind, sowie zu Pflanzen, die widerstandsfähiger gegenüber lokalen Gegebenheiten sind (z. B. lokale Schädlingsbefall und klimatische Bedingungen) verbessern. Eine französische Fallstudie zeigt, dass der Austausch von Saatgut den LandwirtInnen geholfen hat, sich mit neuen/ und verbesserten landwirtschaftlichen Verfahren (z. B. Sortenmischungen) zu helfen, um Pflanzen zu produzieren die produktiver und toleranter gegenüber lokalen Schädlingen und Krankheiten sind. Studien stellten fest, dass der Austausch von Saatgut zwischen LandwirtInnen, auch wenn er nur ein geringes Volumen hat, "für den

Aufbau von Kulturpflanzen- und Sortenvielfalt und für die Erneuerung des Pflanzmaterials [...]" wichtig ist.

Sie bestätigt also im Grunde die Argumentation der 38 NGOs im Mai.

Der Fokus des vorgelegten Gesetzesentwurfs geht jedoch in eine andere Richtung. Im Grundsatz bleiben die derzeitigen Rechtsvorschriften für die Produktion und Vermarktung von Saatgut bestehen. Anstrengungen für mehr Biodiversität sind entgegen der Rhetorik kaum vorhanden. Die Bevorzugung industrieller Hybridsorten gegenüber regionalen Züchtungen und alten Sorten bleibt bestehen.

Hybridsaatgut ist genetisch extrem einheitlich, das heißt, es ist auf hohen Ertrag gezüchtet, aber wenig anpassungsfähig gegenüber Umweltbelastungen (Wasser- oder Nährstoffmangel, Klimaschwankungen, Schädlingsdruck). Darüber hinaus hat Hybridsaatgut sozusagen einen eingebautem Sortenschutz, weil es nicht nachbaufähig ist.

Dass die EU-Kommission ihre Gesetzesvorschläge unter dem Green Deal als eine ‚nachhaltigere Nutzung der natürlichen Ressourcen von Pflanzen und Böden‘ vorstellt, ist nur so lange positiv, bis man den Vorschlag im Detail liest.

Auch interessant: [Studie im Auftrag von Martin Häusling & Sarah Wiener: Saatgut für Agrarökologie & Farm-to-Fork.](#)