

EU-Reform der Vermarktungsregeln für Saatgut

Welches Saatgut für einen gerechten Übergang zu agrarökologischen und nachhaltigen Lebensmittelsystemen?



Politische Studie im Auftrag von
Martin Häusling, MEP und Sarah Wiener, MEP

EU-Reform der Vermarktungsregeln für Saatgut

Welches Saatgut für einen gerechten Übergang zu agrar-ökologischen und nachhaltigen Lebensmittelsystemen?

DEZEMBER 2022

Autorin:

Magdalena Prieler:

arbeitet als politische Referentin für ARCHE NOAH in Österreich und Brüssel. Als gemeinnütziger Verein mit einer breiten Mitgliederbasis setzt sich ARCHE NOAH für die Erhaltung, Entwicklung und Verbreitung von gefährdeten Kulturpflanzen ein.

Herausgeber:

Martin Häusling MEP
Sarah Wiener MEP
Die Grünen/EFA im Europäischen Parlament
Rue Wiertz 60, 1047 Brüssel



| | |
|---|-----------|
| Getreidearten | 2 |
| Einführung | 4 |
| Saatgut ist eine extrem regulierte Ressource | 5 |
| Saatgut ist ein politisch aufgeladenes Gut | 8 |
| Saatgut und Pflanzensorten gibt es in allen Formen und Größen | 9 |
| Umfang dieser Studie | 12 |
| 1 Allgemeiner Kontext | 14 |
| Vielfältiges Saatgut als Mittel zur Bewältigung der aktuellen Herausforderungen der EU-Landwirtschaft | 15 |
| EU-Saatgutverkehrsvorschriften: Geschichte | 16 |
| EU-Saatgutmarkt: Vielfalt oder Konsolidierung? | 16 |
| 2 Zeit für eine Reform der EU-Saatgutverkehrsregeln | 20 |
| EU-Saatgutvermarktungsregeln: allgemeine Grundsätze | 21 |
| Die Reform der EU-Saatgutrichtlinien | 24 |
| Auf dem Weg zu einer neuen Reform | 26 |
| 3 Analyse des Saatgutverkehrsrechts nach Themenbereichen | 28 |
| Geltungsbereich der Rechtsvorschriften | 29 |
| Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt | 33 |
| Sortenzulassung, Nachhaltigkeitskriterien und Saatgutertifizierung | 36 |
| Governance | 40 |
| 4 Auswirkungen der EU-Saatgutreform | 42 |
| Auswirkungen auf Landwirt:innen | 43 |
| Auswirkungen auf kleine und mittlere Saatgutunternehmen | 44 |
| Auswirkungen auf die Verbraucher:innen | 44 |
| 5 Schlussfolgerungen | 46 |
| Anhang - Verknüpfungen der EU-Saatgutverkehrsvorschriften mit anderen Rechtsvorschriften | 50 |
| Abkürzungsverzeichnis | 53 |



Sarah Wiener und Martin Häusling

Samen – es gibt sie in den verschiedensten Farben, in den unterschiedlichsten Formen und Größen. Samen kleben, fliegen und rollen – der Variantenreichtum von Samen ist der Inbegriff von Vielfalt. Bestimmte Samen sind für die menschliche Ernährung von besonderer Bedeutung. Vor etwa 13.000 Jahren, nach der letzten Eiszeit, begann die gemeinsame Geschichte der Samen und des Menschen. Damals säte der Mensch zum ersten Mal systematisch Wildpflanzen aus. Daraus entstanden die Urformen der Kulturpflanzen, die heute unsere Märkte beherrschen. Einkorn und Emmer gehören zu den Urformen einer der heute wichtigsten Getreidearten, des Weizens. Und mit dieser landwirtschaftlichen Revolution veränderten sich auch die Menschen. Nach Jahrtausenden als Jäger und Sammler wurden sie allmählich sesshaft, bauten Siedlungen und betrieben Ackerbau, was später auch der Viehzucht zugutekam. Der Anbau von Saatgut veränderte also den Lauf der Geschichte. Es ist das Welterbe, auf das wir uns seit Jahrtausenden stützen. Lange Zeit war das Saatgut frei verfügbar; die Bäuerinnen und Bauern zogen ihre eigenen Pflanzen, kultivierten sie und tauschten die Samen untereinander aus.

Erst ab dem 19. Jahrhundert – im Zuge der Industrialisierung und des Fortschritts in der Pflanzenzüchtung – wurde Saatgut kommerzialisiert. Als Handelsware wurden Pflanzen mit möglichst hohem Ertrag gezüchtet, um den größtmöglichen wirtschaftlichen Gewinn zu erzielen. Doch die Qualität war nicht immer optimal. Man begann, Sorten zu registrieren und Patente zu erteilen. Die Idee hinter der Einführung des Sortenschutzes war es, die Qualität zu garantieren und Regeln für die Züchtung aufzustellen, um den Landwirtinnen und Landwirten Zugang zu qualitativ hochwertigem Saatgut und Informationen über dessen Identität zu geben. So wurde Ordnung ins „Sortenwirrwarr“ gebracht, leider ohne Rücksicht auf die Vielfalt, die zunehmend zerstört wurde. 1934 wurde in Deutschland die erste Saatgutverordnung erlassen, drei Jahre später in Österreich. Alles, was nicht auf einer amtlichen Liste stand oder es nicht auf die amtliche Liste schaffte, weil es den Vorgaben der Einheitlichkeit nicht entsprach, durfte nicht in den Verkehr gebracht werden. Dies war eine fatale Entscheidung für viele regionale, alte Landsorten, die damit verloren gingen.

Der weltweite Saatgutmarkt wird heute von einigen wenigen Konzernen beherrscht. An der Spitze stehen Corteva (DuPont-Dow/Pioneer), ChemChina-Syngenta, BASF und Bayer-Monsanto, die alle aus der chemischen Industrie stammen. Diese vier Konzerne kontrollieren zusammen mit dem französischen Riesen Limagrain und der deutschen KWS mehr als 60 Prozent des Weltmarktes für kommerzielles und patentiertes Saatgut. Und damit einen Markt, der so wichtig ist wie kein anderer: Denn alle Menschen müssen essen. Die Macht dieser Konzerne treibt die Landwirtschaft in die Abhängigkeit. Pestizide und Dünger werden zusammen mit dem Saatgut verkauft, die Bauern und Bäuerinnen verlieren ihre Ernährungssouveränität und hängen am Tropf der Großkonzerne.

Die Folgen dieser Monopolisierung sind auch für die Vielfalt fatal: Nach Schätzungen der UNO haben wir in den letzten fünfzig bis hundert Jahren rund 90 % unserer Arten- und Saatgutvielfalt verloren. Ein großer Teil des weltweiten Nahrungsmittelbedarfs wird durch nur 5 Nutztierassen und 9 Pflanzenarten gedeckt. Allein bei den Tomaten gibt es weltweit mehr als 3.000 verschiedene Sorten! Im Supermarkt finden wir jedoch immer nur die gleichen fünf Sorten – das Gleiche gilt für alles andere in den Obst- und Gemüseregalen.

Saatgut und Sortenvielfalt sind entscheidend für eine nachhaltige, unabhängige und krisenresistente Landwirtschaft. Umso wichtiger ist es, ein neues EU-Saatgutrecht vorzuschlagen, das sowohl den Anforderungen des ökologischen Landbaus als auch den gesellschaftlichen Forderungen der Erhaltung der Biodiversität gerecht wird. Nur so können wir auch die Ziele der Farm-to-Fork-Strategie für ein nachhaltiges Lebensmittelsystem erreichen.

In dieser Studie werfen wir einen Blick auf den aktuellen Status des Saatgutmarktes und konzentrieren uns auf die notwendigen Änderungen, um den Saatgutmarkt robuster und nachhaltiger zu machen. Das neue Saatgutgesetz wird in diesem Zusammenhang eine Schlüsselrolle spielen.



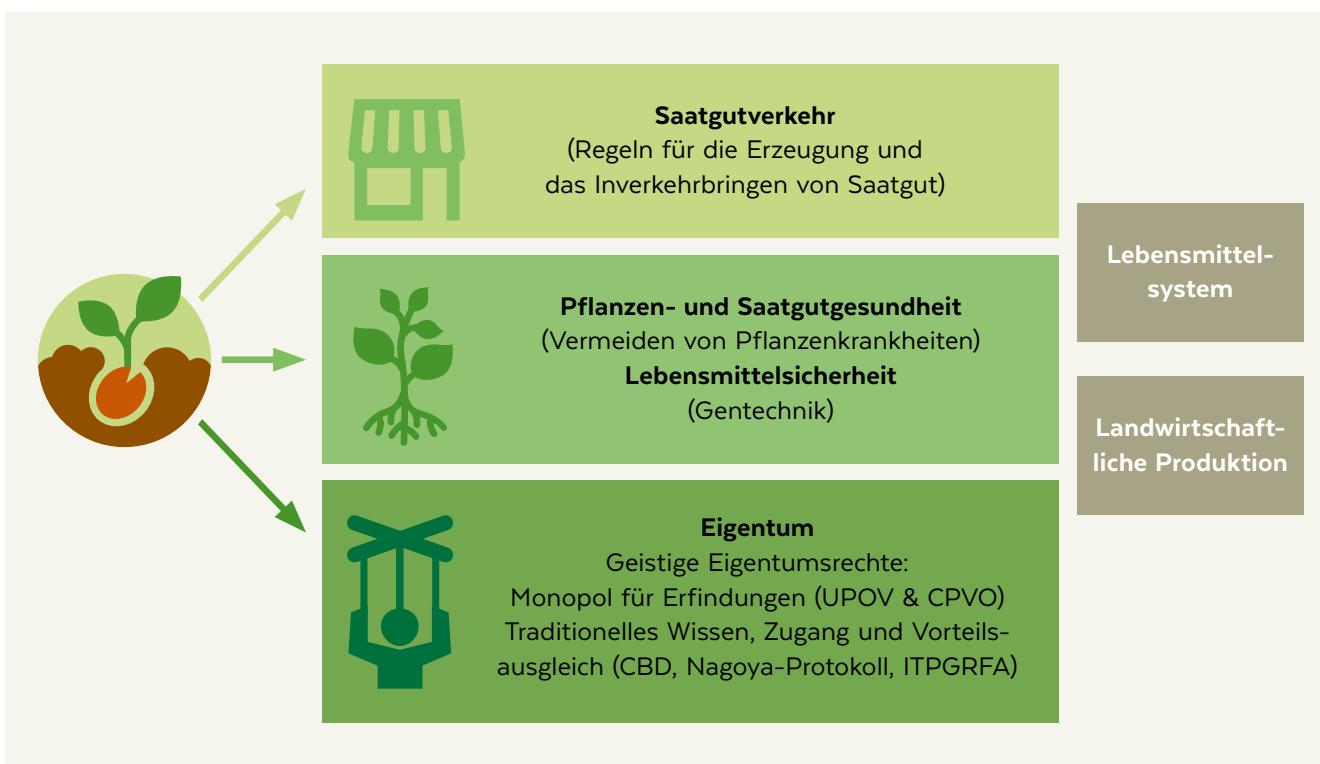
Als unverzichtbarer Bestandteil der landwirtschaftlichen Produktion **ist Saatgut die Grundlage unserer Agrar- und Lebensmittelsysteme**. Die Vielfalt, Verfügbarkeit und Leistungsfähigkeit des Saatguts bestimmen die wirtschaftliche, soziale und ökologische Nachhaltigkeit unserer Landwirtschafts- und Lebensmittelsysteme. Es schafft nicht nur Einkommen für Bäuer:innen, Züchter:innen und Händler:innen, sondern fördert auch die lokale ländliche Entwicklung und den Aufbau von Gemeinschaften. Saatgut beeinflusst die Nutzung natürlicher Ressourcen und anderer Betriebsmittel in der Landwirtschaft und kann auch die Einführung einer abwechslungsreichen und gesunden Ernährung unterstützen.

Saatgut ist eine extrem regulierte Ressource

Die Vermarktungsregeln für Saatgut legen die Bedingungen fest, unter denen Saatgut auf die Märkte der Europäischen Union gelangt. Diese Vorschriften sind komplex und betreffen sowohl die Erzeugung von Saatgut als auch dessen Vermarktung. Sie sind der Schwerpunkt dieser Studie.

Es gibt jedoch auch andere einschlägige Rechtsrahmen, die sich auf die Entwicklung, Erzeugung und Verwendung von Saatgut auswirken.

Abbildung 1:
Verschiedene Vorschriften, die sich auf Saatgut auswirken



Einige dieser Vorschriften betreffen **Gesundheit und Sicherheit** und sind in den **Pflanzenschutzvorschriften** sowie in den Rechtsvorschriften zur **Lebens- und Futtermittelsicherheit** verankert. Saatgut muss strengen Vorschriften entsprechen, um sicherzustellen, dass es frei von Schädlingen und Krankheiten ist, wobei die Pflanzenschutzvorschriften einzuhalten sind (Verordnung 2016/2031). Diese Vorschriften gelten nicht nur für das Inverkehrbringen von Saatgut, sondern ganz allgemein für die Weitergabe von Saatgut, d. h. nicht nur für den Verkauf, sondern auch für den Austausch von Saatgut. Darüber hinaus unterliegt Saatgut auch anderen Rechtsvorschriften zur **Lebens- und Futtermittelsicherheit**, die unter anderem die Einfuhr und Freisetzung von genetisch veränderten Organismen (GVO) in die Umwelt regeln.

Darüber hinaus wird die Entwicklung und Verwendung von Saatgut durch **geistige Eigentumsrechte** beeinflusst:

- an neuen Pflanzensorten: durch den **Sortenschutz**, auch Züchterrechte genannt, gemäß dem UPOV-Übereinkommen von 1991¹ und der Regelung des gemeinschaftlichen Sortenschutzes (CPVR), die von einer EU-Agentur, dem Gemeinschaftlichen Sortenamtsamt (CPVO)², in der EU umgesetzt wird,
- an neuartigen Pflanzenzüchtungstechniken sowie an Pflanzen und ihren Eigenschaften: durch **Patente**, die gemäß dem Europäischen Patentübereinkommen und der EU-Richtlinie 98/44 über den Schutz biotechnologischer Erfindungen erteilt werden (und in naher Zukunft durch das mit der Verordnung 1257/2012 eingeführte Einheitenspatentsystem). Patente werden nicht von EU-Institutionen erteilt, sondern vom Europäischen Patentamt (EPA), einer eigenständigen internationalen Institution, sowie von den nationalen Patentämtern der EU-Mitgliedstaaten).

Sowohl der Sortenschutz als auch die Patente verleihen das Recht, andere von der Nutzung der geschützten Sorte auszuschließen. Ihr Ziel ist es, Innovation zu belohnen und Forschung und Entwicklung zu fördern, indem Erfinder:innen ein Monopol eingeräumt wird. Patente können sowohl auf Verfahren wie Züchtungsverfahren als auch auf Produkte wie genetische Sequenzen, Enzyme oder Proteine, die in mehreren Pflanzensorten vorkommen, erteilt werden. Patentrechte schließen Dritte, die keine Lizenzgebühren zahlen, vom Marktzugang aus, wenn die geschützte Erfindung in einer Pflanze vorhanden ist oder im Züchtungsprozess verwendet wurde. Durch den weitreichenden Schutz, den sie bieten, und die breite Abdeckung der Erfindungen, die sie schützen, sind Patente die stärksten geistigen Eigentumsrechte, die es in der Welt des Saatguts gibt. Sie können sich sowohl für den Erhalt der biologischen Vielfalt als auch für die Pflanzenzüchtung nachteilig auswirken, da sie die Nutzung von Genen einschränken, indem sie sie von der Zahlung einer Lizenz an den oder die Patentinhaber:in abhängig machen, selbst wenn diese Gene bereits vor der Erteilung des Patents in den Genpools von Züchter:innen, auf Feldern von Landwirt:innen, in öffentlichen Genbanken oder in Sammlungen von Saatguterhalter:innen vorhanden waren³. Jede Vervielfältigung der patentierten Erfindung (d.h. des Gens oder des Züchtungsverfahrens) ist genehmigungspflichtig und erfordert die Zahlung von Lizenzgebühren. Außerdem ist es für Züchter:innen, Landwirt:innen und andere Saatgutnutzer:innen schwierig, wenn nicht gar unmöglich, genau zu wissen, ob die von ihnen verwendeten Pflanzensorten und das Saatgut unter Patentschutz stehen, und einige Patente können Hunderte von Sorten abdecken⁴.

Die **Züchterrechte (oder der Sortenschutz)**, wurde die im Rahmen der UPOV- und EU-Sortenschutz-Systeme (CPVR) eingeführt, um ausschließlich Innovationen in der Pflanzenzüchtung zu belohnen und der

¹ Der Internationale Verband zum Schutz von Pflanzenzüchtungen (UPOV) ist eine zwischenstaatliche Organisation mit Sitz in Genf (Schweiz), <https://www.upov.int/portal/index.html.en>. Sie überwacht das UPOV-Übereinkommen, das erstmals 1961 angenommen und 1973 und 1991 überarbeitet wurde, um den Geltungsbereich der Züchterrechte zu erweitern.

² Das CPVO ist eine Agentur der Europäischen Union mit Sitz in Angers, Frankreich, und setzt die EU-Verordnung 2100/94 vom 27. Juli 1994 über den gemeinschaftlichen Sortenschutz um, die mit dem UPOV-Übereinkommen von 1991 im Einklang steht.

³ Siehe zum Beispiel den jüngsten Bericht der No Patents on Seeds! Coalition, Patente auf Pflanzengene, 2022, verfügbar unter <https://www.no-patents-on-seeds.org/en/report2022>

⁴ Aufgrund dieser Schwierigkeiten hat der europäische Verband der Saatgutindustrie eine Datenbank namens PINTO entwickelt, die Patente mit Pflanzensorten verknüpft. Die Beiträge zu dieser Datenbank sind jedoch freiwillig, siehe <https://euroseeds.eu/pinto-patent-information-and-transparency-on-line/>. Beispiele für erteilte Patente, die zahlreiche Pflanzensorten abdecken, finden sich im No patents on Seeds! Bericht über *Patente auf Gene und genetische Variationen blockieren den Zugang zur biologischen Vielfalt für die Pflanzenzüchtung*, 2022, verfügbar unter <https://www.no-patents-on-seeds.org/en/report2022>

besonderen Natur dieser Entwicklungsarbeit Rechnung zu tragen. Dieses System sieht ebenfalls zeitlich begrenzte Exklusivrechte vor, die andere von der Nutzung, Erzeugung oder dem Verkauf einer geschützten Sorte ausschließen. Der Schutz bezieht sich hier nicht auf Gene oder Züchtungsverfahren, sondern auf die Pflanzensorte als solche. Die exklusiven Rechte, die der Sortenschutz gewährt, unterscheiden sich etwas von dem sehr engen Ansatz der Patente. Über die aktualisierte und leicht zu navigierende Online-Datenbank CPVO Variety Finder⁵ ist es auch einfacher zu wissen, welche Sorten von Sortenschutz betroffen sind. Landwirt:innen können das Saatgut geschützter Sorten grundsätzlich nicht ohne die Zustimmung der Züchterin oder des Züchters vermehren, außer unter den strengen Bedingungen des „Landwirteprivilegs“, indem sie die Züchterin oder den Züchter der geschützten Sorte finanziell entschädigen⁶. Für die Züchter:innen beinhaltet das CPVR-System den Grundsatz des Züchterprivilegs, das den freien Zugang zu geschützten Sorten für die Entwicklung und Nutzung neuer Pflanzensorten garantiert⁷. Züchter:innen, die geschützte Sorten verwenden, dürfen jedoch keine Sorten entwickeln, die den ursprünglich geschützten Sorten zu ähnlich sind (d.h. „im Wesentlichen abgeleitete Sorten“); in diesem Fall müssten sie den Inhaber der geschützten Sorte entschädigen.

Die Züchter:innen geschützter Sorten können beschließen, eine Sorte nach Ablauf des Sortenschutzes vom Markt zu nehmen, oder die Marktregistrierung der Sorte zu verlängern. Das CPVR-System ermöglicht tatsächlich nicht den Zugang zum Saatgutmarkt. Züchter:innen, die den Sortenschutz für eine bestimmte Sorte erworben haben, können diese nicht automatisch vermarkten, sondern müssen auch die Vorschriften für die Saatgutvermarktung einhalten, indem sie die in diesen Gesetzen vorgeschriebenen Verfahren für die Sorten- oder Unternehmensregister durchlaufen. **Die Verbindung zwischen der**

UPOV-Gesetzgebung und den EU-Saatgutverkehrsvorschriften ist jedoch sehr eng. Die Kriterien für die Registrierung einer Sorte durch die nationalen Behörden zum Zwecke der Vermarktung sind nämlich dieselben wie für den Schutz nach dem CPVR-System, mit Ausnahme des Kriteriums der Neuartigkeit, das beim Sortenschutz zusätzlich geprüft wird. Um Zugang zum Markt zu erhalten, gibt es sogar noch mehr Kriterien, die sich entweder auf die Identität der Sorte selbst beziehen (vor allem bei Getreidesorten, bei denen die Züchter:innen den landeskulturellen Wert einer Sorte nachweisen müssen) oder auf die Saatgutqualität, die von den nationalen Saatgutbehörden geprüft wird, bevor das Saatgut vermarktet werden kann. In der Praxis könnte man daher sogar sagen, dass die Saatgutverkehrsvorschriften aufgrund ihres Geltungsbereichs und ihrer Zuständigkeit strenger sind als die Geistigen Eigentumsrechte⁸. Die Saatgutverkehrsvorschriften regeln den Zugang zum Markt mit Kriterien, die zur Belohnung von Innovationen entwickelt wurden.

Das Eigentum an Saatgut wird auch durch Rechtsvorschriften über den **Zugang zu genetischen Ressourcen und die Anerkennung des mit diesen genetischen Ressourcen verbundenen traditionellen Wissens** bestimmt. Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt (CBD), das Nagoya-Protokoll und der FAO-Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft (ITPGRFA)⁹ erkennen die souveränen Rechte der Staaten über ihre genetischen Ressourcen an. Sie erkennen auch das traditionelle Wissen der Landwirt:innen und ländlichen Gemeinschaften an, das zusätzlich in der UN-Erklärung über die Rechte der Bäuer:innen (UNDROP) kodifiziert wurde. Aufgrund dieser souveränen Rechte und des traditionellen Wissens ist die Nutzung genetischer Ressourcen für Forschung und Entwicklung an die Unterzeichnung von Vereinbarungen über den Vorteilsausgleich geknüpft, d.h. an Verträge, in denen

⁵ Der Zugang zum CPVO Variety Finder erfordert eine einfache Registrierung, ist aber direkt unter <https://online.plantvarieties.eu/> verfügbar.

⁶ Das Landwirteprivileg ist in der CPVO-Verordnung in ihren Grundzügen definiert (z.B. durch die Auflistung der Arten, für die es gilt, oder durch den Hinweis, dass Kleinbäuer:innenvon der Zahlung der Vergütung für die Verwendung von „Nachbausaatgut“ befreit sind), aber ist in den nationalen Gesetzen der Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich umgesetzt. So gibt es in einigen Ländern wie Frankreich oder Deutschland ein System der Gebührenerhebung bei den Landwirt:innen, während in anderen Ländern wie Luxemburg oder Griechenland für die Verwendung von „Nachbausaatgut“ kein Entgelt verlangt wird.

⁷ Dies ist beim Patentschutz nicht möglich, außer in Frankreich, Deutschland, den Niederlanden und dem künftigen Einheitspatentsystem.

⁸ Die Vorschriften für die Vermarktung von Saatgut gelten für fast alle Kulturpflanzenarten und sind im Gegensatz zum Sortenschutz grundsätzlich nicht zeitlich begrenzt. Sie enthalten außerdem zusätzliche Kriterien und Kontrollmechanismen, die sich auf die Qualität des Saatguts, die Identität und den Mehrwert des zu vermarktenden Pflanzenmaterials sowie die Registrierung der an der Saatguterzeugung beteiligten Unternehmen beziehen.

⁹ FAO-Vertrag, <https://www.fao.org/plant-treaty/en/>



die Bedingungen für den Zugang zu genetischen Ressourcen und deren Nutzung festgelegt sind. Während die meisten dieser Verträge auf bilateraler Ebene ausgehandelt werden, hat der ITPGRFA ein multilaterales System geschaffen, das den Zugang durch die Unterzeichnung eines Standardvertrags erleichtert, der nicht von den Parteien ausgehandelt werden muss: das „Standardmaterialtransferabkommen“¹⁰.

Die allgemeine Verwendung von Pflanzensorten und ihrem Saatgut in der Landwirtschaft wird auch indirekt durch die übergreifenden **Agrar- und Umweltvorschriften** beeinflusst, wie z.B. die Gemeinsame Agrarpolitik oder die von den EU-Mitgliedstaaten entwickelten Strategien oder Aktionspläne zur Erhaltung der biologischen Vielfalt und der genetischen Ressourcen, die die Verwendung bestimmter Pflanzensorten und ihres Saatguts entweder fördern oder behindern und Maßnahmen oder Ziele zur Vermeidung des Verlusts der Kulturpflanzenvielfalt festlegen.

¹⁰ Die Standard-Materialtransfervereinbarung (SMTA) ist ein privatrechtlicher Vertrag mit Standardbedingungen, der sicherstellt, dass die einschlägigen Bestimmungen des Internationalen Vertrags von den einzelnen Bereitstellern und Empfängern von pflanzengenetischem Material eingehalten werden. Das Sekretariat des ITPGRFA hat ein einfaches System entwickelt, um seine Verwendung zu erleichtern: siehe <https://mls.planttreaty.org/itt/>

Saatgut ist ein politisch aufgeladenes Gut

Auch die Entwicklung, Verwendung und Kontrolle von Saatgut ist seit jeher ein **politisch brisantes Thema, nicht nur in der EU, sondern weltweit**. Während traditionell mehr als 6.000 Pflanzenarten zur Nahrungsmittelerzeugung angebaut wurden, tragen heute weniger als 200 Arten wesentlich zur Nahrungsmittelproduktion bei, und nur 9 Pflanzenarten machen 66% der gesamten Pflanzenproduktion aus¹¹.

Der Zugang zum Saatgutmarkt ist in der EU für bäuerliche Gemeinschaften, Erhaltungsorganisationen, Startups und einzelne Landwirt:innen, die vielfältige, lokal erzeugte Sorten anbieten, die an die Bedürfnisse der agrarökologischen und ökologischen Produktion angepasst sind, schwierig. Organisationen wurden sogar verklagt, weil sie Saatgut verkauften, das nicht in den offiziellen Saatgutkatalogen eingetragen war, wie in dem berühmten Gerichtsverfahren zwischen der französischen Vereinigung Kokopelli und dem Unternehmen Graines Baumaux, das bis zum Europäischen Gerichtshof ging und in dieser Studie näher erläutert wird¹². Die Beschränkungen für die Verwendung von

¹¹ Siehe die neueste FAO State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture veröffentlicht im Jahr 2019

¹² Siehe die Fälle Kokopelli gegen Frankreich und Kokopelli gegen Baumaux, in **Magarinos-Rey, B.**, *Semences hors-la-loi. La biodiversité confisquée*, Editions Alternatives, 2015, insbesondere S. 119-149, und Seite 17/18 dieser Studie.

Saatgut haben im Laufe der Jahre immer mehr zugenommen. Patente, strenge Rechtsvorschriften für die Vermarktung von Saatgut und das Aufkommen der landwirtschaftlichen Biotechnologie, insbesondere die Entwicklung von gentechnisch veränderten Organismen und Technologien zur Beschränkung der Nutzung (Genetic Use Restriction Technologies – kurz GURTs, auch Terminator-Saatgut genannt) haben die Entwicklung, Erzeugung und Verwendung von Saatgut zunehmend eingeschränkt.

Infolge des Verlusts der Kulturpflanzenvielfalt, aber auch der gleichzeitigen Einschränkung der Nutzung und Produktion von Saatgut, wurden globale Agrarbewegungen zu zentralen Protagonistinnen in den Konflikten um das Saatgut. Bürger:innen und Saatgutenthusiast:innen schlossen sich an, woraus sich der **Saatgutaktivismus** entwickelte¹³.

Der Widerstand gegen die ökologischen und sozialen Folgen der Vereinheitlichung der landwirtschaftlichen Produktion und gegen die wachsende Kontrolle der Konzerne über das Saatgut hat in den 1980er Jahren zur Entwicklung des Konzepts der Bäuer:innenrechte und zu globalen Bewegungen geführt, die die geltenden Gesetze kritisieren¹⁴ und alternative Modelle der Sortenentwicklung und Saatgutproduktion aufzeigen. Diese langwierigen Kämpfe auf der ganzen Welt haben zur Anerkennung des Menschenrechts auf Saatgut geführt, durch die UN-Erklärung über die Rechte von Kleinbäuer:innen und anderen Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten (UNDROP) aus 2018¹⁵, mit der daraus resultierenden Verpflichtung aller Staaten, sicherzustellen, dass ihre Gesetze mit dem Recht auf Saatgut in Einklang sind, sowie das Recht auf Saatgut zu respektieren, zu schützen und zu erfüllen, bäuerliche Saatgutssysteme zu unterstützen und die Verwendung von bäuerlichem Saatgut und der Agrobiodiversität zu fördern, die Rechte der Bäuer:innen auf traditionelles Wissen zu schützen und zu entwickeln und ihre Beteiligung an Entscheidungsprozessen sicherzustellen.

¹³ Peschard, Karine und Randeria, Shalini (2020), "Keeping seeds in our hands: the rise of seed activism", *The Journal of Peasant Studies*, 47, S. 613-647.

¹⁴ Es gibt viele Geschichten und Persönlichkeiten des Saatgutaktivismus auf der ganzen Welt, die bekannteste ist Vandana Shiva und die Navdanya-Bewegung, die gegen die Einführung von gentechnisch verändertem Saatgut in Indien kämpfte, aber auch Pat Mooney und die ETC Group, die die Macht der Konzerne in der Saatgutindustrie aufdeckten und entscheidend zur Anerkennung der Rechte der Bäuer:innen auf Saatgut beitrugen, die Allianz für Ernährungssouveränität in Afrika (AFSA) und das Afrikanische Zentrum für biologische Vielfalt (ACB) und viele andere.

Saatgut und Pflanzensorten gibt es in allen Formen und Größen

Innerhalb der verschiedenen Pflanzenarten gibt es verschiedene Sorten oder Kultivare¹⁶, die von verschiedenen Akteur:innen des Saatgutsystems entwickelt wurden. Die komplexen und unterschiedlichen Realitäten lassen sich jedoch nicht auf einfache Weise in Rechtswirklichkeiten übersetzen, weshalb viele Akteur:innen unter einem Mangel an Inklusivität und Anerkennung zu leiden haben.

Verschiedene Sorten und Samen ...

Wilde Verwandte der Kulturpflanzen (Crop wild relatives) sind Pflanzenarten, die genetisch mit den Kulturpflanzenarten verwandt sind. Vom Menschen unbeaufsichtigt entwickeln sie sich in der freien Natur weiter und entwickeln durch fortwährende Evolution Eigenschaften, die für die landwirtschaftliche Produktion von Interesse sind, wie z.B. Trockenheitstoleranz oder Schädlingsresistenz. Landwirt:innen und Züchter:innen können sie mit domestizierten Pflanzen kreuzen, um neue Sorten oder Populationen zu erzeugen. Seit den Anfängen der Landwirtschaft¹⁷ werden sie eingesetzt, um die Erträge und Qualität von Nutzpflanzen zu verbessern.

Landsorten oder bäuerliche Populationsorten sind Kultursorten, die von Landwirt:innen entwickelt, gepflegt und ausgetauscht werden. Sie sind in der Regel durch genetische Heterogenität an die lokalen Anbaubedingungen angepasst, können aber je nach den Bedürfnissen und Prioritäten der ländlichen Gemeinschaften mehr oder weniger einheitlich sein, da sie in erster Linie die Kultur und die Werte der Gemeinschaften widerspiegeln. Bäuerliche Sorten können sowohl **traditionelle Sorten** sein, die seit jeher von Saatgutnetzwerken oder Saatguterhalter:innen verwendet und erhalten werden, als auch **neuere evolutionäre Populationen**, die das Ergebnis der Züchtungsbemühungen der Landwirt:innen sind.

¹⁵ Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte von Kleinbäuer:innen und anderen Menschen, die in ländlichen Regionen arbeiten, angenommen von der Generalversammlung am 8. Oktober 2018, verfügbar unter <https://digitallibrary.un.org/record/1650694?ln=en>

¹⁶ Der Begriff Kultivar wird hier verwendet, um eine spezifische Variation von Pflanzen zu bezeichnen, die sich entweder natürlich in der Umwelt entwickelt oder durch menschliches Eingreifen entstanden ist.

¹⁷ Siehe die spezielle Webseite von Bioversity International unter <https://www.bioversityinternational.org/cwr/>

Einheitliche Pflanzensorten oder Kultivare, die von einigen Akteur:innen auch als „moderne“ Sorten bezeichnet werden, sind das Ergebnis von Pflanzenzüchtungsbemühungen, bei denen genetisches Material gezielt gekreuzt und selektiert wird, um einheitliche und stabile Sorten zu entwickeln, die in industriellen Pflanzenproduktionssystemen höhere Erträge liefern.

Durch gezielte Kreuzung (Fremdbestäubung) von zwei Sorten (Inzuchtlinien) derselben Pflanzenart können „**Hybridsorten**“ entstehen, die im ersten Aussaatjahr (F1-Generation) eine durch Heterose verursachte höhere Leistung als die Elternsorten sowie eine hohe Homogenität aufweisen. Diese „Leistung“ wird jedoch nicht an die nächste Generation (F2 usw.) weitergegeben, so dass die Landwirt:innen das Saatgut jedes Jahr neu kaufen müssen.

Im Gegensatz dazu beruhen **offen abblühende (samenfeste) Sorten** auf der Bestäubung durch Pollen zwischen eng verwandten Eltern, wodurch ihr Saatgut Jahr für Jahr aufbewahrt werden kann und je nach Art mehr oder weniger isoliert von anderen Sorten derselben Art „**samenfest**“ erhalten werden kann.

Der Begriff „**Pflanzensorte**“ ist im Rahmen des Züchterrechts und des CPVR-Systems in der EU rechtlich definiert als eine unterscheidbare, einheitliche und beständige Pflanzengruppierung innerhalb eines einzigen botanischen Taxons des niedrigsten bekannten Ranges¹⁸. Der Begriff „Kultivar“, der eine Pflanzensorte bezeichnet, die durch Selektionszüchtung im Anbau erzeugt wurde, ist in keinem Rechtsinstrument definiert.

„**Eingetragene Sorten**“ sind Sorten, die in der gesamten EU vermarktet werden können, weil sie von den Behörden in die nationalen Listen und/oder den gemeinsamen EU-Katalog eingetragen wurden, weil sie die Anforderungen der Saatgutvermarktungsvorschriften erfüllen.

„**Geschützte Sorten**“ sind solche, die durch Sortenschutz (oder Züchterrechte) geschützt sind und deren Nutzung durch das CPVR-System eingeschränkt ist.

... werden von verschiedenen Akteur:innen entwickelt und genutzt ...

Seit den Anfängen der Landwirtschaft haben die **Bäuer:innen** Pflanzen an die Bedürfnisse der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelproduktion angepasst, indem sie das auf ihren Feldern angebaute Saatgut selektierten und verbesserten. Heute werden bei dieser **Massenselektion** in der Regel traditionelle Sorten, Landsorten oder Populationen aus der eigenen Produktion der Landwirt:innen und aus dem Saatgut, das zwischen Landwirt:innen getauscht wird, verwendet¹⁹. Auch heute noch wird ein großer Teil des weltweit angebauten Saatguts entweder von den Landwirt:innen selbst nachgebaut oder von Landwirt:in zu Landwirt:in getauscht, vor allem in den Entwicklungsländern und in wesentlich geringerem Umfang auch in der EU.

Massenselektion: Sortenentwicklung, die im Allgemeinen von **Landwirt:innen** durchgeführt wird, um Pflanzen an die Bedürfnisse der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelproduktion anzupassen, indem sie das auf ihren Feldern angebaute Saatgut auswählen und verbessern. Es werden traditionelle Sorten, Populationen und Landsorten verwendet und entwickelt.

Mit dem Aufkommen der Genetik und Genomik wird Saatgut nun auch außerhalb des landwirtschaftlichen Betriebs entwickelt und von **Pflanzenzüchter:innen** und zunehmend auch von Molekularbiolog:innen bereitgestellt. Konventionelle Pflanzenzüchter:innen kombinieren interessante genetische Ressourcen in langwierigen und aufwändigen Forschungsprogrammen innerhalb privater oder öffentlicher Strukturen. Sie liefern neue Pflanzensorten mit höherer Produktivität, Resistenzen gegen abiotischen oder biotischen Stress und oder längerer Haltbarkeit ihrer Früchte. Um Kreuzungen zur Entwicklung stabiler und einheitlicher Pflanzensorten durchzuführen, sind sie auf einen ständigen Input an Sorten angewiesen, seien es traditionelle oder durch Pflanzenzüchtung gewonnene. Die Züchter:innen neigen jedoch dazu, sich vorwiegend auf bewährte, am Markt erfolgreiche und stabile Sorten zu stützen. Sie bauen auch auf Material und Wissen

¹⁸ Gemäß Artikel 5 der Verordnung Nr. 2100/94 des CPVO ist eine Pflanzensorte eine Gruppierung, die „durch die Ausprägung der Merkmale, die sich aus einem bestimmten Genotyp oder einer bestimmten Kombination von Genotypen ergeben, definiert werden kann, – sich von jeder anderen Pflanzengruppierung durch die Ausprägung mindestens eines der genannten Merkmale unterscheidet und – hinsichtlich ihrer Eignung, unverändert vermehrt zu werden, als Einheit betrachtet wird“.

¹⁹ Siehe **Bartur, T.; Dedeurwaerdere, T.** „The use of agrobiodiversity for plant improvement and the intellectual property paradigm: institutional fit and legal tools for mass selection, conventional and molecular plant breeding“, *Life Sci Soc Policy*, 2014 Dec;10:14.

auf, das öffentlich zugänglich ist und über informelle Kanäle und verschiedene Gemeinschaften entwickelt und gepflegt wurde. Die Züchter:innen gehören entweder öffentlichen Forschungsinstituten an oder arbeiten für den privaten Sektor. Aufgrund der Ungewissheit der Züchtungsergebnisse und ihrer unzuverlässigen Verdienstmöglichkeiten wurden Netzwerke für die Verbesserung von Kulturpflanzen und den Vertrieb von Saatgut traditionell vom öffentlichen Sektor initiiert. Die Pflanzenzüchtung wurde als öffentliches Gut verstanden. Die so genannte „Grüne Revolution“ der 1960er Jahre machte die Welt schnell mit neuen, ertragreichen, einheitlichen Sorten bekannt und machte die Pflanzenzüchtung im Bereich der wirtschaftlich wichtigsten Kulturpflanzen zu einem lukrativen Geschäft. Die Entwicklung von Hybridsorten, deren Saatgut von den Landwirt:innen jedes Jahr neu gekauft werden musste, verstärkte diesen Trend. Dieser Trend weckte das Interesse des privaten Sektors an der Pflanzenzüchtung und trieb die Entstehung der Saatgutindustrie voran. Ab den 1970er Jahren begannen private Unternehmen, sich mit der Entwicklung von Feldfrüchten wie Mais zu beschäftigen, bei denen die ersten Hybridisierungsversuche sehr erfolgreich waren. Die Züchter:innen machten sich die Produktivitätsgewinne zunutze, die die Entwicklung bedarfsspezifischer Merkmale versprach, und bauten ihre Geschäftsmodelle darauf auf, dass Konkurrenten die Sorten nicht einfach nachbauen konnten und die Landwirt:innen sie jedes Jahr neu kaufen mussten. Infolge der Professionalisierung und Privatisierung der Pflanzenzüchtung konzentrierte sich die Sortenentwicklung vor allem auf Grundnahrungsmittel und „Cash Crops“, die für günstige landwirtschaftliche Produktionsbedingungen optimiert wurden, bei denen höhere Gewinnspannen erzielt werden konnten. Um die Gewinnspannen zu erhöhen, mussten die Sorten in verschiedenen Regionen vermarktet werden und auf dem Weltmarkt gut abschneiden, was zu einer Desinteresse der privaten Züchter:innen an weniger verbreiteten und lokal wichtigeren Kulturen und an den Bedürfnissen der Landwirt:innen, die unter weniger günstigen Produktionsbedingungen arbeiten, führten, wie z.B. in bergigen oder fragmentierten Gebieten.

Im Gegensatz dazu hat sich in einigen öffentlichen Forschungsinstituten die **partizipative Pflanzenzüchtung** durchgesetzt, bei der die Landwirt:innen von der Festlegung der Züchtungsziele, über Kreuzungen, Selektion bis zur Versuchsanlage mit einbezogen werden. Diese Bemühungen führen meist zu weniger einheitlichen und stabilen Sorten oder Populationen, die besser an die lokalen Anbaubedingungen und nachhaltige Low-Input Anbausysteme angepasst sind. Partizipative Pflanzenzüchtungsprogramme haben zur Entwicklung so genannter evolutionärer Populationssorten geführt, die genetisch vielfältig, lokal angepasst und eng mit traditionellen Anbausystemen verbunden sind²⁰.

Pflanzenzüchtung: Systematische Kreuzung und Selektion durch öffentliche oder private Pflanzenzüchter:innen, die zu einheitlicheren und stabileren Sorten oder zu heterogeneren evolutionären Populationen führen können, in der Regel im Rahmen einer **partizipativen Pflanzenzüchtung** unter Beteiligung öffentlicher Forscher:innen und Landwirt:innen.

Mitte des 20. Jahrhunderts revolutionierte die Genomik mit der Entwicklung der **landwirtschaftlichen Biotechnologie** die Lebensmittelindustrie und die Pflanzenzüchtung. Dies ermöglichte ein schnelleres Screening und eine schnellere Auswahl von Pflanzen, insbesondere durch Zellkulturen und molekulare Marker, die die für bestimmte Merkmale verantwortlichen Gene lokalisieren, parallel zur Entwicklung transgener Pflanzen, deren DNA durch Gentechnik mittels Rekombination von Genen oder das Einfügen eines artfremden Gens verändert wird. Während die erstgenannten Anwendungen der Biotechnologie in der Saatgutindustrie weit verbreitet sind, wird die Gentechnik, die erhebliche Investitionen erfordert, von neuen Akteur:innen entwickelt. Die Biotechnologie hat in der Tat das Interesse von Unternehmen geweckt, die traditionell in der chemischen Industrie und in der Entwicklung von Düngemitteln und Pestiziden tätig sind. Dies löste auch eine beeindruckende Welle horizontaler Unternehmensfusionen aus, bei denen sich

²⁰ Wolfe, M.S.; Ceccarelli, S., *The increased use of diversity in cereal cropping requires more descriptive precision*. J. Sci. Food Agric. 2020, 100, 4119–4123; und Camacho-Villa, T.C.; Maxted, N.; Scholten, M.; Ford-Lloyd, B., *Defining and identifying crop landraces*. Plant Genet. Resour. Charact. Util. 2005, 3, 373–384.

konkurrierende Saatgutfirmen gegenseitig aufkauften. Sie führte auch zu bedeutenden vertikalen Fusionen, bei denen kleinere Saatgutunternehmen, die in der Regel auf bestimmte Marktsegmente spezialisiert waren, von größeren Unternehmen geschluckt wurden.

Neben diesen bekannten und vielfach beschriebenen Akteur:innen von Saatgutssystemen gibt es noch eine weitere, eher heterogene Kategorie von **zivilgesellschaftlichen Saatgut-Initiativen**. Diese haben sich in den letzten 40 Jahren als Folge der Erosion der Kulturpflanzenvielfalt entwickelt. In Europa vereinen sie meist Privatpersonen, Hausgärtner:innen und Landwirt:innen, die gemeinsam handeln, „um lokale Saatgutssysteme zu erhalten, wiederherzustellen, wiederzubeleben, zu stärken und zu verbessern, insbesondere, aber nicht ausschließlich, im Hinblick auf lokale Sorten“²¹. Zu diesen Initiativen gehören Netzwerke von Saatguterhalter:innen, gemeinschaftliche Saatgutproduktionsgruppen und gemeinschaftliche Saatgutbanken. Sie können formell in Vereinen organisiert sein oder informelle Netzwerke von Saatgutbegeisterten bleiben, die an verschiedenen Veranstaltungen teilnehmen, sei es an Saatguttauschbörsen oder anderen ähnlichen Zusammenkünften.

Umfang dieser Studie

Die Saatgutpolitik muss alle Komponenten der pflanzengenetischen Vielfalt berücksichtigen, von einheitlichen Sorten bis hin zu Landsorten und wilden Verwandten der Kulturpflanzen. Sie muss auch der Vielfalt der Akteur:innen Rechnung tragen, die auf Saatgut angewiesen sind, es weiterentwickeln und nutzen. Sie müssen Antworten auf die neuen Herausforderungen geben, mit denen wir in der landwirtschaftlichen Produktion konfrontiert sind, vom Klimawandel bis zur Abhängigkeit von Betriebsmitteln. Gelingt dies nicht, sind Demokratie und Nachhaltigkeit gefährdet.

Obwohl Verbindungen zu verschiedenen Rechtsvorschriften hergestellt werden, die sich auf die Agrar- und Lebensmittelsysteme der EU auswirken, **konzentriert sich diese Studie ausschließlich auf den Rechtsrahmen, der die Vermarktung von Saatgut regelt**²²; in dem die Regeln für den Zugang zum Saatgutmarkt festgelegt

sind. Die Studie wird untersuchen, wie die Vielfalt des Saatguts und der Akteur:innen im anstehenden Reformprozess unterstützt werden kann.

Im Entscheidungsprozess für eine neue Gesetzgebung zur Saatgutvermarktung möchte die Europäische Kommission die Gesetzgebung an **den Europäischen Green Deal** und an die in der **Farm to Fork-Strategie** definierten Ziele anpassen. In dieser Strategie hat die Kommission anerkannt, dass nachhaltige Lebensmittelsysteme auf Saatgutsicherheit und -vielfalt angewiesen sind, und erklärt, dass sie „Maßnahmen ergreifen wird, um die Registrierung von Pflanzensorten, auch für den ökologischen Landbau, zu erleichtern und einen leichteren Marktzugang für traditionelle und lokal angepasste Sorten zu gewährleisten“. Die Wege zur Erreichung dieser Ziele können jedoch sehr unterschiedlich und sogar widersprüchlich sein, ob sie nun auf agrarökologischen Ansätzen oder auf technologiegetriebenen industriellen Veränderungen beruhen. Da die von der Europäischen Kommission in der anstehenden Reform des Saatgutverkehrsrechts aufgezeigten Optionen in dieser Hinsicht recht nebulös bleiben, lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt nur schwer vorher sagen, welcher Weg im eigentlichen Vorschlag der Kommission gewählt werden wird. Die Europäische Kommission möchte auch die Fehler der vergangenen Reform vermeiden, bei der das Europäische Parlament 2014 den Entwurf der Kommission abgelehnt hat, und ist daher sensibel für die Motive, die zu dieser Ablehnung geführt haben.

In diesem Zusammenhang besteht die dringende Notwendigkeit, ein **besseres Verständnis** der den Saatgutverkehrsvorschriften zugrunde liegenden Probleme zu gewährleisten und **ein starkes Engagement** des Europäischen Parlaments und der europäischen Bürger:innen bei der bevorstehenden EU-Reform zu **garantieren**.

²¹ **Vernooy, R. et al**, "The rich but little known chronicles of community seed banks", in *Community Seed Banks: Origins, Evolution and Prospects*, Earthscan, London, 2015, S.1.

²² Die Rechtsvorschriften gelten für das gesamte pflanzliche und forstliche Vermehrungsgut. Diese Studie befasst sich nur mit pflanzlichem Vermehrungsmaterial, das wir aus Gründen der leichteren Lesbarkeit in diesem Dokument als „Saatgut“ bezeichnen. Andere Formen von Pflanzenvermehrungsmaterial wie Knollen, Zwiebeln, Edelreiser etc. sind mitgemeint.

1



Vielfältiges Saatgut als Mittel zur Bewältigung der aktuellen Herausforderungen der EU-Landwirtschaft

Der **Austausch von unterschiedlichem Saatgut ist für die Widerstandsfähigkeit und Anpassung unserer Saatgut- und Lebensmittelsysteme von entscheidender Bedeutung.** Die Notwendigkeit, sich an veränderte klimatische Bedingungen anzupassen, sowie die seit langem anerkannte gegenseitige Abhängigkeit der Länder und aller Akteur:innen, die pflanzengenetische Ressourcen nutzen, unterstreichen dies²³. Auf der Suche nach **widerstandsfähigen agrarökologischen Lebensmittelsystemen** ist es von größter Bedeutung, dass Züchter:innen, Landwirt:innen und Gärtner:innen eine breite Palette von Pflanzensorten und Tierrassen aus einer Vielzahl von Arten erhalten und nutzen. Ihre Vielfalt ist eine wesentliche Voraussetzung für die Effizienz und Widerstandsfähigkeit der Produktionssysteme. Saatgutvielfalt ist unerlässlich, um mit Ereignissen und Katastrophen fertig zu werden, die unsere Nahrungsmittelsysteme beeinträchtigen, wie der Klimawandel und die damit einhergehenden extremen Klimaereignisse, aber auch Schädlings-Invasionen und Ressourcenknappheit oder -verknappung, z.B. bei Boden oder Wasser. Investitionen in die **Saatgutvielfalt waren noch nie so wichtig wie heute.**

Die landwirtschaftliche Produktion sollte die genetische Vielfalt, die sie hervorbringt oder auf der sie aufgebaut ist, nicht zerstören. In der Tat sind alle Arten der Pflanzenzüchtung auf den Zugang zu neuer genetischer Variabilität angewiesen, sei es von einheitlichen Sorten, von im Betrieb selektierten und erhaltenen Ressourcen oder aus Genbanken. Leider ist die **Erosion der Kulturpflanzenvielfalt eine traurige Realität.** Das Spektrum der derzeit in der Landwirtschaft genutzten Kulturpflanzenarten ist nach wie vor recht begrenzt. Die auf den Feldern und in den Gärten anzutreffenden Sorten haben einen sehr ähnlichen genetischen Hintergrund, der meist von Saatgutunternehmen für Produktionssysteme mit hohem

Input und für den Weltmarkt entwickelt wurde. Der jüngste *FAO-Bericht zum Stand der weltweiten Biodiversität für Ernährung und Landwirtschaft*, der 2019 veröffentlicht wurde, kommt zu dem Schluss, dass zwar traditionell mehr als 6.000 Pflanzenarten zur Nahrungsmittelerzeugung angebaut wurden, **heute aber weniger als 200 Arten einen wesentlichen Beitrag zur Nahrungsmittelproduktion leisten und nur 9 Pflanzenarten 66 % der gesamten Pflanzenproduktion ausmachen**²⁴.

Die Wahl des Saatguts durch die Landwirt:innen kann die Widerstandsfähigkeit bzw. Anfälligkeit der landwirtschaftlichen Produktion gegenüber biotischen und abiotischen Stressfaktoren erheblich beeinflussen. Diese Herausforderungen wurden in dem von der Europäischen Kommission 2018 verabschiedeten **Europäischen Green Deal** und den damit verbundenen „Farm to Fork“ und Biodiversitäts-Strategien anerkannt. Um die Auswirkungen unseres Lebensmittelsystems auf unsere natürlichen Ressourcen und das Klima zu verringern, müssen wir Pflanzensorten entwickeln, die unter ökologischen und anderen Low-Input Anbaubedingungen gedeihen, und solche, die den Übergang zu einer regionaleren, saisonalen und pflanzenbasierten Ernährung erleichtern – wie Leguminosen und winterhartes Gemüse.

Leider begünstigt der derzeitige Rechtsrahmen für die Saatgutvermarktung nur die Entwicklung und Verwendung einheitlicher Pflanzensorten, die für den industriellen Anbau bestimmt sind. Er schränkt die Nutzung der kultivierten Pflanzenvielfalt ein. Diese Vereinheitlichung von Innovationen bringt erhebliche negative wirtschaftliche, soziale und ökologische Auswirkungen mit sich.

²³ FAO, *Second State of the World's PGRFA*, 2009 (<https://www.fao.org/3/i1500e/i1500e.pdf>)

²⁴ Ebenda.

Mit dem neuen Rechtsrahmen **sollten Anbausysteme und Sortenentwicklung, die an die lokalen sozioökonomischen und ökologischen Bedingungen angepasst sind, wieder zu echten Wahlmöglichkeiten werden.** Die Saatgutvorschriften sollten den Übergang zu einer nachhaltigeren landwirtschaftlichen Produktion und zu einem nachhaltigeren Lebensmittelsystem insgesamt fördern, indem sie den Druck auf die Biosphäre verringern und die Ernährung diversifizieren. Sie sollten auch dazu beitragen, dass die Zahl der in der Entwicklung, Erzeugung und Verwendung von Saatgut tätigen Wirtschaftsbeteiligten steigt. Außerdem sollte sie zur Entwicklung des ländlichen Raums beitragen, indem sie den wichtigen soziokulturellen Wert von Saatgut anerkennt.

EU-Saatgutverkehrsvorschriften: Geschichte

Während man davon ausgeht, dass einige Saatgutgesetze in Europa bereits Ende des 18. Jahrhunderts erlassen wurden, gehen die ersten formelleren Vorschriften für die Saatgutertifizierung auf den Beginn des 20. Jahrhunderts zurück. Sie wurden erlassen, um Krankheiten im Kartoffelanbau zu bekämpfen und die Ausbreitung von Schädlingen und erhebliche Verluste in den frühen 1900er Jahren zu verhindern²⁵. Die informellen Saatgutmärkte wurden zunehmend kritisiert, da sie als nicht zuverlässig genug angesehen wurden, um den Inhalt der Saatgutsäcke zu kommunizieren. Die „weißen Säcke“, die nicht etikettiert und nicht geprüft waren, wurden als nicht ausreichend informativ und qualitativ hochwertig angesehen. Sie verhinderten aber auch die Entwicklung formeller Saatgutversorgungsketten, da die Preise niedriger waren als bei dem von privaten Züchter:innen erzeugten Saatgut²⁶. Die Entscheidung für einen geregelten Saatgutmarkt war daher **zum Teil durch die Notwendigkeit von Transparenz und Qualitätskontrolle motiviert, aber sie war auch eine aktive politische Entscheidung zur Unterstützung eines bestimmten Segments des Saatgutsystems, nämlich der Saatgutindustrie.**

Vor dem Hintergrund der Unterproduktion in der Landwirtschaft zielten die Regeln für die Saatgutvermarktung darauf ab, durch einheitliche Pflanzensorten

Produktivitätsgewinne zu erzielen. Außerdem sollten sie genaue Informationen über das von den Landwirt:innen zu verwendende Saatgut liefern, und zwar nicht nur durch Kennzeichnungsvorschriften, sondern auch durch öffentliche Kontrollen der Identität von Pflanzensorten (Sortenzulassung) und der Qualität von Saatgutpartien (Saatgutertifizierung). Die ersten auf EU-Ebene verabschiedeten Richtlinien stammen aus den 1960er Jahren und folgten auf die Verabschiedung des ersten UPOV-Übereinkommens im Jahr 1961 als internationales Übereinkommen, das den Sortenschutz in den verschiedenen Rechtsordnungen auf das gleiche Niveau bringen sollte. Obwohl die beiden Rechtsakte unterschiedliche Probleme behandeln und unterschiedliche Ziele verfolgen, sind sie untrennbar miteinander verbunden und haben gleichermaßen dazu beigetragen, dass die genetische Vielfalt und die Saatgutssysteme durch die private Saatgutindustrie kontrolliert wird.

Obwohl die EU-Saatgutvorschriften mehrfach geändert wurden, auch um dem in den letzten Jahrzehnten international anerkannten Verlust der genetischen Vielfalt in der Landwirtschaft entgegenzuwirken, haben sich ihre Grundprinzipien in fast 100 Jahren nicht geändert. Umgekehrt haben sich sowohl die Gesellschaft, das Bildungsniveau, die Möglichkeiten der Informationsbeschaffung, der Saatgutmarkt als auch die ökologischen und landwirtschaftlichen Herausforderungen erheblich verändert. Der Zugang zu Informationen war noch nie so einfach wie heute, Ernährungssicherheit und -souveränität waren noch nie so wichtig wie heute, und die ökologischen Herausforderungen des Klimawandels und des Verlusts der biologischen Vielfalt waren noch nie so groß. Es ist daher an der Zeit, das Saatgutverkehrsrecht in das 21. Jahrhundert zu führen.

EU-Saatgutmarkt: Vielfalt oder Konsolidierung?

Insgesamt ist die Europäische Union nach den Vereinigten Staaten und China **drittgrößte Saatgutmarkt der Welt** und macht etwa 20% des Weltmarktes aus²⁷. Der europäische Saatgutmarkt hatte im Jahr 2021 einen Wert von 16,77 Mrd. USD und wird bis 2026

²⁵ Tripp, R., *Seed Provision and Agricultural Development: The Institutions of Rural Change* London: ODI, 2001

²⁶ Fukuda-Parr, Sakiko, "Emergence and Global Spread of Gm Crops: Explaining the Role of Institutional Change", in *The Gene Revolution: Gm Crops and Unequal Development*, ed. SAKIKO FUKUDA-PARR, London: Earthscan, S.203.

²⁷ Ragonnaud, G. (2013), *The EU seed and plant reproductive material market in perspective. A Focus on companies and market shares*, Europäisches Parlament, GD Interne Politikbereiche, Fachbereich B: Struktur- und Kohäsionspolitik, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/513994/IPOL_AGR_NT\(2013\)513994_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2013/513994/IPOL_AGR_NT(2013)513994_EN.pdf) Juli 2022).

Die „Großen Vier“ kombinieren Saatgut und Agrochemikalien,
ihre Ursprünge sind die chemische Industrie



Beispiele von
GENOSSENSCHAFTLICHEN UNTERNEHMEN
(oder Involvierung von Bäuer:innen)



Beispiele von MÄCHTIGEN
UNTERNEHMEN IM FAMILIENBESITZ



KMU

Abbildung 2:
Typologie der Hauptakteur:innen auf dem EU-Saatgutmarkt

schätzungsweise 25,68 Mrd. USD erreichen, insbesondere aufgrund der steigenden Nachfrage nach Getreide, Ölen und Gemüse sowie Tierfutter²⁸. Der EU-Saatgutmarkt kann de facto als globalisiert angesehen werden und besteht aus kleineren Segmenten, den Märkten der einzelnen EU-Mitgliedstaaten und der Kulturpflanzenarten²⁹. Innerhalb der EU machen Frankreich, Deutschland, Italien, Spanien und die Niederlande zusammen zwei Drittel des EU-Marktes aus (wobei auf Frankreich fast ein Drittel des Gesamtwerts des EU-Marktes entfällt). Schätzungsweise 7.000 Unternehmen sind in der Saatgutindustrie auf den verschiedenen Stufen der Lieferkette in der EU tätig, wobei mehr als ein Drittel dieser Unternehmen in Polen, Rumänien und Ungarn gelistet sind. Was die Beschäftigung angeht, so beschäftigt der Sektor schätzungsweise 52.000 Personen, wobei die wichtigsten Länder Frankreich, Rumänien, die Niederlande, Polen, Deutschland und Italien sind. Die Zahl der privaten Unternehmen in Frankreich und den Niederlanden ist jedoch geringer, was die Europäische Kommission selbst

dazu veranlasst, eine Konsolidierung in diesen beiden Ländern anzuerkennen³⁰. Nach Angaben des Verbands der europäischen Saagutanerkennungsstellen (ESCAA) ist Frankreich führend bei Saatgut für Getreide, Mais, Ölsaaten, Hülsenfrüchte und Faserpflanzen, während Dänemark den Markt für Futtergräser, Italien den für kleinsamige Leguminosen und Rüben und die Niederlande den für Pflanzkartoffeln beherrschen³¹.

Die **Saatgutindustrie in der EU ist in Wirklichkeit viel konzentrierter**, als es die hohe Zahl der genannten Unternehmen vermuten lässt. Obwohl es in der EU viele KMU gibt, befinden sich viele von ihnen ganz oder teilweise im Besitz größerer multinationaler Unternehmen (wie BASF), privater Unternehmen (wie der niederländischen Rijk Zwaan) und genossenschaftlicher Unternehmen (wie der französischen Limagrain), die bestimmte Marktsegmente beherrschen.

Diese Konzentration ist zum Teil das Ergebnis von Fusionen und Übernahmen, die weltweit auf dem

²⁸ Marktdatenprognose, Europäischer Saatgutmarkt, Januar 2022 (<https://www.marketdataforecast.com/market-reports/europe-seed-market>)

²⁹ Studie des Europäischen Parlaments, Overview of the agricultural input sector in the EU, 2015, verfügbar unter [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563385/IPOL_STU\(2015\)563385_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/563385/IPOL_STU(2015)563385_EN.pdf)

³⁰ Europäische Kommission, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, Folgenabschätzung zum Vorschlag für eine Verordnung über die Erzeugung und die Kennzeichnung von Pflanzenvermehrungsmaterial auf dem Markt, SWD/2013/0162 final.

³¹ European Seed Certification Agencies Association, EU Saatguterzeugungsdaten 2021, verfügbar unter <http://www.escaa.org/index/action/page/id/7/title/seed-production-in-eu---2021>

Saatgutmarkt stattgefunden haben. Chemie- und Ölonternehmen haben beträchtliche Investitionen getätigt, wodurch insbesondere in den 1990er Jahren so genannte „Life-Sciences-Konglomerate“ entstanden³². Durch eine Reihe von Fusionen und Übernahmen entstanden so die „Großen Sechs“: Monsanto, Bayer, BASF, Syngenta, Dow und DuPont. Diese multinationalen Unternehmen waren alle in der Agrochemie tätig und hatten (mit Ausnahme von BASF) eine starke Position in der Saatgut- und Biotechnologie. Wie die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in einer groß angelegten Studie über die Konzentration auf dem Saatgutmarkt im Jahr 2018 feststellte, hat die jüngste Fusionswelle die Zahl der großen Unternehmen weltweit auf vier reduziert, da Bayer Monsanto übernommen hat (obwohl das Unternehmen fast sein gesamtes Saatgutgeschäft veräußern musste, das an BASF verkauft wurde) und Dow und DuPont fusioniert haben, wodurch Corteva entstanden ist (in dem auch das ehemalige Unternehmen Pioneer integriert wurde)³³. Der Saatgutmarkt wird somit weltweit nicht von den Großen Sechs, sondern von den „Großen Vier“ beherrscht: BASF, Bayer, Corteva und Syngenta. Eine kürzlich durchgeführte Studie hat ergeben, dass der Weltmarktanteil der „Big Four“ beim Verkauf von Agrochemikalien bei stolzen 62 % und beim weltweiten Verkauf von Saatgut und der Lizenzierung von Pflanzeigenschaften bei 51% liegt (dicht gefolgt von der französischen Limagrain-Gruppe und der deutschen KWS).³⁴

Infolgedessen sind die **Macht und die Rollen der KMU auf dem EU-Saatgutmarkt recht ungleich verteilt**. In der Tat werden „einige Marktsegmente von großen Unternehmen dominiert, während in anderen Sektoren KMU eine wichtige Rolle bei der Versorgung der Landwirt:innen mit neuen Pflanzensorten spielen“, wie die Europäische Kommission³⁵ schreibt. Die gesamte Saatgutversorgungskette beginnt mit der Pflanzenzüchtung und der Entwicklung neuer Sorten. Sie erstreckt sich dann auf die Saatguterzeugung durch Vertragslandwirt:innen und die Saatgutaufbereitung (Trocknen, Reinigen, Sortieren, Behandeln). Zuletzt geht es um den Vertrieb von Saatgut. Die größten und strategisch wichtigsten Saatgutmärkte, vor allem

in den ersten beiden Stufen der Saatgutversorgungskette, werden von den neuen Big Four dominiert, sei es bei Mais, Zuckerrüben oder auch im Gemüsesektor³⁶. Investitionen in die Pflanzenzüchtung sind ein ressourcenintensives Unterfangen und tragen oft erst nach einem Jahrzehnt der Forschung Früchte. Dies stellt ein erhebliches Hindernis für den Einstieg von KMU in die Pflanzenzüchtung dar. Da die **in der Pflanzenzüchtung tätigen Unternehmen darüber entscheiden, welche Sorten tatsächlich in die übrige Lieferkette aufgenommen werden**, sind ihr Einfluss und ihre Macht auf das Agrar- und Lebensmittelsystem der EU viel größer als die Macht der übrigen Akteur:innen in der Wertschöpfungskette. Die Macht der großen Vier und der mächtigen Familien- oder Genossenschaftsunternehmen ist daher auf dem EU-Saatgutmarkt beträchtlich, trotz der großen Zahl der dort tätigen Unternehmen.

Die Marktkonzentration ist aufgrund ihrer potenziellen Auswirkungen auf Preise, Produktauswahl und Innovation besorgniserregend, ganz gleich, um welchen Markt es sich handelt. Beim Saatgut hat diese Konzentration zusätzliche negative Auswirkungen, da sie zu einer **starken Konzentration auf lukrative und einheitliche Sorten** führt, **gepaart mit dem Einsatz von Pestiziden und synthetischen Düngemitteln**, die beide von denselben Unternehmen vermarktet werden. Die Züchtungsbemühungen in Bezug auf Low-Input oder regional angepasste Sorten, die weitaus weniger rentabel sind, werden daher von den großen Akteur:innen, die den Markt beherrschen, auf die lange Bank geschoben. Die mangelnde Beachtung der verschiedenen Ebenen der Saatgutssysteme behindert die Wertschöpfung auf regionaler Ebene. Dies hat nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt im Allgemeinen und auf die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der genetischen Vielfalt, die das internationale Recht vorschreibt, im Besonderen.

³² Ebenda.

³³ OECD, Concentration in Seed Markets: potential effects and policy responses, 2018 (<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/9789264308367-en/index.html?itemId=/content/publication/9789264308367-en>)

³⁴ **Shand, Hope** et al, Food Barons: Mapping Corporate Power in Big Food, ETC Group, 2022, S. 15-16, aufbauend auf der Untersuchung von **Howard, Phil**, Concentration and Power in the Food System: who controls what we eat?, Bloomsbury Academic, 2016.

³⁵ Europäische Kommission, Relevanz des europäischen Saatgutsektors: https://food.ec.europa.eu/plants/plant-reproductive-material/relevance-sector_en (Zugriff im Juli 2022).

³⁶ **Mammana, Ivan**, Concentration of Market Power in the EU Seed Market, Grüne/EFA, 2014 (https://www.greens-efa.eu/files/assets/docs/concentration_of_market_power_in_the_eu_seed_market.pdf)

2



Zeit für eine Reform der EU-Saatgutverkehrsregeln

Die EU-Rechtsvorschriften über die Vermarktung von Saatgut haben sich seit den 1960er Jahren zu einem komplexen Geflecht von Instrumenten entwickelt, das im Laufe der Zeit mehrfach geändert wurde. Ein umfangreicher Reformversuch wurde 2011 eingeleitet, scheiterte jedoch an der Ablehnung des Vorschlags durch das Europäische Parlament im Jahr 2014 und der formellen Rücknahme des Textes durch die Europäische Kommission im Jahr 2015. Heute versucht die Europäische Kommission erneut, die Regeln zu aktualisieren, es wird bis zum Frühjahr 2023 ein Vorschlag erwartet.

EU-Saatgutvermarktungsregeln: allgemeine Grundsätze

Das Inverkehrbringen von Saatgut und anderen Arten von pflanzlichem Vermehrungsmaterial in der EU wird durch **12 verschiedene Richtlinien auf EU-Ebene geregelt, die durch fast 100 sekundäre Rechtsakte („EU-Saatgutrichtlinien“) ergänzt werden.** Diese Instrumente müssen auf nationaler Ebene umgesetzt werden, was bedeutet, dass es in der EU effektiv 27 verschiedene Saatgutvermarktungsregelungen gibt, die sich erheblich voneinander unterscheiden. Die Richtlinien beziehen sich nicht auf „Saatgut“, sondern auf Pflanzenvermehrungsmaterial (PRM), d.h. einen umfassenderen Begriff, der jegliches Material abdeckt, das die Reproduktion oder Vermehrung von Pflanzen ermöglicht, d.h. Saatgut, Sämlinge, Stecklinge oder Bäume. Um die Lesbarkeit und das Verständnis dieser Studie zu erleichtern, werden wir in diesem Dokument jedes pflanzliche Vermehrungsmaterial als Saatgut bezeichnen. Diese Studie geht nicht auf die spezifischen Vorschriften für die Vermarktung von forstlichem Vermehrungsmaterial ein.

Die EU-Richtlinien wurden ab den 1960er Jahren für verschiedene Kulturpflanzenarten erlassen, mit dem übergeordneten Ziel, die Identität, Qualität und Produktivität von Saatgut zu gewährleisten, vor allem für die Bedürfnisse und Interessen der industriellen Landwirtschaft und der Lebensmittelproduktion. Außerdem wurden in den 1970er Jahren die gemeinsamen Sortenkataloge für landwirtschaftliche Arten und Gemüse³⁷ erstellt, in denen alle in der EU bestehenden nationalen Listen zusammengefasst sind.

Das Hauptziel der EU-Saatgutrichtlinien besteht darin, die landwirtschaftliche Produktion und Produktivität zu steigern, indem sie sich auf einheitliche und stabile Sorten stützen. Gleichzeitig sollen sie die Landwirt:innen schützen, indem sie die Qualität und Identität des Saatguts in einem Kontext garantieren, in dem eine Informationsasymmetrie besteht, d.h. die Landwirte können die Informationen über die Identität des Saatguts zum Zeitpunkt des Kaufs nicht kontrollieren.

Die EU-Saatgutrichtlinien verfolgen einen „doppelt hält besser“-Ansatz, um Identität und Qualität zu gewährleisten. Eine Liste der umfassten Arten finden Sie in den Richtlinien³⁸:

- der Grundsatz der Registrierung vor dem Inverkehrbringen (entweder der Pflanzensorte oder des Unternehmers/der Unternehmerin)
- die Festlegung von Produktionsregeln zur Gewährleistung der Saatgutqualität und -erhaltung
- Kennzeichnungs- und Verpackungsnormen

³⁷ EG-Richtlinie 2002/53 über einen gemeinsamen Sortenkatalog für landwirtschaftliche Pflanzenarten und EG-Richtlinie 2002/55 über den Verkehr mit Gemüsesaatgut.

³⁸ Eine ausführliche Bewertung dieses Regulierungssystems findet sich in T. Winge, „Seed Legislation in Europe and Crop Genetic Diversity“, *Sustainable Agriculture Reviews*, Vol. 15, 2015.

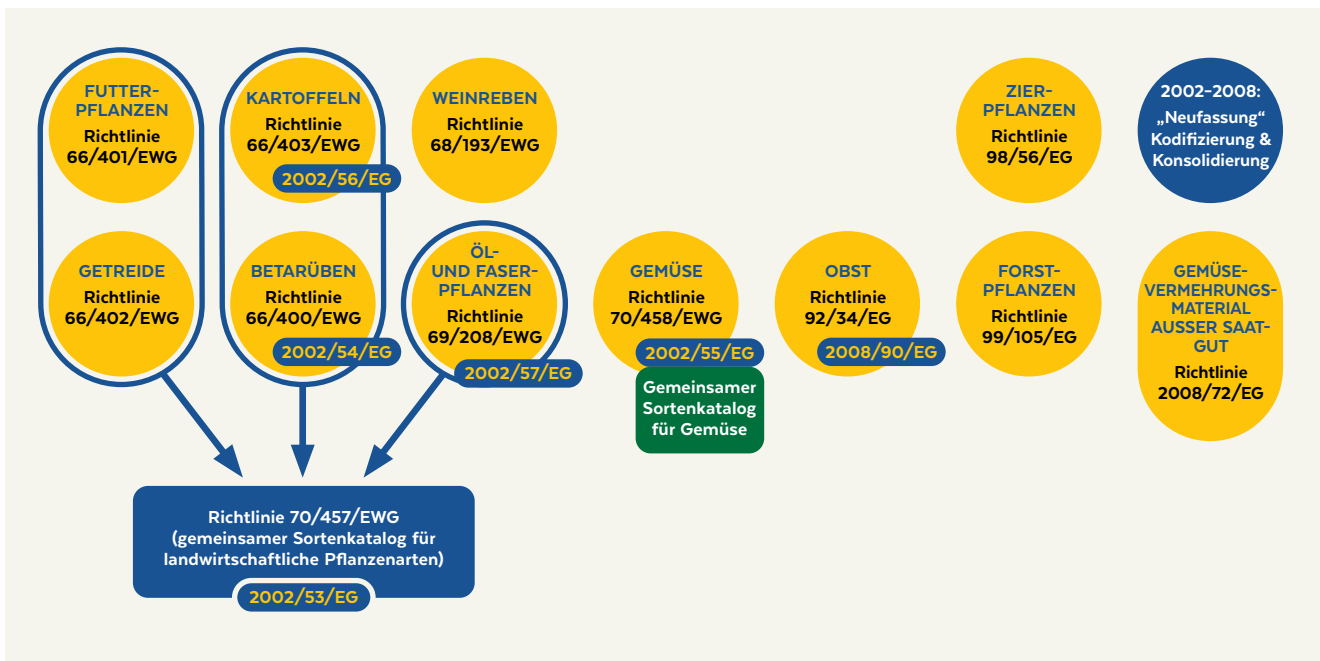


Abbildung 3:
EU-Saatgutverkehrsrichtlinien

Registrierung vor dem Inverkehrbringen

Die Sortenzulassung vor dem Inverkehrbringen ist in den meisten EU-Saatgutrichtlinien nach wie vor die Norm, obwohl bei Zierpflanzen, forstlichem Vermehrungsmaterial und bei Gemüsepflanzgut die **Registrierung des Lieferanten** verankert ist. Die Kriterien, die Sorten erfüllen müssen, um in die nationalen Kataloge (und damit in den EU-Katalog) aufgenommen zu werden, wurden vom Sortenschutz übernommen. Die Kriterien, die entwickelt wurden, um sicherzustellen, dass die Sorten hinreichend homogen und beständig sind, um eine wirksame Durchsetzung der geistigen Eigentumsrechte zu gewährleisten, bestimmen somit, welches Saatgut auf den Markt gelangen kann.

In beiden Fällen müssen die Antragsteller:innen nachweisen, dass die Sorte unterscheidbar, homogen und beständig (**„DUS“**) ist. Diese DUS-Prüfungen (Registerprüfungen) werden von den Behörden durchgeführt und dauern mehrere Jahre, da das Saatgut angebaut und mit den von denselben Behörden geführten Vergleichssammlungen verglichen werden muss. Die Interdependenz zwischen den EU-Saatgutverkehrsvorschriften und den Rechten des geistigen Eigentums ist so groß, dass die DUS-Protokolle, die von den nationalen Saatgutprüfungsbehörden befolgt werden, vom Gemeinschaftlichen Sortenamts (CPVO) in Übereinstimmung mit den Fragebögen der internationalen Organisation UPOV erarbeitet werden. In den DUS-Protokollen sind beispielsweise die Unter-

schiede festgelegt, die eine Sorte im Vergleich zu anderen aufweisen muss (z.B. Wuchshöhe, Größe, Form usw.), sowie der Grad der Homogenität, der in Bezug auf bestimmte Merkmale für jede Art erforderlich ist.

Bei landwirtschaftlichen Nutzpflanzenarten werden die Pflanzensorten zusätzlich der „Wertprüfung“ unterzogen, die ihren „landeskulturellen Wert“ bestimmen. Diese Protokolle werden auf nationaler Ebene festgelegt. Eine Sorte hat „landeskulturellen Wert“, wenn sie in der Gesamtheit ihrer wertbestimmenden Eigenschaften gegenüber den vergleichbaren zugelassenen Sorten eine Verbesserung für den Anbau (z.B. Widerstandsfähigkeit gegen Schadorganismen), oder für die Verwertung des Ernteguts darstellt. Dieser Wert ist relativ, d.h. er liegt zum Teil im Ermessen der Prüfenden.

Nach der Eintragung werden die Sorten in die **nationalen Kataloge der Mitgliedstaaten** aufgenommen, **die dann in den gemeinsamen EU-Katalog einfließen. Der gemeinsame Katalog existiert nur für landwirtschaftliche Kulturpflanzen und Gemüsearten**³⁹.

Auch bei der Art und Weise, wie die EU-Saatgutverkehrsvorschriften mit der Sortenzulassung umgehen, gibt es **Unterschiede zwischen den einzelnen Pflanzenarten**. Für Obstvermehrungsmaterial stützen sich die EU-Saatgutverkehrsvorschriften nicht nur auf eine reine Registrierung, sondern vielmehr auf ein „Listungssystem“, das sich auf eine „amtliche Beschreibung“ stützt, die nicht an DUS-Anforderungen gebunden



Abbildung 4:
Allgemeine Grundsätze der EU-Saatgutverkehrsrichtlinien

ist⁴⁰. Da es für Obst keinen offiziellen Katalog gibt und die freiwillige Auflistung in FRUMATIS, der von der EU geführten Datenbank, unvollständig ist, ist nicht ersichtlich, welche Obstsorten in der EU eingetragen oder handelbar sind. Für Zierpflanzenarten gibt es kein Sortenzulassungs- oder Listungssystem, sondern Mechanismen zur Kontrolle und Zulassung von Unternehmer:innen.

In den Jahren 2008 und 2009 wurden zwei Ausnahmeregelungen eingeführt, um die Registrierung von sogenannten **Erhaltungssorten** und **Amateursorten** zu ermöglichen (Richtlinien der Kommission 2008/62 für landwirtschaftliche Kulturpflanzenarten und 2009/145 für Gemüsearten). Erhaltungssorten werden für landwirtschaftliche Kulturpflanzen und Gemüsearten zugelassen, während Sorten, die „an sich ohne Wert für den Anbau zu kommerziellen Zwecken sind, aber für den Anbau unter besonderen Bedingungen gezüchtet werden“ (im Allgemeinen als Amateursorten bezeichnet) nur bei Gemüse zugelassen. Obwohl diese Ausnahmeregelungen recht restriktiv sind, ermöglichen sie Sortenzulassung und Saatguterzeugung, ohne dass die strengen Kriterien der generellen Vorschriften vollständig erfüllt werden müssen. Diese Ausnahmeregelungen haben sich jedoch als unzureichend erwiesen: Erstens wegen der Strenge der auf EU-Ebene festgelegten Regeln und zweitens wegen ihrer strengen Umsetzung in bestimmten Mitgliedstaaten. Die Vorschriften beschränken die Möglichkeiten in der Praxis. Sie sehen eine obligatorische

Saatgutzertifizierung vor und legen geografische und mengenmäßige Beschränkungen für die Erzeugung von Saatgut von Erhaltungssorten fest. Für Gemüse-Amateursorten wird die Verpackungsgröße beschränkt. Während die Zulassung von Amateur- und Erhaltungssorten in einigen Mitgliedstaaten auf amtlich anerkannten Beschreibungen beruht, stützen sich die meisten Mitgliedstaaten auf vereinfachte UPOV-Fragebögen. Die Verbindung zwischen dem Sortenschutz und der Saatgutvermarktung ist somit nicht unterbrochen, auch nicht für Pflanzensorten, für die kein Sortenschutz beantragt wird.

³⁹ Die gemeinsamen Kataloge führen Sorten auf, die in der EU vermarktet werden können, und basieren auf der Sortenzulassung in den einzelnen EU-Ländern, nachdem sie technisch geprüft und der Europäischen Kommission gemeldet wurden. Die neueste Version des gemeinsamen Sortenkatalogs für landwirtschaftliche Pflanzenarten (vom 13. Dezember 2021) ist unter https://food.ec.europa.eu/document/download/79b91903-aa0f-41cb-92aa-d8ef5481a87d_en?filename=plant-variety-catalogues_agricultural-plant-species.pdf abrufbar, der gemeinsame Sortenkatalog für Gemüsearten (vom 13. Dezember 2021) unter https://food.ec.europa.eu/document/download/bcb4f482-d558-45ac-9c5a-71c57c3cae7b_en?filename=plant-variety-catalogues_vegetable-species.pdf. Eine durchsuchbare Datenbank wird von der Europäischen Kommission betrieben unter: https://ec.europa.eu/food/plant/plant_propagation_material/plant_variety_catalogues_databases/search/public/index.cfm

⁴⁰ Die in den nationalen Sortenregistern gesammelten Informationen über Obstsorten werden im EU-Sortenregister zusammengefasst und in der durchsuchbaren Datenbank FRUMATIS veröffentlicht: https://ec.europa.eu/frumatis/fru_marketing_req.xhtml

Regeln für die Saatguterzeugung

Sobald eine Sorte registriert ist, kann ihr Saatgut auf dem gesamten EU-Markt vermarktet werden. Die EU-Saatgutrichtlinien enthalten jedoch auch **Qualitätskriterien**, die eingehalten werden müssen, z.B. in Bezug auf Reinheit, Feuchtigkeit, das Nichtvorhandensein von Schädlingen und Krankheiten sowie die Keimfähigkeit.

In den meisten Richtlinien ist eine **Saatgutertifizierung** vorgeschrieben, um die Identität und Qualität des Saatguts zu gewährleisten, wobei die Einhaltung von Abständen zwischen Vermehrungsflächen zur Vermeidung von Verunreinigungen erforderlich ist. Die Einhaltung der Vorschriften wird von den Behörden durch amtliche Inspektionen der von den Erzeuger:innen eingesandten Proben und durch Feldbegehungen kontrolliert. Einige Richtlinien erlauben eine größere Flexibilität bei der Saatguterzeugung, mit Qualitätskontrollen nach dem Inverkehrbringen anstelle der Saatgutertifizierung vor dem Inverkehrbringen, wie z.B. die Kategorien „Standardsaatgut“ für Gemüse oder CAC-Vermehrungsmaterial (Conformitas Agraria Communitatis) für Obstpflanzen.

Die Qualitätskriterien zur Gewährleistung der Pflanzengesundheit in den EU-Saatgutvermarktungsvorschriften wurden vor der EU-Pflanzenschutzverordnung (Verordnung (EU) 2016/2031) eingeführt. Die neue Pflanzenschutzverordnung sieht strengere Verfahren vor, die von Saatgutunternehmen einzuhalten sind. Sie gilt für den gesamten Verkehr mit Saatgut und nicht nur für dessen Vermarktung. Infolge der neuen Vorschriften muss die Verbringung von reguliertem Saatgut (Saatgut von Pflanzenarten, die von bestimmten, als besorgniserregend eingestuften Pflanzenkrankheiten befallen werden können) innerhalb der EU von einem Pflanzenpass oder bei Einfuhren von einem Pflanzengesundheitszeugnis begleitet sein. Diese Dokumente bescheinigen die Einhaltung der Pflanzenschutzvorschriften. Die EU-Pflanzenschutzverordnung sowie die Verordnung 2017/625 über amtliche Kontrollen waren Teil desselben Gesetzespakets wie die 2013 gescheiterte Reform des Saatgutverkehrs, auf die wir weiter unten eingehen werden. Die aktuellen Saatgutvermarktungsregeln spiegeln die rechtlichen Änderungen, die durch diese Verordnung vorgenommen wurden, und ihren erheblich größeren Anwendungsbereich nicht vollständig wider. Vor der neuen Pflanzenschutzverordnung war Saatgut nämlich nur selten von den Pflanzenschutzvorschriften betroffen, diese galten eher für Setzlinge und Bäume. Auch der Austausch von Saatgut war nicht Gegenstand dieser Vorschriften.

Kennzeichnungs- und Verpackungsvorschriften

Nicht zuletzt enthalten die EU-Saatgutrichtlinien auch Bestimmungen über die **Kennzeichnung und Verpackung von Saatgut**, das in der EU vermarktet wird. Verpackungen müssen in der Regel „amtlich so verschlossen sein, dass sie nicht geöffnet werden können, ohne das Verschlusssystem zu beschädigen“, und es muss ein amtliches Etikett angebracht werden, das den Mindestinformationsstandards entspricht (zu denen nicht der Erzeugungsort, sondern eher verwaltungsrelevante Informationen wie Chargennummern oder die Zertifizierungsbehörde gehören).

Infolgedessen behindern die Strenge, der Mangel an Verhältnismäßigkeit und Flexibilität sowie die Komplexität der EU-Saatgutvermarktungsvorschriften neue Unternehmer:innen auf dem Saatgutmarkt. Der Geltungsbereich der Rechtsvorschriften wird EU-weit sehr großzügig ausgelegt und umfasst viele Tätigkeiten, die Saatgut einschließen, wie z.B. Erhaltungsarbeit oder den Verkauf von Saatgut an Hobbygärtner:innen. Die EU-Vorschriften für die Vermarktung von Saatgut **verhindern** somit auch **die Diversifizierung des Saatgutangebots für Gärtner:innen und Landwirt:innen, die Saatgut verwenden möchten, das an ihre lokale Anbaubedingungen angepasst ist oder den unterschiedlichen Verbraucherwünschen entspricht.**

Die Reform der EU-Saatgutrichtlinien

Es gab bereits einen größeren, erfolglosen Versuch, die EU-Saatgutrichtlinien zu reformieren. Im Jahr 2008 wurde ein externes Beratungsunternehmen damit beauftragt, ihre Effizienz zu bewerten. Die Studie konzentrierte sich vor allem auf die Erleichterung des Handels, gleiche Wettbewerbsbedingungen in den EU-Mitgliedstaaten, den durch die Richtlinien verursachten Verwaltungsaufwand und die Diskrepanzen zwischen verschiedenen auf nationaler Ebene erlassenen Protokollen für die Wertprüfung. Der Studie aus dem Jahr 2008 folgte 2010 eine weitere Studie, die sich auf die Verfahren der Sortenzulassung konzentrierte. Im Anschluss an diese Hintergrundarbeit skizzierte die Europäische Kommission 2011 fünf verschiedene Szenarien, die sich auf die verfahrenstechnischen Aspekte der EU-Saatgutverkehrsrichtlinien konzentrierten. Die Optionen umfassten die minimalste Änderung, um *Kostendeckung* bei den amtlichen Prüfungen zu erreichen, ein *duales System*, das neben den öffentlichen Kontrollen auch Kontrollen durch Unternehmen unter amtlicher Aufsicht zulässt, ein *Deregulierungsszenario*, bei dem die Wertprüfungen und die Saatgutzerti-



Abbildung 5:
Zeitleiste der versuchten Reform der Saatgutverkehrsvorschriften 2008-2015

fizierung auf dem EU-Markt nicht obligatorisch wären, ein *Modell mit erhöhter Flexibilität*, das die Vermarktung von „nicht amtlich geprüften“ Sorten und Saatgut ermöglicht, und schließlich ein *zentralisiertes System* mit erweiterten Befugnissen für das CPVO, das traditionell für die Züchterrechte zuständig ist. Sie konzentrierte sich also auf das System der Sortenzulassung und Saatguterzeugung, anstatt die Auswirkungen dieser Vorschriften auf die Saatgut- und Lebensmittelsysteme aus einer ganzheitlicheren Perspektive zu betrachten.

Die öffentliche Konsultation, die zu diesen Optionen durchgeführt wurde, zeigte, dass „Interessengruppen, die hauptsächlich an Fragen der biologischen Vielfalt interessiert sind“, ein liberalisiertes und flexibles System ohne obligatorische Sortenzulassung und Saatgutertifizierung befürworteten. Andererseits befürworteten die zuständigen Behörden, Züchter:innen, Lieferant:innen und Nutzer:innen von Saatgut die Beibehaltung der beiden Hauptsäulen der Gesetzgebung, mit mehr Verantwortung für die Unternehmen, indem sie die Prüfungen in ihren eigenen Einrichtungen „unter amtlicher Aufsicht“ durchführen. Diese Zweiteilung zeigt jedoch nicht die Vielschichtigkeit des EU-Saatgutsystems, da die Perspektiven der vielen verschiedenen Akteur:innen, die Saatgut entwickeln, erzeugen und verwenden, wie z.B. Bäuer:innen, ökologische Züchter:innen oder Saatguterhalter:innen, nicht berücksichtigt werden.

Obwohl die Folgenabschätzung von den Dienststellen der EU-Kommission im November 2011 intern vorgelegt wurde, wurde sie erst im Mai 2013 veröffentlicht, da die französische Justiz in dem Konflikt zwischen Kokopelli und Graines Baumaux den Europäischen Gerichtshof angerufen hatte. Nach dem Urteil schlug die Europäische Kommission 2013 den Entwurf einer Verordnung über Saatgut und pflanzliches Vermehrungsmaterial vor⁴¹. In diesem Entwurf wären alle Richtlinien über die Vermarktung von Saatgut durch eine Verordnung ersetzt worden, ein einziges Gesetz, das in allen EU-Mitgliedstaaten unmittelbar gilt. Der Vorschlag wurde im März 2014 vom Europäischen Parlament mit 650 gegen 15 Stimmen abgelehnt, was in der Geschichte der Institution beispiellos ist. Eine der Begründungen für die Ablehnung war, dass der Vorschlag die Erhaltung und Nutzung der biologischen Vielfalt in der Landwirtschaft und im Gartenbau nicht ausreichend ermöglicht und fördert. Es wurde auch kritisiert, dass er einen „Einheitsansatz“ verfolgte, der den unterschiedlichen Bedürfnissen von Unternehmer:innen, Verbraucher:innen und Behörden nicht gerecht wurde, und dass er eine „Blackbox“ mit zu großen Befugnissen der Kommission war, was es schwierig machte, die Auswirkungen der Verordnung zu bewerten⁴².

⁴¹ Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES über die Erzeugung von Pflanzenvermehrungsmaterial und dessen Bereitstellung auf dem Markt (Rechtsvorschriften für Pflanzenvermehrungsmaterial) /* COM/2013/0262 final - 2013/0137 (COD)

⁴² Siehe die ENVI-Stellungnahme zum Vorschlag vom 5. Februar 2014 (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/ENVI-AD-522867_EN.html) und den AGRI-Bericht vom 14. Februar 2014 (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2014-0112_EN.html).

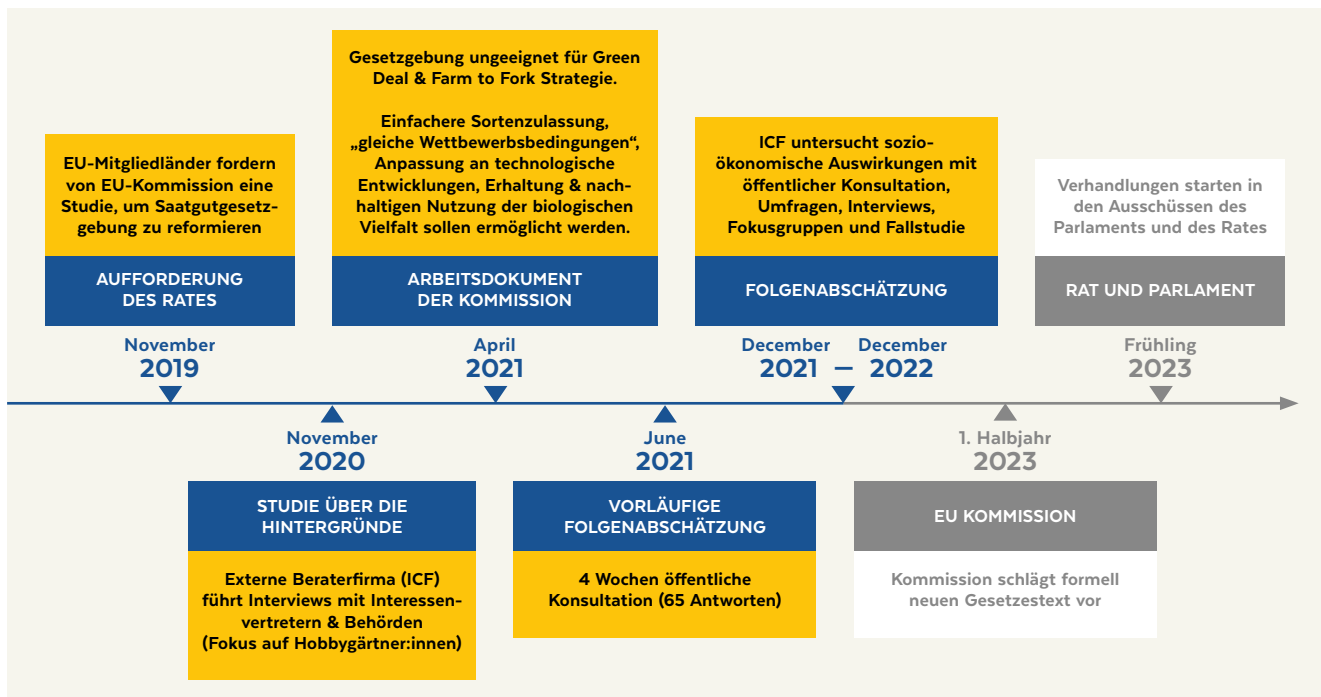


Abbildung 6:
Zeitplan für die derzeitige Saatgutrechtsreform

Auf dem Weg zu einer neuen Reform

Sechs Jahre später (November 2019) wurde die Europäische Kommission vom Europäischen Rat aufgefordert, neben einer Studie über „neue Genomtechniken“⁴³ auch eine Studie über die Optionen zur Reform der Saatgutverkehrsregeln durchzuführen. Die Studie wurde von einem externen Beratungsunternehmen durchgeführt, das zu dem Schluss kam, dass die derzeitigen EU-Saatgutverkehrsregeln veraltet sind, auch wenn sie ihre Ziele erfüllen⁴⁴. Die Studie wurde im April 2021 von einem Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen⁴⁵ begleitet, in dem neue Probleme verglichen mit der letzten Bewertung aus den Jahren 2007-2008 aufgezeigt wurden. Darin wurde hervorgehoben, dass der Rechtsrahmen kompliziert, inkohärent und zersplittert ist, dass die Verfahren komplex

und starr sind, was zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen auf dem gemeinsamen Markt der EU führt, was durch das Fehlen harmonisierter Vorschriften für amtliche Kontrollen noch verstärkt wird, und dass es Hindernisse für Innovationen gibt. Die biologische Vielfalt und die Diversifizierung der Saatgutssysteme wurden erneut nur am Rande erwähnt.

Im Juni 2021 veröffentlichte die Europäische Kommission eine erste Folgenabschätzung im Hinblick auf eine neue Reform. Die Reform zielt darauf ab, „die EU-Gesetzgebung betreffend Pflanzenvermehrungsmaterial mit den politischen Zielen des Green Deal und seiner Strategien für Landwirtschaft, Biodiversität, Klimaanpassung, Digitalisierung und Wälder in Einklang zu bringen, technische Entwicklungen, nachhaltige und klimaresistente Agrar- und Lebens-

⁴³ Beschluss (EU) 2019/1905 des Rates vom 8. November 2019, mit dem die Kommission aufgefordert wird, eine Studie über die Optionen der Union zur Aktualisierung der bestehenden Rechtsvorschriften über die Erzeugung und das Inverkehrbringen von Pflanzenvermehrungsmaterial sowie gegebenenfalls einen Vorschlag im Hinblick auf die Ergebnisse der Studie vorzulegen, ST/12783/2019/INIT

⁴⁴ ICF Consulting, Data gathering and analysis to support a Commission study on the Union's options to update the existing legislation on the production and marketing of plant reproductive material, 28. April 2021, abrufbar unter <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/40fa0cd3-a893-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en> (im Folgenden als ICF-Studie über die EU-Saatgutverkehrsvorschriften bezeichnet)

⁴⁵ Arbeitsdokument der Europäischen Kommission, Studie über die Optionen der Union zur Aktualisierung der bestehenden Rechtsvorschriften über die Erzeugung und das Inverkehrbringen von Pflanzenvermehrungsmaterial, 29. April 2021, verfügbar unter https://food.ec.europa.eu/system/files/2021-04/prm_leg_future_prm_study_swd-2021-90.pdf

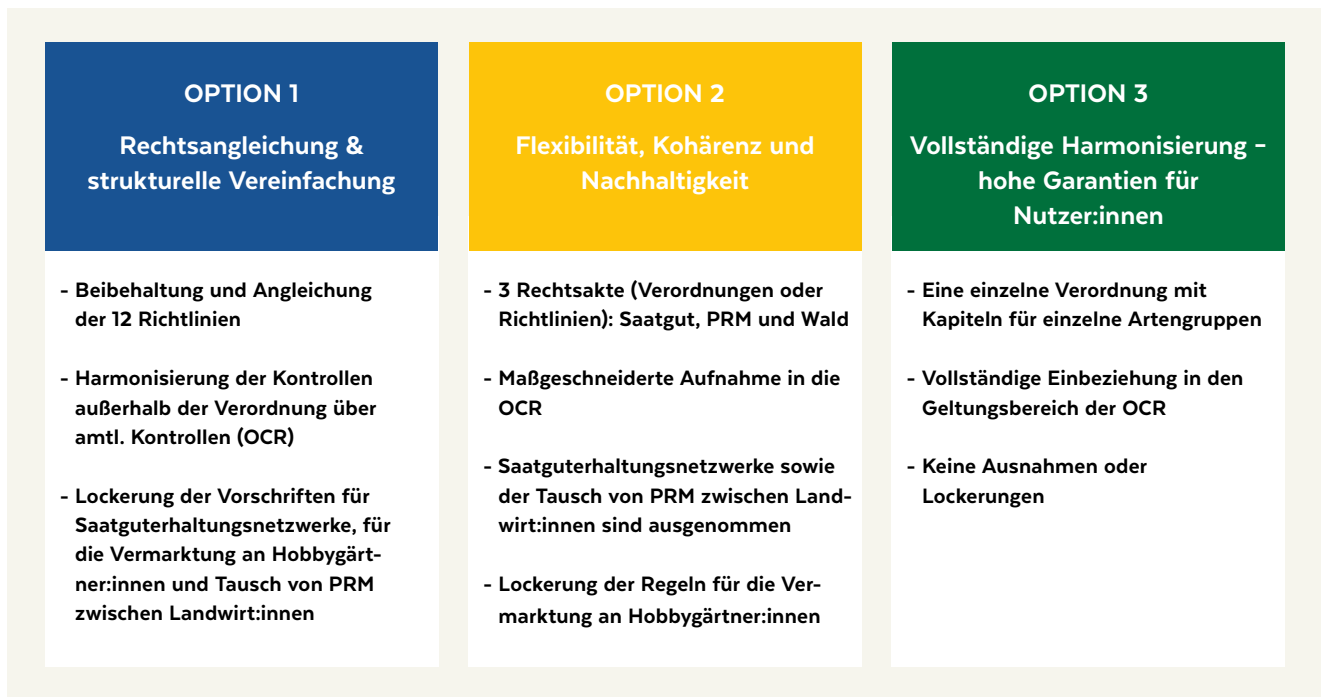


Abbildung 7:
Im Rahmen der neuen Reform erwogene politische Optionen

mittelsysteme und Wälder zu unterstützen, die biologische Vielfalt sowie pflanzen- und forstgenetische Ressourcen zu erhalten und Hindernisse für den Handel im Binnenmarkt zu beseitigen⁴⁶. Der ursprüngliche Fahrplan sieht drei Optionen für die Zukunft vor, die von der Europäischen Kommission leicht überarbeitet wurden (unveröffentlichte Dokumente). Im Vergleich zum letzten Versuch konzentrieren sich die vorgeschlagenen Änderungen nicht nur auf verfahrenstechnische Aspekte, sondern betreffen die Gesetzgebung als Ganzes:

- Option 1 sieht nur geringfügige Änderungen und eine Angleichung der geltenden Richtlinien vor.
- Option 2 sieht die Anpassung der EU-Saatgutrichtlinien an den europäischen Green Deal vor. Drei EU-Rechtsakte, ob Verordnungen oder Richtlinien, sollen flexibler gestaltet werden.
- Option 3 sieht eine einzige Verordnung vor, die vollständig in die Verordnung 17/625 über amtliche Kontrollen (OCR) integriert ist, mit wenig Flexibilität und wenig Spielraum für Ausnahmeregelungen.

Die öffentliche Konsultation lief von Dezember 2021 bis März 2022, und es gingen fast 2.500 Antworten ein⁴⁷. Die Ergebnisse der Konsultation zeigten eine starke Polarisierung zwischen den Interessensgruppen, auch in Bezug auf die Notwendigkeit einer um-

fassenden Reform, um die Fragmentierung und Inkohärenz der EU-Saatgutvermarktungsvorschriften zu beseitigen. Während die Behörden und die Wirtschaftsverbände im Allgemeinen kein Versagen des derzeitigen Systems sahen, waren sich alle anderen Interessengruppen einig, dass eine Reform notwendig ist. Beeindruckende 80% der Teilnehmer:innen und eine Mehrheit aus jeder Interessengruppe waren der Meinung, dass es weniger strenge Regeln für Erhaltungs- und Amateursorten geben sollte, auch wenn es keinen Konsens darüber gab, wie solche Regeln zu formulieren sind.

Ende 2022 wurde ein formeller Vorschlag erwartet, der dem Parlament und dem Rat zur Prüfung vorgelegt werden sollte. Dies wurde jedoch auf das Frühjahr 2023 verschoben, da es schwierig war, einen Kompromiss zwischen den diametral entgegengesetzten Visionen für einen effizienten EU-Saatgutmarkt zu finden, der mit den Zielen des Europäischen Green Deal im Einklang steht.

⁴⁶ Europäische Kommission, Erste Folgenabschätzung, ARES (2021) 3899523, verfügbar unter https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13083-Plant-and-forest-reproductive-material-revised-rules-_en

⁴⁷ Siehe das Ergebnis der Konsultation unter https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13083-Plant-and-forest-reproductive-material-revised-rules-/public-consultation_en

3



Analyse des Saatgutverkehrsrechts nach Themenbereichen

Da der Vorschlag der Kommission wahrscheinlich eine Kombination von Maßnahmen aus den drei politischen Optionen enthalten wird, wie sie in der ersten Folgenabschätzung beschrieben sind, wird sich unsere Analyse eher mit den allgemeinen Grundsätzen in verschiedenen thematischen Bereichen der EU-Saatgutrichtlinien befassen.

Wir werden die **Herausforderungen** bewerten, die sich aus den heute geltenden Rechtsvorschriften ergeben, und zwar im Hinblick auf

- den Geltungsbereich der Rechtsvorschriften (S. 29)
- die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt der Kulturpflanzen (S. 33)
- das System der Sortenzulassung und der Saatgut-zertifizierung (S. 36)
- die Umsetzung der EU-Saatgutgesetzgebung (S. 40)

Für jeden Punkt werden wir die **derzeitige Situation und die vorgeschlagenen Wege** beschreiben und die potenziellen Vorteile und Risiken im Hinblick auf die verschiedenen politischen Zielsetzungen aufzeigen. Abschließend werden wir **Empfehlungen** für die künftige Regelung der Saatgutvermarktung in der EU abgeben.

Geltungsbereich der Rechtsvorschriften

Was wird durch die Saatgutverkehrsrichtlinien geregelt? Welche Pflanzenarten und Tätigkeiten fallen in ihren Geltungsbereich?

Der Geltungsbereich der EU-Saatgutverkehrsvorschriften wird durch die Liste der regulierten Arten und die Definition des Saatgutverkehrs festgelegt. Letzteres ist entscheidend für die Frage, ob die Rechtsvorschriften auch für nichtgewerbliche Akteur:innen gelten und ob sie den Eckpfeiler der bäuerlichen Saatgutssysteme, den freien Austausch und Verkauf von Saatgut, anerkennen.

Regulierte Arten

Aktuelle Situation

In jeder EU-Saatgutrichtlinie sind die auf europäischer Ebene geregelten Pflanzenarten aufgeführt. So sind beispielsweise Gewürzpflanzen, Quinoa, Buchweizen, Emmer, Hirse, Linsen und Pastinaken nicht geregelt. Sie können daher frei vermarktet werden, sofern sie andere geltende Rechtsvorschriften, wie die Pflanzenschutzvorschriften, erfüllen. Die Liste der regulierten Arten kann auf nationaler Ebene geändert werden. So ist beispielsweise das Inverkehrbringen von Linsensamen in Frankreich geregelt, während manche Sorghumhirsen in Irland oder im Vereinigten Königreich nicht geregelt sind. Irland ist das einzige EU-Land, in dem die Vorschriften für Spargelsaatgut und -vermehrungsmaterial nicht gelten.

Vorgesehene Änderungen

Beim letzten Reformversuch wurden EU-weite Kriterien zur Änderung der Liste der regulierten Arten vorgeschlagen. Die Arten hätten entweder eine gewisse Anbaufläche oder einen bestimmten Warenwert erreichen müssen, von einer bedeutenden Anzahl gewerblicher Unternehmer:innen produziert werden oder reglementierte Substanzen enthalten. Die endgültige Liste wäre durch einen von der Europäischen Kommission zu erlassenden delegierten Rechtsakt festgelegt worden, unter Einbeziehung von Expert:innen der nationalen Behörden. Das Europäische Parlament wäre kaum beteiligt gewesen.

Obwohl die von der Europäischen Kommission veröffentlichten politischen Optionen nicht im Detail auf die regulierten Arten der künftigen Regelung eingehen, enthielt die von der Beratungsfirma im Jahr 2022 zur Unterstützung der Folgenabschätzung durchgeführte Umfrage Fragen zu den regulierten Arten. In der Umfrage wurde nach den Kriterien gefragt, anhand derer

bestimmt werden könnte, ob Kulturpflanzenarten reguliert werden sollen, und ob die Liste der regulierten Arten ergänzt, gekürzt oder nicht verändert werden soll.

Empfehlungen

Es sollten nur Pflanzenarten reguliert werden, die für die industrielle landwirtschaftliche Produktion von wirtschaftlicher Bedeutung sind, und zwar nur in den Ländern, in denen sie diese Bedeutung haben.

Die Regulierung wirtschaftlich weniger wichtiger Arten würde die Kulturen gefährden, da der Markt nicht groß genug wäre, um eine Registrierung zu rechtfertigen. Da die Risiken von Schädlingen und Krankheiten weiterhin in der EU-Pflanzenschutzverordnung geregelt sind, gefährdet dieser Ansatz nicht die Pflanzengesundheit. Daher sollte die Zahl der geregelten Arten eher ab- als zunehmen, was den Marktteilnehmer:innen Flexibilität bietet. Dies würde die Entwicklung, den Anbau und die Verwendung wenig genutzter Pflanzenarten fördern und zur Diversifizierung der Ernährung beitragen.

Definition Saatgutvermarktung

Aktuelle Situation

Die Saatgutverkehrsregeln gelten laut den Richtlinien⁴⁸ nur für den „Verkauf [...] von Saatgut an Dritte, entgeltlich oder unentgeltlich, zum Zwecke der kommerziellen Nutzung“. Der „Handel mit Saatgut, der nicht auf die kommerzielle Nutzung der Sorte abzielt [...], [gilt nicht] als Inverkehrbringen“.

Bei einer kontextbezogenen Lesart des Textes sollte daher der gesamte Saatguttausch zwischen Bäuer:innen, Hobbygärtner:innen sowie zur Erhaltung und Weiterentwicklung der biologischen Vielfalt vom Anwendungsbereich der Richtlinien ausgenommen werden. Bei einer weiten Auslegung des Begriffs „Inverkehrbringen“ würden jedoch bereits kleine Aufwandsentschädigungen für private Saatgutliebhaber:innen oder der gesamte Austausch von Saatgut zwischen Landwirt:innen als kommerzielle Nutzung gelten.

⁴⁸ Auch wenn die Definition in einigen Richtlinien leicht abweicht, werden die wichtigsten Konturen des Inverkehrbringens von Saatgut definiert, der in den sieben wichtigsten Richtlinien von 1998 neu definiert wurde: Richtlinie 98/95/EG des Rates vom 14. Dezember 1998 zur Änderung der Richtlinien 66/400/EWG (Betarübensaatgut), 66/401/EWG (Futterpflanzensaatgut), 66/402/EWG (Getreidesaatgut), 66/403/EWG (Pflanzkartoffeln), 69/208/EWG (Saatgut von Öl- und Faserpflanzen), 70/457/EWG (Gemüsesaatgut) und 70/458/EWG (Gemeinsamer Katalog landwirtschaftlicher Pflanzenarten).

Da die EU-Instrumente in nationales Recht umgesetzt werden müssen, gibt es zwischen den nationalen Gesetzen in der EU erhebliche Unterschiede bei der Auslegung dieses Schlüsselbegriffs.

Es gibt positive Beispiele für die nationale Auslegung, die einen größeren Handlungsspielraum außerhalb der Saatgutvermarktungsgesetze ermöglichen. In Frankreich wurde das Gesetz für den ländlichen Raum im Jahr 2020 dahingehend geändert, dass „die unentgeltliche oder entgeltliche, nicht auf die kommerzielle Nutzung abzielende Abtretung, Lieferung oder Übertragung von Sorten an nichtgewerbliche Endverbraucher“, von den Saatgutvermarktungsvorschriften ausgenommen ist.⁴⁹ In Frankreich fällt der Amateurmarkt somit nicht in den Anwendungsbereich der Saatgutvermarktungsvorschriften, auch wenn diese Rechtsvorschriften von der Europäischen Kommission angefochten wurden. In Dänemark haben die Behörden einen Leitfaden für die nichtgewerbliche Verwendung von Saatgut herausgegeben, in denen klargestellt wird, dass die Saatgutgesetze nur das Inverkehrbringen von Saatgut für die landwirtschaftliche und gartenbauliche, d.h. die gewerbliche Produktion, regeln.⁵⁰ In anderen Mitgliedstaaten besteht keine Rechtssicherheit hinsichtlich der genauen Definition der Saatgutvermarktung und der Art der Tätigkeiten, die ausgeschlossen sind. Eine lockere Umsetzung der Rechtsvorschriften lässt den Saatguterhalter:innen oder Landwirt:innen, die Saatgut tauschen und die Kosten für die Erzeugung zurückerhalten wollen, jedoch einen recht großen Spielraum. Dies ist zum Beispiel in Deutschland oder Irland der Fall.

Es gibt auch restriktive Beispiele in den Mitgliedstaaten: In Estland wird jeglicher Austausch, auch zwischen privaten, nicht professionellen Bürger:innen/Gärtner:innen als Saatgutvermarktung angesehen. Das polnische Saatgutgesetz betrachtet jeglichen Austausch und jede Verbreitung von Saatgut als Inverkehrbringen und schließt nur Saatgut für Versuchszwecke und für die wissenschaftliche Verwendung aus ihrem Geltungsbereich aus.

⁴⁹ Französisches Gesetz über die Transparenz der Informationen in der Lebensmittelkette, Juni 2020, Artikel 10.

⁵⁰ Ministry of Environment and Food of Denmark, Seeds 2, Instructions for amateur breeders, seed savers and companies about rules and practice of trade and transfer of seeds for non-commercial use and conservation (2015), insbesondere Abschnitt 7; siehe auch Danish Seed Savers, https://www.froesamlerne.dk/cgi-bin/uploads/media/Projekter/Legislation_booklet_EN_arbejdskopi.pdf

Vorgesehene Änderungen

Der letzte Reformversuch hatte eine sehr weite Definition der Saatgutvermarktung gewählt. Sie umfasste die „Bereitstellung [von Saatgut] auf dem Markt“, somit auch die Erzeugung von Saatgut. Ausgenommen waren lediglich Tätigkeiten zu wissenschaftlichen, Züchtungs- und Versuchszwecken sowie die Saatguterhaltung, die „von Genbanken oder Organisationen und Netzen zur Erhaltung genetischer Ressourcen“ betrieben wird. Lediglich der Austausch von Saatgut „in Naturalien“ wurde vom Anwendungsbereich der Rechtsvorschriften ausgenommen, so dass ein finanzieller Ausgleich für Vermehrungsmaßnahmen nicht möglich ist. Da Ausnahmen im EU-Recht in der Regel restriktiv auszulegen sind, verlangte der letzte Reformversuch, dass das meiste Saatgut in den amtlichen Katalog eingetragen werden muss, um getauscht und verkauft werden zu können, und dass alle Saatgutpartien grundsätzlich zertifiziert werden müssen.

Im laufenden Reformprozess hat die Europäische Kommission drei Wege aufgezeigt: entweder den Status quo, aber mit weniger Handlungsspielraum für die EU-Mitgliedstaaten (Option 1), oder eine engere Definition des Inverkehrbringens, die eine Reihe von Tätigkeiten aus dem Geltungsbereich der Rechtsvorschriften ausschließen würde (Option 2), oder schließlich eine einheitliche, weiter gefasste Definition, bei der jeder Austausch und Verkauf von Saatgut unabhängig von Umfang und Zielsetzung mit dem Inverkehrbringen von Saatgut gleichgesetzt würde (Option 3). Der letztgenannte Ansatz wäre ein erheblicher Rückschritt gegenüber der derzeitigen Situation und würde alle in den nationalen Gesetzen vorhandenen Möglichkeiten zur Anpassung des Geltungsbereichs der Rechtsvorschriften an die Bedürfnisse der auf dem jeweiligen nationalen Markt tätigen Akteur:innen zunichtemachen. Er würde es den nationalen Behörden nicht ermöglichen, die Vorschriften an die spezifischen Gegebenheiten, Prioritäten sowie ökologischen und sozialen Aktionspläne der Mitgliedländer anzupassen.

Empfehlungen

Der Geltungsbereich der EU-Saatgutvermarktungsrichtlinien sollte genau festgelegt werden. Er sollte sich auf gewerbliche Tätigkeiten beschränken, die auf die industrielle landwirtschaftliche Produktion ausgerichtet sind und bei denen die Grundsätze der Regelung tatsächlich die Saatgutverwender:innen schützen und gleiche Wettbewerbsbedingungen auf dem gemeinsamen EU-Saatgutmarkt gewährleisten. Die Richtlinien sind nicht dazu gedacht, den Verkauf von Saatgut an

nicht-gewerbliche Nutzer:innen zu regeln, der strengen Verbraucherschutzgesetzen unterliegt und in stärkerem Maße von der Reputation des Verkäufers/der Verkäuferin geregelt wird. Die Hintergrundstudie 2020 hat deutlich gezeigt, dass Gärtner:innen beim Kauf von Saatgut neben der Qualität auch auf Vielfalt, Geschmack und Geschichte achten. Die Auferlegung unverhältnismäßiger Anforderungen an die Sortenzulassung und Saatgutzertifizierung für diese Märkte würde daher diesem Markt nicht dienen und die von der FAO anerkannte Rolle der Gärtner:innen bei der Erhaltung der biologischen Vielfalt beeinträchtigen.

Der Geltungsbereich der Saatgutvermarktungsvorschriften sollte eng gefasst sein und nur kommerzielle Tätigkeiten abdecken, die sich an professionelle Saatgutnutzer:innen richten.

Eine Liste von Tätigkeiten sollte ausdrücklich vom Geltungsbereich der Saatgutverkehrsvorschriften ausgenommen werden:

- (1) der Verkauf von Saatgut an Hobbygärtner:innen;
- (2) alle Tätigkeiten von Saatguterhaltungsnetzwerken, einschließlich Saatguterhalter:innen, Hobbygärtner:innen und Landwirt:innen;
- (3) alle Tätigkeiten, die auf die Erhaltung der Kulturpflanzenvielfalt oder die Anpassung von Kultursorten an regionale agrarökologische Bedingungen aus kulturellen, historischen, sozialen oder ökologischen Gründen abzielen, einschließlich des Verkaufs und des Austauschs aller Kultivare und Sorten für diese Zwecke;
- (4) die Verwendung von Nachbausaatgut aus eigenem Anbau;
- (5) der Tausch von Saatgut durch Landwirt:innen oder Gärtner:innen, entgeltlich oder unentgeltlich, ohne dass eine Verpflichtung zur Zugehörigkeit zu einem Verband oder Netzwerk besteht; und
- (6) die Weitergabe von Saatgut zu Test-, Forschungs- und Züchtungszwecken.

Wegen ihrer Bedeutung wird die Frage der Anwendbarkeit des Gesetzes auf Landwirt:innen und Saatguterhalter:innen im Folgenden ausführlicher erörtert, während das nächste Kapitel ab S. 33 der Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt gewidmet ist.

Austausch und Verkauf von Saatgut durch Landwirt:innen

Aktuelle Situation

Nach der derzeitigen Auslegung der Europäischen Kommission fallen der Tausch und der Verkauf von Saatgut durch Landwirt:innen unter die Definition des Saatgutverkehrs. Das bedeutet, dass alle Landwirt:innen, unabhängig von ihrer Größe und Tätigkeit (ob sie hauptsächlich Saatgut oder Lebensmittel erzeugen), die strengen Regeln der EU-Saatgutverkehrsrichtlinien einhalten müssen. Sie dürfen nur qualitätskontrolliertes Saatgut von registrierten Sorten austauschen. Erschwerend kommt hinzu, dass die EU-Vorschriften auf nationaler Ebene uneinheitlich umgesetzt werden. Bäuer:innen sind daher in verschiedenen Mitgliedsländern sehr unterschiedlich betroffen, da ihr Recht auf Saatgut gar nicht oder nur bedingt anerkannt wird.

Zwischen den nationalen Saatgutgesetzen in der EU gibt es erhebliche Unterschiede. Die österreichischen Saatgutgesetze erlauben die entgeltliche oder unentgeltliche Weitergabe von Saatgut durch Landwirt:innen oder Saatgutverwender:innen zum Zweck der Erhaltung der genetischen Vielfalt, wenn die Person nicht mit Saatgut handelt, wenn die Sorte nicht registriert ist (ausgenommen Erhaltungs- und Amateursorten) und wenn die Weitergabe in kleinen Mengen erfolgt.⁵¹ Die von den dänischen Behörden herausgegebenen Anweisungen für die nichtgewerbliche Verwendung von Saatgut tragen auch den Gegebenheiten der bäuerlichen Saatgutssysteme Rechnung und erlauben den Austausch von Saatgut zwischen Landwirt:innen und den Verkauf nicht eingetragener Sorten unter bestimmten Bedingungen.⁵² In Frankreich fällt der Saatguttausch zwischen Landwirt:innen unter die Regelung der gegenseitigen Unterstützung und unterliegt nicht den Rechtsvorschriften für die Vermarktung von Saatgut. In diesen Ländern sind die Landwirt:innen nicht auf die Verwendung von eingetragenen Sorten und zertifiziertem Saatgut beschränkt, es sei denn, sie erzeugen gewerblich Saatgut. Der Austausch von Saatgut geschützter Sorten hängt von den Regeln des Sortenschutzes ab. Bäuer:innen tauschen Saatgut, um sich gegenseitig zu unterstützen oder im Rahmen von bäuerlicher Züchtungsarbeit. In Ermangelung einer formellen Anerkennung des Saatguttauschs bewegen sich diese Landwirt:innen in großer Rechtsunsicherheit.

Vorgesehene Änderungen

Wie erwähnt, wurde der Begriff „Saatgutvermarktung“ im letzten Reformvorschlag sehr weit gefasst und umfasste nicht nur die kommerzielle Nutzung, sondern auch den Tausch von Saatgut zwischen Landwirt:innen und anderen so genannten „professionellen Marktteilnehmer:innen“, die Saatgut erzeugen oder züchten. Landwirt:innen die ihr eigenes Saatgut tauschen und aufbewahren, hätten die Saatgutverordnung einhalten müssen, nur weil sie per se als professionelle Unternehmer:innen gelten. Sie hätten nur zertifiziertes Saatgut von zugelassenen Sorten tauschen oder verwenden dürfen.

Bei der geplanten Reform sieht die Europäische Kommission verschiedene Wege für den Saatguttausch durch Landwirt:innen vor. Bei Option 1 könnten die Mitgliedstaaten lockerere Vorschriften für den Saatguttausch vorsehen, bei Option 3 gäbe es keine solchen Spielräume oder Ausnahmeregelungen. Option 2 ist die Einzige, die vorsieht, den Austausch und den Verkauf von Saatgut durch Landwirt:innen aus dem Anwendungsbereich der Rechtsvorschriften herauszunehmen, jedoch nur Landwirt:innen, die einem Verband angehören.

Empfehlungen

Der Austausch und Verkauf von Saatgut durch die Landwirt:innen steht im Mittelpunkt der bäuerlichen Saatgutssysteme und der gegenseitigen Hilfe in ländlichen Gemeinschaften. Sie sind auch im Internationalen Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen (ITPGRFA) der FAO verankert und werden in der Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der Bäuer:innen (UNDROP) als Menschenrechte anerkannt. Jeder gesetzgeberische Versuch, diese Rechte zu beschneiden, würde daher nicht nur gegen Menschenrechte verstoßen, sondern auch den Übergang zu nachhaltigen Lebensmittelsystemen erheblich behindern.

Um die Rechte der Landwirt:innen auf Saatgut wirklich durchzusetzen, **kann die Saatgutgesetzgebung nicht auf den Saatguttausch zwischen Bäuer:innen angewendet werden**. Es kann nicht als Saatgutvermarktung angesehen werden, wenn eine finanzielle Entschädi-

⁵¹ Österreichische Saatgutverordnung, 1997 (Fassung 2016), §4(3).

⁵² Ministry of Environment and Food of Denmark, Seeds 2, Instructions for amateur breeders, seed savers and companies about rules and practice of trade and transfer of seeds for non-commercial use and conservation (2015), insbesondere Abschnitt 7; siehe auch Danish Seed Savers, https://www.froesamlerne.dk/cgi-bin/uploads/media/Projekter/Legislation_booklet_EN_arbejdskopi.pdf

gung zur Deckung der Produktions- und Erhaltungskosten des getauschten Saatguts gewährt wird. Der Tausch von Saatgut durch Landwirt:innen oder Gärtner:innen, gegen Sachleistungen oder als finanzielle Entschädigung, sollte nicht in den Anwendungsbereich der Saatgutvermarktungsvorschriften fallen, und zwar ohne die Verpflichtung, einer Vereinigung oder einem Netzwerk anzugehören. **Jede Ausnahmeregelung, die den Saatguttausch zu Züchtungszwecken ermöglicht, sollte sich auch auf Massenselektion und partizipative Pflanzenzüchtungsaktivitäten erstrecken**, die von Landwirt:innen oder unter ihrer Beteiligung durchgeführt werden.

Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt

Wie geht das EU-Saatgutverkehrsrecht mit der Erhaltung der Saatgutvielfalt und ihrer nachhaltigen Nutzung um?

Die Erhaltung der Kulturpflanzenvielfalt

Aktuelle Situation

Derzeit ist die Arbeit von Saatguterhalter:innen in den EU-Saatgutrichtlinien nicht ausdrücklich ausgenommen. Dies hängt von der Auslegung des Begriffs der Saatgutvermarktung in den verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten und deren Akzeptanz solcher Tätigkeiten ab.

In Ländern, in denen jeder Saatguttausch als Inverkehrbringen gilt, wie z.B. in Estland, bedeutet dies, dass Saatguterhalter:innen, die sich um die Erhaltung der biologischen Vielfalt bemühen, die Sorten und Populationen, die sie erhalten wollen, in die nationalen Kataloge eintragen und die strengen Vorschriften für die Saatguterzeugung befolgen müssen. Die Sorten und Populationen, auf die sich die Saatguterhalter:innen konzentrieren, erfüllen jedoch in der Regel nicht die strengen DUS-Kriterien. Ihre Sorten sind eher heterogen als einheitlich und eher an die lokalen Gegebenheiten angepasst als stabil. Außerdem lassen sich die strengen Regeln für die Saatguterzeugung bei den geringen Mengen an Saatgut, die zwischen den Saatguterhalter:innen ausgetauscht werden, nicht rechtfertigen. Diese nationale Auslegung schränkt also die Erhaltungsarbeit stark ein.

In anderen Ländern, in denen die Auslegung des Begriffs der Saatgutvermarktung derartige nichtkommerzielle Tätigkeiten ausdrücklich ausschließt (z.B. Dänemark) oder unter bestimmten Bedingungen zu-



lässt (z.B. Österreich), müssen die Akteur:innen der Saatguterhaltung lediglich die Vorschriften zur Gewährleistung der Saatgutgesundheit befolgen, die in der Pflanzenschutzverordnung festgelegt sind.

Vorgesehene Änderungen

Im derzeitigen Reformprozess sieht Option 1 „leichtere Regeln für Saatguterhaltungsnetzwerke“ vor, während Option 2 vorsieht, sie vom Anwendungsbereich der Rechtsvorschriften auszunehmen, und Option 3 die Arbeit dieser Netzwerke mit der kommerziellen Saatgutindustrie gleichsetzt und dieselben restriktiven Regeln auf sie anwendet.

Obwohl nicht klar ist, was die unter Option 1 genannten „leichteren Regeln“ in der Praxis wirklich bedeuten würden, wäre dies immer noch deutlich günstiger als Option 3. Letztere würde entweder das Ende der meisten von Saatguterhalter:innen durchgeführten Arbeiten zur Erhaltung der Kulturpflanzenvielfalt bedeuten (aber auch einiger von öffentlichen Genbanken durchgeführten Programme), oder sie in die völlige Illegalität treiben. In diesem Szenario wäre es für sie praktisch unmöglich, die strengen Vorschriften für die kommerzielle Pflanzenproduktion einzuhalten. Auch wenn Option 2 von den vorgeschlagenen Möglichkeiten die günstigste zu sein scheint, würde sich diese ebenfalls negativ auf Erhaltungsarbeiten auswirken, weil die enthaltenen Ausnahmeregelungen nur für sogenannte „Netzwerke“ gelten sollten. Dieser Begriff ist derzeit nicht gesetzlich definiert und könnte daher als „Organisationen interpretiert werden. Die Saatguterhaltung wird nämlich nicht nur innerhalb formeller Strukturen durchgeführt, sondern auch von Privatpersonen, die nicht immer in Organisationen mit einer Rechtspersönlichkeit organisiert sind.

Empfehlungen

Saatguterhaltungsnetze als formelle oder informelle Einrichtungen, einschließlich einzelner Saatguterhalter:innen, Hobbygärtner:innen und Landwirt:innen, die Saatgut mit dem nicht gewinnorientierten Zweck der Erhaltung und dynamischen Weiterentwicklung pflanzengenetischer Ressourcen austauschen und/oder vermarkten, sollten nicht in den Anwendungsbereich der Saatgutverkehrsvorschriften fallen. Darüber hinaus sollten **alle Tätigkeiten, die auf die Erhaltung der Kulturpflanzenvielfalt oder die Anpassung von Kultursorten an regionale agrarökologische Bedingungen aus kulturellen, historischen, sozialen oder ökologischen Gründen abzielen, nicht in den Anwendungsbereich der Rechtsvorschriften fallen.** Der Verkauf und der Tausch von Kultivaren und Sorten abzielend auf die Erhaltung pflanzengenetischer Ressourcen sollte nicht in den Anwendungsbereich der Saatgutverkehrsvorschriften fallen. Für Akteur:innen der Saatguterhaltung sollte keine Verpflichtung zur Unternehmerregistrierung bestehen.

Nachhaltige Nutzung genetischer Ressourcen, partizipative Pflanzenzüchtung und Saatgutvermarktung

Aktuelle Situation

Artikel 5 des ITPGRFA beauftragt die Staaten, „die Bemühungen der Bauern und lokalen Gemeinschaften um die Erhaltung und Nutzung ihrer pflanzengenetischen Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft unter realen Anbaubedingungen (on-farm) zu fördern und zu unterstützen“. Diese Verpflichtung sollte sich daher in den Rechtsvorschriften für die Saatgutvermarktung widerspiegeln. Das Saatgutrecht sollte die **On-Farm-Erhaltung und nachhaltige Nutzung der kultivierten biologischen Vielfalt anerkennen und unterstützen** und die von der UNDROP und dem ITPGRFA anerkannten Verpflichtungen der Staaten umsetzen. Die Gesetzgebung sollte die Vermarktung von Saatgut lokaler und/oder traditioneller Pflanzensorten sowie heterogener Populationen, die das Ergebnis partizipativer Pflanzenzüchtung oder bäuerlicher Selektionsbemühungen sind, ermöglichen⁵³.

Die EU-Saatgutverkehrsvorschriften sehen eine Ausnahmeregelung vor, die die Registrierung sogenannter **Erhaltungssorten und Landsorten** ermöglicht, welche die strengen Kriterien der Register- und Wertprüfung nicht erfüllen. Die Regelung, die zunächst für landwirtschaftliche Kulturpflanzen und 1998 auch für Gemüse eingeführt wurde, wurde 2008 grundlegend über-

arbeitet, da sie in den vorangegangenen zehn Jahren zu keiner einzigen Sortenzulassung geführt hatte. Die Regelung von 2008, die durch die Richtlinien 2008/62 und 2009/145 der Kommission eingeführt wurde, bot den Behörden mehr Anleitung im Hinblick auf das zu schaffende schnellere Registrierungsverfahren. Dennoch wurden enge Verbindungen zum UPOV-System beibehalten, indem angepasste DUS-Kriterien auf der Grundlage vereinfachter UPOV-Fragebögen verlangt wurden und die verpflichtende Saatgutzertifizierung beibehalten wurden. Die Erhaltungssorten sind zusätzlich mit geografischen Beschränkungen verbunden, die die Erzeugung und das Inverkehrbringen auf ein bestimmtes „Ursprungsgebiet“ beschränken. Sie enthält auch mengenmäßige Beschränkungen. Es darf nicht mehr Saatgut einer Erhaltungssorte vermarktet werden, als für die Aussaat von 100 Hektar erforderlich ist oder als die Menge, die 0,5 % des insgesamt im betreffenden Land von der Pflanzenart verwendeten Saatguts ausmacht. Einige Mitgliedstaaten haben diese Ausnahmeregelung gelockert, indem sie größere Gebiete als Ursprungsregion definieren (z.B. Österreich) oder indem sie beim Ausfüllen der vereinfachten technischen UPOV-Fragebögen bei der Sortenzulassung nachsichtiger sind. Andere Länder haben die Regelung streng ausgelegt (wie die Niederlande). Die meisten Antragsteller:innen für die Registrierung von Erhaltungssorten sind nach wie vor wissenschaftliche und öffentliche Einrichtungen, gefolgt von Bäuer:innenverbänden, Privatpersonen und einer schwindenden Zahl von Saatgutunternehmen. Im Rahmen der Regelung wurden bisher nur 353 Erhaltungssorten bei landwirtschaftlichen Kulturarten zugelassen, die Hälfte davon in Schweden und Italien.

Für Gemüsearten wurde mit der Richtlinie 2009/145 der Kommission eine zusätzliche abweichende Marktzugangsregelung für „Sorten, die an sich ohne Wert für den Anbau zu kommerziellen Zwecken sind, aber für den Anbau unter besonderen Bedingungen gezüchtet werden“, auch bekannt als „Amateursorten“, eingeführt. Während im Gemeinsamen Sortenkatalog der EU nur 159 Erhaltungssorten eingetragen sind, finden sich dort 812 Amateursorten, was zeigt, dass letztere Regelung die passendere für die nachhaltige Nutzung der Pflanzenvielfalt ist. In den meisten EU-Ländern (aber nicht in allen) erfolgt die Eintragung von Amateursorten auf der Grundlage einer „amtlich anerkannten Beschreibung“, die für viele Erbsorten,

⁵³ **Batur, F.; Bocci, R. und Bartha, B.;** Marketing Farmers' Varieties in Europe: Encouraging Pathways with Missing Links for the Recognition and Support of Farmer Seed Systems. *Agronomy*. 2021; 11(11):2159. <https://doi.org/10.3390/agronomy11112159>

Hofsorten, Landsorten oder auch für neue Sorten, die für bestimmte Märkte entwickelt wurden, leichter zu erstellen ist. Bei dieser Regelung gelten keine geografischen Beschränkungen der Saatgutproduktion oder des Verkaufs. Sie profitiert auch von den weniger strengen Vorschriften für die Saatguterzeugung von „Standard-Gemüsesaatgut“, die auf Kontrollen nach dem Inverkehrbringen und nicht auf Zertifizierungsvorschriften für Saatgutpartien vor dem Inverkehrbringen beruhen. Allerdings kann Amateursorten-Saatgut nur in kleinen Packungen verkauft werden, was für die Hobbygärtner:innen oder für Erhaltungszwecke ausreicht, aber für den professionellen Low-Input-Gemüseanbau nicht praktikabel ist.

Mit der neuen Bio-Verordnung 2018/848 wurde kürzlich ein neuer, wesentlich flexiblerer Weg zum Saatgutmarkt durch die Regelung für **„ökologisches heterogenes Material“ (OHM)** geschaffen. Die neue Regelung kommt ganz ohne Sortenzulassung und Saatgutzertifizierung aus. Ihre Umsetzung wurde in der Delegierten Verordnung 2021/1189 der Kommission genauer umrissen. Der Marktzugang basiert auf einer Meldung an die Zuständige Behörde. Die Meldung muss eine Beschreibung des zu vermarktenden Materials enthalten. Nach dem Inverkehrbringen können amtliche Kontrollen durchgeführt werden. Die geltenden Qualitätskriterien für Saatgut, die in den EU-Richtlinien festgelegt sind, werden beibehalten, mit der Ausnahme der Keimfähigkeit, die auch geringer als in den Richtlinien sein kann, wenn es auf der Packung vermerkt wird⁵⁴. Die Regelung gilt jedoch nur innerhalb des ökologischen Landbaus und erlaubt nicht die Vermarktung von Kultivaren, die etwas weniger einheitlich sind als die klassischen Pflanzensorten, aber nicht heterogen genug, um als OHM zu gelten. Die Regelung ist daher möglicherweise nicht anwendbar für Landsorten oder ältere Zuchtsorten, die aufgrund des Verlustes des kommerziellen Interesses aus den nationalen Listen gestrichen wurden, aber dennoch für Erhaltungszwecke oder aufgrund ihrer besonderen Eigenschaften interessant sein könnten⁵⁵.

Vorgesehene Änderungen

Der letzte Reformversuch änderte nichts an dem allgemeinen Grundsatz der obligatorischen Sortenzulassung vor dem Inverkehrbringen von Saatgut. Er sah jedoch zusätzliche Ausnahmeregelungen vor. Eine davon betraf „heterogenes Material“, dessen Vermarktungsbedingungen in einem delegierten Rechtsakt festgelegt worden wären. Eine weitere Ausnahmeregelung betraf „Nischenmarktmaterial“, das ebenfalls in einem delegierten Rechtsakt geregelt worden wäre, aber bereits in der vorgeschlagenen Verordnung auf

den Verkauf kleiner Mengen durch Kleinstunternehmen beschränkt war. Die Erhaltungssortenregelung wäre durch ein nebulöses Zulassungssystem auf der Grundlage einer „amtlich anerkannten Beschreibung“ ersetzt worden, wodurch der Bezug zu den gängigen Register- und Wertprüfungsprotokollen aufgehoben worden wäre. Es erlaubte die Zulassung von Sorten, die aus den nationalen Listen gestrichen wurden, behielt aber die geografischen Beschränkungen bei, die derzeit für Erhaltungssorten gelten.

In der „Farm to Fork“-Strategie wurde anerkannt, dass nachhaltige Lebensmittelsysteme auf Saatgutsicherheit und -vielfalt angewiesen sind, und die Europäische Kommission kündigte an, sie werde „den Marktzugang für traditionelle und lokal angepasste Sorten erleichtern“. In Option 1 der künftigen Reform sind keine wesentlichen Änderungen für Erhaltungs- und Amateursorten vorgesehen, mit Ausnahme ihrer Angleichung und einer möglichen Ausweitung der Regelung auf andere Kulturpflanzenarten. Alle Beschränkungen der derzeitigen Regelung würden also weiterhin gelten. Option 2 hingegen sieht ein „modernes und flexibles System der Sortenzulassung und Saatguterzeugung“ für herkömmliche Sorten vor und eröffnet neue Möglichkeiten für die Vermarktung von heterogenem Material oder anderen Arten von Pflanzenmaterial außerhalb der ökologischen Erzeugung. Auf der anderen Seite des Spektrums würde Option 3 die bestehenden alternativen Wege zum herkömmlichen DUS-basierten Sortenzulassungssystem auslöschen oder zumindest weiter einschränken. Es versteht sich von selbst, dass die Option 3 der nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt und der Unterstützung von bäuerlichen Saatgutsystemen völlig abträglich wäre. Die erste Option wäre zwar nicht so schädlich, würde aber auch nicht den Wandel auslösen, der für den Übergang zu nachhaltigen und vielfältigen Lebensmittelsystemen erforderlich ist, da sie die verschiedenen Gruppen, die sich für die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der Pflanzenvielfalt einsetzen, nicht wirklich unterstützen würde. Nur die zweite Option würde diese Gruppen und ihre Aktivitäten unterstützen.

⁵⁴ Eine ausführliche Beschreibung der neuen Regelung finden Sie unter „Organic Heterogeneous material: a new marketing regime for diversified seed populations“, verfügbar unter https://www.seeds4all.eu/app/download/10257893584/OHM_Booklet_EN.pdf?t=1663758630.

⁵⁵ Batur, F. et al, op cit.

Empfehlungen

Die künftigen EU-Saatgutverkehrsvorschriften sollten **mehr und nicht weniger Möglichkeiten für die Nutzung und damit für die Vermarktung von Kulturpflanzenvielfalt bieten, die an unterschiedliche Anbaubedingungen angepasst ist**, insbesondere an ökologische und Low-Input-Anbausysteme, deren Bedürfnisse von den industriellen Saatgutfirmen kaum behandelt werden. Darüber hinaus ist es von entscheidender Bedeutung, dass die Rechtsvorschriften den verschiedenen Akteur:innen – ob Kleinbäuer:innen, Gärtner:innen oder anderen Einrichtungen, die sich mit der nachhaltigen Nutzung der Pflanzenvielfalt durch deren Vermarktung befassen – tragfähige wirtschaftliche Möglichkeiten eröffnen. Die Gesetzgebung sollte auch internationale Verpflichtungen (ITPGRFA und UNDROP) umsetzen, anstatt sie zu behindern, und die darin anerkannten Rechte auf Saatgut schützen und erfüllen.

In diesem Zusammenhang gibt es nur einen Weg: die Entwicklung eines maßgeschneiderten Marktzugangs, wie er in der zweiten politischen Option der Europäischen Kommission vorgesehen ist. **Eine einheitliche Regelung für den einfachen Zugang zu „Vielfaltssorten“, die nur auf der Beschreibung des Materials beruht, sollte durch ein Notifizierungsverfahren**, ähnlich dem für heterogenes ökologisches Material in der Verordnung 2018/848, für erhaltenswerte/traditionelle/standortangepasste Sorten und Populationen bei allen Kulturpflanzenarten eingeführt werden. Da sich gentechnisch veränderte Sorten (GVO) und Hybridsorten weder an unterschiedliche agro-ökologische Bedingungen anpassen noch durch Nachbau erhalten werden können, können sie nicht als Vielfaltssorten gemeldet werden. Die neue Regelung für den erleichterten Zugang, die auf dem bestehenden schweizerischen System der „Nischensorten“ aufbauen könnte, sollte für den Anbieter kostenlos sein und weder Register- oder Wertprüfungen noch eine obligatorische Saatgut Zertifizierung noch mengenmäßige oder geografische Beschränkungen vorsehen. Die Kennzeichnung sollte aber für die Nutzer:innen nützliche Informationen enthalten. Die Sorten, die derzeit unter den Amateur- und Erhaltungssorten fallen, könnten in Zukunft in diesem neuen Rahmen vermarktet werden.

Sortenzulassung, Nachhaltigkeitskriterien und Saatgut Zertifizierung

Wie sieht der Hauptweg auf den EU-Saatgutmarkt aus?

Sortenzulassung

Aktuelle Situation

Das Hauptprinzip der Sortenzulassung in den EU-Saatgutverkehrsvorschriften beruht auf der amtlichen Prüfung der Unterscheidbarkeit, der Homogenität und der Beständigkeit (DUS) von Pflanzensorten (bei den meisten Kulturpflanzenarten, mit Ausnahme des Vermehrungsmaterials von Obst- und Zierpflanzen), zu der bei Getreide noch die Prüfung des landeskulturellen Werts (Wertprüfung) hinzukommt. Die nationalen Saatgutbehörden, bei denen die Anträge auf Sortenzulassung eingehen, überwachen die amtliche Prüfung der Sorte. Die DUS-Prüfung (Registerprüfung) dauert in der Regel 1 bis 5 Jahre (je nach Art und Mitgliedstaat), während die Wertprüfung 2 bis 3 Jahre dauert. Diese beiden Prüfungen werden von den zuständigen nationalen Behörden getrennt durchgeführt, oft in verschiedenen Prüfzentren, und es gibt einige Überschneidungen, die besser genutzt werden könnten, was das Ziel groß angelegter europäischer Forschungsprojekte ist, die derzeit laufen⁵⁶. Die von den zuständigen nationalen Behörden zu befolgenden Protokolle für die DUS-Prüfung werden auf EU-Ebene festgelegt und spiegeln das an die UPOV-Vorschriften angepasste CPVR-System wider. Die Protokolle für die Wertprüfung werden eher auf nationaler Ebene festgelegt und weisen erhebliche Unterschiede auf. So beinhalten die französischen Wertprüfungskriterien auch eine Bewertung des „ökologischen“ Wertes der Sorte. Bei der französischen Prüfung werden nicht nur Produktivitätskriterien (z.B. Ertrag), physiologische Kriterien (z.B. Pflanzenhöhe, Blüte oder Ernte) und der technologische Nutzwert (z.B. Öl- oder Proteingehalt) berücksichtigt, sondern auch der „ökologische Wert“, wobei zusätzliche Punkte für das Vorhandensein von Resistenzen gegen Krankheiten und andere Schädlinge sowie gegen Lager und Kälte und die Unabhängigkeit von Betriebsmitteln (geringerer Einsatz von Pestiziden oder Düngemitteln) vergeben werden.

⁵⁶ Das Horizon 2020 Innovar Projekt untersucht diese Synergien, ebenso wie das INVITE Projekt; siehe: <https://www.h2020innovar.eu/> und <https://www.h2020-invite.eu/>



Diese strengen Anforderungen sind jedoch nicht für alle Züchtungsprogramme geeignet, insbesondere nicht für ökologische Programme oder solche, die auf die Bedürfnisse des ökologischen Landbaus oder der Low-Input-Produktion ausgerichtet sind. In der Tat kann das **„Streben nach Homogenität“ bei freiblühenden Sorten zu Registrierungszwecken auf Kosten von Qualität und Geschmack gehen, [bei erhöhten Kosten für die Züchter:innen, da Homogenität mehr Zuchtgenerationen erfordert]**⁵⁷. Die ökologische Züchtung steht vor einer weiteren Herausforderung, da sie im Vergleich zur konventionellen Züchtung einen kleineren Markt beliefert und ihre Finanzierung eine große Herausforderung ist. Aus diesem Grund hat sich die Europäische Kommission in der Präambel der Bio-Verordnung 2018/848 verpflichtet, befristete Versuche im Rahmen der EU-Saatgutvermarktungsvorschriften durchzuführen, um zu prüfen, wie diese Vorschriften geändert werden können, um den Bedürfnissen dieser Sorten besser Rechnung zu tragen. Diese Versuche werden offiziell im Juli 2023 für eine begrenzte Anzahl von Pflanzenarten starten⁵⁸.

Darüber hinaus ist bei vielen Arten, bei denen Klone von Sorten erzeugt werden, die genau dieselbe DNA haben (z. B. Kartoffeln oder Obst), die Feststellung der **Identität der Sorte** nicht eindeutig. Dies führt dazu, dass Sorten in den EU-Katalogen unter dem falschen Namen aufgeführt werden.

Die **Kosten für die Registrierung** sind von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat sehr unterschiedlich, was zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen in der EU führt, und werden als erhebliches Hindernis für KMU angesehen⁵⁹.

Vorgesehene Änderungen

Der letzte Reformversuch änderte den Grundsatz der obligatorischen Sortenzulassung vor dem Inverkehrbringen von Saatgut in der EU nicht, abgesehen von den oben erwähnten Ausnahmen für „heterogenes Material“ und „Nischenmarktmaterial“, und trug somit den Bedürfnissen der verschiedenen Züchter:innen nicht vollständig Rechnung.

Während die Optionen 1 und 2 das Ziel verfolgen, die Eintragung ökologischer Sorten zu erleichtern (sei es allein durch die befristeten Versuche oder durch mögliche zusätzliche Bestimmungen), hält Option 3 an einer strikten Haltung gegenüber Ausnahmen von den allgemeinen Vorschriften fest. Diese Option sieht keine Anpassung an die Bedürfnisse von Akteur:innen wie ökologischen Züchter:innen oder KMU vor.

⁵⁷ LIVESEED Project, Guidelines for adapted DUS and VCU testing of organic varieties, S. 17 (verfügbar unter <https://www.liveseed.eu/wp-content/uploads/2021/02/D2.4-LIVESEED-Guidelines-for-adapted-DUS-and-VCU-testing-of-organic-varietie.pdf>)

⁵⁸ Bei den Gemüsearten sind nur Karotten und Kohlrabi von der Durchführungsrichtlinie 2022/1648 über die Ausnahmeregelung für ökologische/biologische Sorten von für die ökologische/biologische Produktion geeigneten Gemüsearten betroffen, während bei den landwirtschaftlichen Pflanzenarten die Bestimmungen der Durchführungsrichtlinie 2022/1647 über die Ausnahmeregelung für ökologische/biologische Sorten von für die ökologische/biologische Produktion geeigneten landwirtschaftlichen Pflanzenarten für Gerste, Mais, Roggen und Weizen gelten.

⁵⁹ ICF-Studie, S. 20.

Im Gegensatz dazu erwähnt Option 1 die Einführung von „Maßnahmen zur Abschwächung des Klimawandels und zur Erhaltung der biologischen Vielfalt“, ein nebulöser Aktionspunkt, der nicht in spezifische politische Maßnahmen umgesetzt wird, aber mit einem erneuerten Sortenzulassungssystem verbunden sein könnte. Option 2 sieht die Einführung von „verbindlichen Nachhaltigkeitskriterien bei der Sortenzulassung“ vor, ohne zu spezifizieren, ob diese für alle Kulturpflanzenarten gelten oder ob sie in bestehende Wertprüfungsprotokolle integriert würden, wie es in Frankreich der Fall ist.

Empfehlungen

Es muss klar unterschieden werden zwischen den Regelungen, die geistige Eigentumsrechte (Sortenschutz) gewähren, und denen, die den Zugang zum Markt ermöglichen. Die EU-Saatgutverkehrsvorschriften sollten die Entwicklung von Sorten und die Erzeugung von Saatgut unterstützen, die für den Anbau unter Low-Input-Bedingungen geeignet und gegenüber Wetterextremen, Schädlingen und Krankheiten widerstandsfähig sind. Diese Unterstützung ist von zentraler Bedeutung für den Übergang zu nachhaltigen Lebensmittelsystemen.

Daher muss die **Registrierung** von Nicht-DUS-Sorten im Rahmen einer eigenständigen Regelung für Vielfaltssorten mittels eines Listen- oder Meldesystems ermöglicht werden. Auch im Rahmen der allgemeinen Sortenzulassungsregelung sollten Nicht-DUS-Sorten zugelassen werden, und zwar durch eine formelle Unterstützung des befristeten Versuchs für ökologische Sorten, wodurch die Verbindung zwischen den EU-Saatgutverkehrsvorschriften und der geistigen Eigentumsrechte, d.h. des Sortenschutzes, gelockert wird. Bei Arten, bei denen üblicherweise Klone verwendet werden, sollte die Bestimmung der Sortenechtheit vom öffentlichen Sektor finanziert werden und mit einer obligatorischen Listung (sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene) einhergehen.

Außerdem lässt sich „**Nachhaltigkeit**“ oder „Klimaresilienz“ nicht auf einzelne Merkmale wie etwa die Trockenheitstoleranz reduzieren. Stattdessen ist ein ganzheitlicher Ansatz erforderlich, bei dem die Sorte als Ganzes betrachtet wird: Erbringt sie gute Leistungen unter Low-Input-Bedingungen? Trägt sie zur Erhöhung der genetischen Vielfalt auf dem Feld bei? Anstatt sich auf einzelne (Effizienz-)Merkmale zu konzentrieren, die für die Bewertung der Nachhaltigkeit der landwirtschaftlichen Produktion ungeeignet sind, sollten Register- und Wertprüfungen sowohl für kon-

ventionelle als auch für ökologische Sorten unter Low-Input- oder ökologischen Bedingungen durchgeführt werden, um sicherzustellen, dass neue Sorten wirklich zur Nachhaltigkeit beitragen. Zusätzliche Nachhaltigkeitskriterien können nur dann begrüßt werden, wenn sie einem ganzheitlichen Nachhaltigkeitsansatz folgen und den gesamten Lebenszyklus des Saatguts und der Pflanze betrachten, anstatt nur begrenzte Merkmale eines Produkts oder eine einzelne Eigenschaft davon zu bewerten. Nachhaltigkeitsbewertungen dürfen nicht dazu dienen, dass Sorten, die auf Herbizidtoleranz gezüchtet wurden oder die Abhängigkeit von Betriebsmitteln verstärken, als nachhaltig bezeichnet werden. Im Gegenteil, sie sollten dazu führen, die Abhängigkeit der Landwirtschaft von Pestiziden und synthetischen Düngemitteln zu verringern. Die Wertprüfungen sollten ganzheitliche Nachhaltigkeitskriterien beinhalten, die den gesamten Lebenszyklus von Saatgut und Pflanzen berücksichtigen. Nachhaltigkeitsbewertungen, die in die Rechtsvorschriften für die Vermarktung von Saatgut aufgenommen werden, können und dürfen die Risikobewertungen im rechtlichen Rahmen für GVO-Produkte, die mit Hilfe neuer Gentechnik entwickelt wurden, nicht ersetzen.

Ein weiteres wichtiges Element, das in dieser Reform derzeit nicht vorgesehen ist, betrifft die **Informationen, die den Saatguterzeuger:innen und -Saatgutverwender:innen** in den nationalen Listen und den gemeinsamen EU-Katalogen **zur Verfügung gestellt werden**. Einige nationale Behörden veröffentlichen recht umfangreiche Informationen über die eingetragenen Sorten, z.B. über ihre Vermehrung (offen abblühend oder Hybride), ihre Merkmale, die Entwicklungsregion oder bevorzugte Anbaubedingungen. Andere enthalten nur minimale Informationen über den Namen der Sorte, den Erhalter oder die Erhalterin und das Datum ihrer Aufnahme in die Liste. Letzteres gilt auch für den Gemeinsamen Sortenkatalog der EU, der nur sehr selten aktualisiert wird, da die Europäische Kommission die Informationen von den nationalen Behörden in sehr unterschiedlichen Abständen erhält, da es keine Verpflichtung gibt, dies häufig zu tun. Die in den nationalen Listen und Katalogen enthaltenen Informationen sollten daher vereinheitlicht werden. Sie sollten auch zusätzliche Informationen enthalten, die für Sortenentwickler:innen und Saatgutverwender:innen von Nutzen sind, wie z.B. die bei der Entwicklung angewandten Techniken, das Bestehen eines Patents oder eines Sortenschutzes, die die Verwendung einschränken, die agronomischen Bedingungen, für die die Sorte entwickelt wurde oder unter denen sie am besten gedeiht, sowie alle anderen nützlichen Informationen, die sich auf die ernährungsphysiologische Qualität oder Transporteigenschaften der Sorte beziehen können.

Saatgutertifizierung

Derzeitige Situation

Sobald eine Sorte gemäß den EU-Saatgutverkehrsvorschriften registriert oder gelistet ist oder wenn der Unternehmer/die Unternehmerin zugelassen ist, müssen auch eine Reihe strenger Saatguterzeugungsvorschriften befolgt werden. Die meisten EU-Saatgutverkehrsrichtlinien sehen verschiedene Saatgutkategorien vor, sei es Vorstufensaatgut, Basissaatgut oder zertifiziertes Saatgut, aber alle beruhen auf dem **Grundsatz, dass nur zertifiziertes Saatgut in der EU vermarktet werden darf**. Dies bedeutet, dass die Einhaltung der in den EU-Saatgutverkehrsvorschriften festgelegten Qualitätskriterien durch die zuständigen nationalen Behörden vor dem Inverkehrbringen kontrolliert wird. In jeder Richtlinie sind daher die Bedingungen festgelegt, die erfüllt werden müssen, damit das Saatgut zertifiziert werden kann. Im Allgemeinen handelt es sich dabei um Bedingungen in Bezug auf die Sortenechtheit und -reinheit, die Anbaubedingungen und Mindestabstände zu benachbarten Feldern, um unerwünschte Fremdbestäubung zu vermeiden. Die Einhaltung dieser Bedingungen wird von den Behörden durch Feldbesichtigungen in verschiedenen Phasen der Erzeugung überprüft.

Es gibt jedoch eine Reihe von **Ausnahmen von dieser Regel**. Der Zierpflanzensektor stützt sich nicht auf die Saatgutertifizierung (und auch nicht auf die Sortenzulassung), sondern setzt auf die Verantwortung der Unternehmer:innen. Bei Gemüsesaatgut ist es erlaubt, Standardsaatgut zu vermarkten, auch wenn die Saatgutertifizierung immer noch als allgemeiner Grundsatz gilt. Die Qualität von Standardsaatgut wird nicht vor dem Inverkehrbringen, sondern erst danach durch stichprobenartige Kontrollen und Prüfungen kontrolliert. Der größte Teil des Gemüsesaatguts auf dem EU-Markt ist heute tatsächlich Standardsaatgut, und selbst in der industriellen Produktion ist zertifiziertes Gemüsesaatgut nicht die Norm. Eine weitere Ausnahme von der Zertifizierungspflicht findet sich beim Obstvermehrungsmaterial, wo auch sogenanntes CAC-Material (Conformitas Agraria Communitatis) in Verkehr gebracht werden kann. Es ist jedoch anzumerken, dass Zertifizierungssysteme für Vermehrungsgut von Obst in der gesamten EU bevorzugt werden und dass die für Obstmaterial geltenden Pflanzengesundheitsanforderungen aufgrund der größeren Zahl von Schädlingen und Krankheiten, für die es anfällig ist, in der Regel recht streng sind.



Vorgesehene Änderungen

Der frühere Reformvorschlag sah vor, den Verkauf von Standardsaatgut für die Ausnahmeregelungen für „heterogenes Material“, „Nischenmarktmaterial“ und Sorten mit „amtlich anerkannter Beschreibung“ zuzulassen. Diese Möglichkeit wurde jedoch nach wie vor als Ausnahme von der Regel betrachtet und war an bestimmte Bedingungen geknüpft; außerdem wurden der Europäischen Kommission wichtige Befugnisse übertragen, um Gattungen oder Arten aufzulisten, für die diese Ausnahme nicht gelten sollte.

In den politischen Optionen, die im Rahmen des derzeitigen Reformprozesses vorgelegt werden, werden die Regeln für die Saatguterzeugung kaum bis gar nicht erwähnt, mit Ausnahme des bereits erwähnten nebulösen Hinweises auf ein „modernes und flexibles Saatguterzeugungssystem“ in Option 2.

Empfehlungen

Ausgehend von den Erfahrungen mit Standardgemüsesaatgut und der Regelung für heterogenes ökologisches Material steht einer **Saatgutvermarktung ohne obligatorische Saatgutertifizierung** nichts im Wege. Wenn die Saatgutnutzer:innen gut über die verschiedenen Saatgutkategorien informiert sind, muss es **möglich sein, Standardsaatgut für alle Kulturpflanzenarten zu vermarkten, vorausgesetzt, dieser Status wird auf dem Etikett klar verständlich angegeben**. Dies würde die Last, die derzeit auf den Schultern der mit Budgetkürzungen kämpfenden Behörden lastet, verringern und ein transparentes und diversifiziertes Saatgutangebot auf dem EU-Markt ermöglichen.

Die Kennzeichnungs- und Verpackungsvorschriften sollten angemessen reformiert werden, um den neuen Voraussetzungen, Bedürfnissen und Prioritäten der Saatgutverwender:innen im 21. Jahrhundert Rechnung zu tragen. Sie sollten die vielfältigen Mittel berücksichtigen, mit denen man Informationen über den Inhalt von Saatgutpackungen vermitteln kann, sowie die potentielle Rufschädigung des Verkäufers oder der Verkäuferin, die durch eine falsche oder irreführende Informationen verursacht werden kann. Sie sollten auch in einem angemessenen Verhältnis zu den Risiken stehen, die von den Saatgutverwender:innen getragen werden, die in kleineren, lokalen und Maßstäben ganz anders sind als auf dem internationalen, anonymisierten Markt. Es sollte Ausnahmen von der amtlichen Versiegelung und dem amtlichen Etikett geben, die gemäß den EU-Saatgutverkehrsvorschriften traditionell auf Saatgutverpackungen angebracht werden. Diese können dem Ansatz der Delegierten Verordnung 2021/1189 der Kommission über das Inverkehrbringen von OHM (Artikel 7) folgen. Was das amtliche Siegel anbelangt, so sollten die strengen Vorschriften nicht für den Verkauf von Kleinpackungen gelten. Ebenso sollte das auf den Saatgutpackungen angebrachte Etikett bei kleineren Verkaufsmengen gut lesbar und sichtbar sein und ausführliche, für den Käufer/die Käuferin nützliche Informationen enthalten. Ein Etikett sollte für Kleinpackungen nicht zwingend vorgeschrieben sein, sofern der Käufer/die Käuferin über die Art und die Bezeichnung der Sorte oder des Kultivars auf andere Weise informiert ist.

Governance

Welche Rolle sollen die Behörden zukünftig spielen? Wie kann ein transparenter und demokratischer Prozess aussehen?

Kontrollen unter amtlicher Aufsicht

Aktuelle Situation

Die EU-Saatgutverkehrsrichtlinien stützen sich in hohem Maße auf die Kontrolle von Sorten und Saatgutpartien vor dem Inverkehrbringen durch amtliche Prüfungen der Behörden, die Prüfungen, Versuche und Feldbesichtigungen umfassen. **Der Aufwand ist** daher sowohl in finanzieller als auch in personeller Hinsicht **hoch**. Das System wird in einigen Ländern stark subventioniert, da die zuständigen Behörden die Kosten für die Kontrollen nur in sehr geringem Maße durch die von den Antragsteller:innen erhobenen Ge-

bühren decken können. Diese Tatsache wurde in den von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen Studien über das Saatgutrecht bestätigt.

Ein weiteres Problem ist die **begrenzte Verfügbarkeit von Feldversuchen unter ökologischen Bedingungen**. Das bedeutet, dass die von den Behörden geprüften Sorten nicht unter den Bedingungen angebaut werden, für die sie entwickelt wurden, was einen großen Nachteil gegenüber den für konventionelle Produktionsbedingungen gezüchteten Sorten darstellt.

Vorgesehene Änderungen

Der letzte Reformversuch war Teil eines Pakets, das nicht nur die EU-Pflanzenschutzverordnung, sondern auch die Verordnung über amtliche Kontrollen (OCR) umfasste. Infolge der Rücknahme des Vorschlags der Saatgutverordnung durch die Europäische Kommission fallen die EU-Saatgutvermarktungsvorschriften derzeit nicht unter die OCR, die inzwischen beschlossen wurde. Die OCR strafft die Zuständigkeiten innerhalb der Behörden der Mitgliedstaaten, ist aber mit zusätzlicher Komplexität und wahrscheinlich auch zusätzlichem Verwaltungsaufwand für die zuständigen Behörden verbunden, die dadurch einen Teil der Flexibilität verlieren würden, die die Saatgutvermarktungsvorschriften derzeit bieten⁶⁰.

Ein zentraler Punkt der OCR ist auch das Ermöglichen so genannter **„Kontrollen unter amtlicher Aufsicht“**, bei denen die zuständigen Behörden private Unternehmer:innen akkreditieren, damit diese die erforderlichen Arbeiten in ihren eigenen Einrichtungen durchführen können, wobei sie von den Behörden überwacht werden. So hätte der letzte Reformversuch Kontrollen unter Aufsicht ermöglicht.

Im derzeitigen Reformprozess würde die Angleichung an die OCR bei Option 3 vollständig erfolgen, bei den Optionen 1 und 2 dagegen eher moderat.

Empfehlungen

Die Kontrollen und Prüfungen (Qualität der Sorten und der Saatgutpartien) sollten **nicht privatisiert werden, sondern grundsätzlich bei den öffentlichen Behörden verbleiben, es sei denn, es wäre für diese Behörden unmöglich, die Sorten und das Material unter den Anbaubedingungen zu prüfen, für die sie gezüchtet oder er-**

⁶⁰ ICF study, p.12.

zeugt wurden (z.B. unter ökologischen Bedingungen).

Die Delegation von Kontrollen darf in keiner Weise kleinere Unternehmer:innen benachteiligen, die nicht in der Lage sind, die erforderliche Akkreditierung bei den zuständigen Behörden zu erhalten, um die Tests selbst durchzuführen. Die Marktteilnehmer:innen sollten sich weiterhin auf das Wissen und die Unterstützung der Behörden verlassen können, was im Falle einer zunehmenden Privatisierung der Kontrollen zu schwinden droht.

Subsidiarität, Kompetenz und Beteiligung

Aktuelle Situation

Bei der Anwendung der Saatgutrichtlinien wird derzeit ein **hohes Maß an Subsidiarität** gewahrt. Die EU-Mitgliedstaaten sind flexibel und haben die Rechtsvorschriften für Landwirt:innen und Gärtner:innen, die in kleinem Maßstab oder nicht gewerblich tätig sind, wie oben beschrieben angepasst. Während die Europäische Kommission in allen EU-Richtlinien weitere technische Rechtsakte erlassen kann, sind ihre Befugnisse auch heute noch recht begrenzt und der Großteil liegt bei den nationalen Behörden.

Vorgesehene Änderungen

Beim letzten Reformversuch wurde eine einzige Verordnung vorgeschlagen, die alle Kulturpflanzenarten abdecken sollte und eine beträchtliche Anzahl delegierter Rechtsakte enthielt.

Im derzeitigen Reformprozess ist in der Option 3 nur eine einzige **Verordnung** als Rechtsinstrument vorgesehen und könnte in Option 2 ein möglicher Weg sein. Da die Verordnungen von den Mitgliedstaaten direkt und wörtlich angewandt werden müssen, und zwar in der gesamten EU, und nicht in nationales Recht umgesetzt und ausgelegt werden müssen, könnten dadurch viele der auf nationaler Ebene gewonnenen Ausnahmeregelungen wegfallen. Die neue(n) Verordnung(en) würde(n) außerdem 12 bestehende Richtlinien ersetzen, von denen einige, z.B. für Getreide, viel restriktiver sind als andere, und alle sind auf die spezifischen Bedürfnisse der regulierten Kulturarten zugeschnitten. Wenn der neue Rahmen vorschlägt, alle Anforderungen auf das Niveau von Getreide zu bringen, würde dies bedeuten, dass die Unternehmer:innen in einigen derzeit weniger stark regulierten Sektoren, wie im Zierpflanzen- oder Gemüsesaatgutsegment, stark eingeschränkt werden würden.

Der vergangene Reformversuch hätte auch das **derzeitige Gleichgewicht bei der Delegation von Befugnissen zwischen den nationalen Behörden und der Europäischen Kommission** erheblich verschoben und die Beteiligung des Europäischen Parlaments als Mitgesetzgeber am europäischen Rechtsetzungsprozess erheblich eingeschränkt. Die Zahl der delegierten Rechtsakte, die von der Kommission erlassen werden sollten, war so hoch, dass der Umwelt- und der Landwirtschaftsausschuss des Europäischen Parlaments in ihren Beschlüssen zur Ablehnung des Vorschlags von 2013 kritisch darauf hingewiesen hatten, dass der Text eine „Black Box“ sei.

Empfehlungen

Der künftige Rechtsrahmen sollte **weiterhin die spezifischen Aspekte der Kulturartengruppen in mehreren Richtlinien berücksichtigen, anstelle alle Arten in einer einzigen oder mehreren Verordnungen zu regeln**. Dies würde es den Mitgliedstaaten ermöglichen, im Sinne der Subsidiarität mehr Rücksicht auf ihre lokalen Gegebenheiten, die biologische Vielfalt und die Rechte der Landwirt:innen zu nehmen und die Rechtsvorschriften an die agroklimatischen Bedingungen und das soziale Gefüge ihrer Gebiete anzupassen.

Der künftige Rechtsrahmen sollte auch die **Zahl der von der Europäischen Kommission auszuarbeitenden delegierten Rechtsakte begrenzen und bereits selbst den Anwendungsbereich der Rechtsvorschriften abstecken**. Er sollte die Grundzüge der Verfahren im Zusammenhang mit der Sortenzulassung, der Saatgut-zertifizierung und den Kontrollen festschreiben und eine echte Kontrolle durch das Europäische Parlament ermöglichen.

Darüber hinaus sollten die Akteur:innen der Kulturpflanzenvielfalt, die Bäuer:innen und die Bio-Bewegung **aktiv in alle Steuerungs- und Entscheidungsprozesse einbezogen werden**, die sich auf die Vermarktung von Saatgut beziehen. Ein moderner Rechtsrahmen für die Saatgutvermarktung würde partizipative und integrative demokratische Governance-Mechanismen einrichten, um die Umsetzung der Saatgutvermarktungsregeln zu überwachen und sie durch einen konstruktiven Dialog zwischen den Behörden und allen Beteiligten zu verbessern.

4



Auswirkungen der EU-Saatgutreform

Auswirkungen auf Landwirt:innen

Derzeit sind die EU-Saatgutverkehrsrichtlinien auf die Bedürfnisse der Saatgutindustrie und der großflächigen kommerziellen Pflanzenproduktion zugeschnitten. Kleine und mittlere landwirtschaftliche Betriebe werden durch dieses System in zweifacher Hinsicht benachteiligt:

- Einerseits fehlt es ihnen an Saatgut, das auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten ist, da die Vorschriften die Züchter dazu zwingen, ihr Sortenangebot auf die Vermarktung von Saatgut zu konzentrieren, das in mehreren Ländern angebaut werden kann;
- und andererseits werden ihre eigenen Saatgutssysteme eingeschränkt, weil sie unter die gleichen Gesetze wie die industrielle Saatgut- und Pflanzenproduktion fallen.

Der zeit- und kostenaufwändige Prozess der Sortenzulassung verstärkt und zementiert die Konzentration auf eine begrenzte Anzahl lukrativer und einheitlicher Sorten, die für Gunstlagen und Produktion in großem Maßstab gezüchtet wurden. Die ohnehin wenig rentablen Züchtungsanstrengungen im Bereich der Low-Input- oder lokal angepassten Sorten werden weiter zurückgedrängt. Die Richtlinien benachteiligen somit **Landwirt:innen, die nicht in der industriellen Landwirtschaft tätig sind, z.B. Landwirt:innen, die unter agrarökologischen oder zertifizierten ökologischen Bedingungen arbeiten, Landwirt:innen, die mit offen abblühenden Sorten arbeiten, und Landwirt:innen, die auf kleinen Anbauflächen mit engen Kontakt zu den Endverbraucher:innen arbeiten, da diese einfach keinen Zugang Saatgut haben, das an ihre Bedürfnisse und lokalen Produktionsbedingungen angepasst ist.**

Die mangelnde Beachtung der verschiedenen Saatgutssysteme behindert nicht nur die Wertschöpfung auf regionaler Ebene, sondern hat auch nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt im Allgemeinen und

auf die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der genetischen Vielfalt, die das internationale Recht fordert.

Sollte die künftige Saatgutreform den **Austausch und Verkauf von Saatgut zwischen Landwirt:innen vom Anwendungsbereich der EU-Vorschriften ausnehmen**, unabhängig davon, ob diese Vorgänge zwischen Einzelpersonen oder innerhalb einer Vereinigung stattfinden, würden die bäuerlichen Saatgutssysteme erhalten bleiben. Dies würde nicht nur zur Umsetzung der in den internationalen Verträgen (ITPGRFA und UN-DROP) vereinbarten staatlichen Verpflichtungen beitragen, sondern auch zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der Kulturpflanzenvielfalt, zur Stärkung des sozialen und wirtschaftlichen Gefüges im ländlichen Raum Europas und zur Stärkung der ländlichen Gemeinschaften.

Darüber hinaus würden die künftigen EU-Saatgutvermarktungsvorschriften durch die **Einführung eines einfacheren Marktzugangs für Sortenvielfalt und milderer Regeln für die Saatguterzeugung** den Unternehmergeist fördern und die Rolle der Landwirt:innen als Züchter:innen anerkennen. Außerdem würde dadurch das Angebot von Saatgut für verschiedene Anbaubedingungen auf dem Markt erweitert.

Nicht zuletzt könnte die Reform durch die Einführung **umfassender Transparenzanforderungen in den nationalen und gemeinsamen Sortenlisten der EU** in Bezug auf Informationen, die sowohl für die Sortenentwickler:innen als auch für die Saatgutverwender:innen wirklich nützlich sind, sowie durch angemessene Kennzeichnungsanforderungen für Saatgutpackungen den **Landwirt:innen** dabei helfen, eine **möglichst fundierte Entscheidung zu treffen**, ohne sich auf die amtliche Prüfung von Sorten oder Saatgutpartien verlassen zu müssen, wodurch die EU-Saatgutverkehrsvorschriften voll und ganz im 21. Jahrhundert angekommen wären.



Auswirkungen auf kleine und mittlere Saatgutunternehmen

Die derzeitigen EU-Saatgutvermarktungsvorschriften begünstigen die bereits marktbeherrschenden großen Saatgutunternehmen auf Kosten der KMU. Das **System der Sortenzulassung ist aufgrund seiner engen Verknüpfung mit der Regelung zur Gewährung von geistigen Eigentumsrechten aufwändiger als es sein müsste**. In der ICF-Hintergrundstudie wurde hervorgehoben, dass „die derzeitige Regelung die unverhältnismäßige Belastung, die die Zertifizierung und die Sortenzulassung für KMU und gemeinnützige Organisationen mit kommerziellen Aktivitäten darstellt, weitgehend unterschätzt“⁶¹. Dies kommt größeren Akteur:innen zugute, die sich auf wenige, lukrative Sorten konzentrieren, sowie denjenigen Unternehmen, die geistige Eigentumsrechte nutzen, um andere von der Nutzung der geschützten Sorte auszuschließen. Die Gesetzgebung **schränkt damit den Marktzugang künstlich ein, behindert neue Marktteilnehmer:innen und benachteiligt kleinere Saatgutunternehmen**.

Deshalb sollte die künftige Reform des Saatgutverkehrsrechts **flexiblere Anforderungen an die Sortenzulassung und die Saatguterzeugung und differenzierte Verpflichtungen für verschiedene Märkte vorsehen** und die möglichen diskriminierenden Auswirkungen berücksichtigen, die „Kontrollen unter amtlicher Auf-

sicht“ auf kleinere Unternehmen haben könnten, die diese Möglichkeit nicht haben. Nur so könnten gleiche Wettbewerbsbedingungen für die verschiedenen Akteur:innen der europäischen Saatgutssysteme geschaffen werden.

Auswirkungen auf die Verbraucher:innen

Sowohl Hobbygärtner:innen, die Saatgut kaufen, als auch Endverbraucher:innen, die Lebensmittel kaufen, sind von den EU-Saatgutverkehrsvorschriften betroffen. Obwohl die EU-Saatgutrichtlinien die landwirtschaftliche Produktivität sicherstellen sollen, **regeln sie derzeit auch, was Hobbygärtner:innen in ihren Gärten und auf ihren Balkonen anbauen dürfen**. Dadurch schränken sie die Vielfalt des Saatguts ein, das Hobbygärtner:innen zur Verfügung steht, obwohl sich die Motive und Risiken des Hobbygärtnerns stark von denen der kommerziellen Erzeuger:innen unterscheiden. Wie in der im April 2021 veröffentlichte ICF-Studie beschrieben wird, betreiben Hobbygärtner:innen die Gartenarbeit, um Nahrungsmittel zu erzeugen, zum Vergnügen und um das Aussehen ihres Gartens zu verbessern, und nicht, um Profit zu machen.

⁶¹ ICF Study, p.20.

Für Hobbygärtner:innen machen DUS-Prüfungen vor dem Inverkehrbringen und die Saatgutertifizierung einfach keinen Sinn, da sie beim Kauf von Saatgut für ihre Gärten oder Töpfe andere Kriterien anwenden. Die Gesundheit und Qualität des Saatguts kann durch die Kombination von Marktkräften (die durch neue Marktteilnehmer:innen zunehmen würden, wenn die Vorschriften aufgehoben würden), der Pflanzenschutzverordnung und den Verbraucherschutzvorschriften gewährleistet werden. Die von den Hobbygärtner:innen gewünschte Sortenvielfalt, insbesondere die Verfügbarkeit von Sorten mit kultureller oder historischer Bedeutung, kann nur durch die Aufhebung der Vorschriften für diese Sorten erreicht werden.

In den letzten Jahrzehnten hat **die Saatgutgesetzgebung die Vielfalt der in Europa angebauten Kulturpflanzen eingeschränkt und damit auch die Breite des Angebots an Getreide, Obst und Gemüse beeinträchtigt**. Da eine stärker pflanzlich geprägte Ernährung ein wichtiger Baustein nachhaltiger Ernährungssysteme ist, ist eine große Vielfalt an nahrhaften und schmackhaften Pflanzen von entscheidender Bedeutung. Ein breiteres Angebot an Hülsenfrüchten und winterharten Gemüsesorten kann dazu beitragen, die Ernährung umzustellen und die negativen Auswirkungen unseres Lebensmittelsystems auf die Umwelt zu verringern. Regional wichtige Pflanzen und traditionelle Sorten müssen verfügbar bleiben oder wieder verfügbar werden, um den Zugang zu kulturell angepassten und in der Regel gesünderen Lebensmitteln zu sichern.

Sollte die künftige Reform des EU-Saatgutrechts den Verkauf von Saatgut an Hobbygärtner:innen vom Geltungsbereich der Rechtsvorschriften ausnehmen und stattdessen die Kennzeichnungsvorschriften verbessern, **hätten Hobbygärtner:innen endlich wieder Zugang zum vollen Reichtum der Pflanzenvielfalt in ihren Gärten**. Wenn die zukünftigen Vorschriften die Nutzung des Systems durch verschiedene Akteur:innen, seien es ökologische oder bäuerliche Pflanzenzüchter:innen, unternehmerische Einzelpersonen oder Einrichtungen, die sich für die Erhaltung der biologischen Vielfalt einsetzen, unterstützen, **könnten die Lebensmittel auf den Tellern der Verbraucher:innen vielfältiger werden und so direkt zum notwendigen Übergang zu nachhaltigen Lebensmittelsystemen beitragen**.

5



Schlussfolgerungen

Die EU-Rechtsvorschriften für die Saatgutvermarktung müssen grundlegend reformiert werden, um das Gleichgewicht zwischen dem System der industriellen Pflanzenproduktion einerseits und lokaleren und Low-input Produktionssystemen wie der agrarökologischen und biologischen Landwirtschaft andererseits wiederherzustellen. Außerdem muss der europäische „Green Deal“ Wirklichkeit werden, der nachhaltigere landwirtschaftliche Praktiken unterstützt, den Verlust der Artenvielfalt bei Nutzpflanzen rückgängig macht und die Vielfalt der Lebensmittel auf den Tellern der Verbraucher:innen stärkt.

Zunächst muss der Geltungsbereich der Rechtsvorschriften strikt beschränkt werden auf groß angelegte kommerzielle Tätigkeiten für professionelle Anwender:innen und ausschließlich auf Kulturpflanzenarten, die für diese Tätigkeiten relevant sind. Das Saatgutrecht darf auf keinen Fall für den Verkauf von Saatgut an nichtgewerbliche Nutzer:innen gelten, auch nicht für Maßnahmen zur Erhaltung der biologischen Vielfalt, unabhängig davon, wer diese durchführt, und auch nicht für den Verkauf und den Austausch von Saatgut durch Landwirt:innen innerhalb ihrer Saatgutssysteme.

Die neue Gesetzgebung sollte auch **die Verfahren der Sortenzulassung und der Saatgutertifizierung überarbeiten**, um sich tatsächlich vom System der geistigen Eigentumsrechte zu lösen, auf dem sie heute beruht. Die Bedingungen für den Zugang zum Saatgutmarkt dürfen nicht dieselben sein wie die, die Monopole auf Pflanzensorten ermöglichen. Die Produkte der ökologischen Züchtung sollten ihren Weg auf den Markt über das herkömmliche Sortenzulassungssystem finden können. Für „Vielfaltssorten“ braucht es einen neuen, einfachen und effizienten Weg zum Saatgutmarkt, weil sie den Bedürfnissen der agrarökologischen und Low-Input Landwirtschaft gerecht werden und sich so neue Wertschöpfungsketten in unseren Lebensmittelsystemen entwickeln können. Im Gegensatz zum derzeitigen System **sollte Saatgut, das an die Bedürfnisse der biologischen, agrarökolo-**

gischen und Low-Input-Landwirtschaft angepasst ist, leicht den Weg auf den Markt finden. Damit sollen Landwirt:innen die Grundlagen für den notwendigen Übergang unserer Lebensmittelsysteme zu mehr Nachhaltigkeit erhalten. Die Gesetzgebung sollte Nachhaltigkeitskriterien nicht auf einzelne Pflanzeneigenschaften aufbauen, sondern einen ganzheitlichen Ansatz der Nachhaltigkeit verfolgen, der die Produktionssysteme berücksichtigt, in denen das Saatgut angebaut wird, und auch soziale Faktoren, wie Menschenrechte, ländliche Entwicklung, Gesundheit und Ernährung, einbezieht.

Nicht zuletzt **sollte der neue Rechtsrahmen für alle Akteur:innen unseres Saatgut- und Lebensmittelsystems klar und verständlich sein und die volle Beteiligung dieser Akteur:innen ermöglichen.** Er sollte sicherstellen, dass jeder:r Zugang zu allen nützlichen Informationen hat und dass Transparenz in der Entwicklung und Produktion von kommerziellem Saatgut gewährleistet ist. Die Verwaltung sollte transparenter, partizipatorischer und demokratischer gestaltet werden, angeleitet und überwacht durch öffentliche Behörden auf verschiedenen Ebenen und unter Einbeziehung aller Saatgut-Akteur:innen.

EIN SAATGUTVERKEHRSRECHT MIT BEGRENZTEM ANWENDUNGSBEREICH

- Beschränkung der Gesetzgebung auf groß angelegte kommerzielle Aktivitäten für professionelle Anwender:innen und auf Pflanzenarten, die für solche Aktivitäten relevant sind
- Der Verkauf von Saatgut an Hobbygärtnerinnen und Hobbygärtner, genauso wie Maßnahmen für die Erhaltung der Biodiversität und der Verkauf oder Tausch durch Bäuerinnen und Bauern muss vom Geltungsbereich der Gesetzgebung ausgenommen sein

EIN SAATGUTVERKEHRSRECHT MIT FLEXIBLEN VERFAHREN FÜR DIE SORTENZULASSUNG UND SAATGUTZERTIFIZIERUNG

- Trennung der Bedingungen für den Marktzugang von den Anforderungen im Zusammenhang mit geistigen Eigentumsrechten
- Ermöglichen des Inverkehrbringens von Nicht-DUS-Sorten und -Populationen im Rahmen einer einfachen und leicht zugänglichen Regelung für „Vielfaltssorten“
- Ermöglichen des Inverkehrbringens von nicht zertifiziertem Standardsaatgut bei allen Kulturarten mit Qualitätskontrollen nach dem Inverkehrbringen

FÖRDERUNG DER ÖKOLOGISCHEN UND LOW-INPUT LANDWIRTSCHAFT

- Verfolgung eines ganzheitlichen Ansatzes zur Nachhaltigkeit bei der Bewertung von Sorten
- formelle Unterstützung für das EU-weite, zeitlich befristete Experiment der Zulassung ökologischer Sorten und Investitionen in offizielle Sortentests unter ökologischen Bedingungen

MIT EINEM MODERNEN, TRANSPARENTEN UND INKLUSIVEN ANSATZ

- Transparente Kennzeichnung und Informationen, die Landwirt:innen, Züchter:innen und Saatgutverwender:innen den Zugang zu den für sie relevanten Informationen (Identität, Merkmale, Zuchttechniken, Exklusivrechte) ermöglicht
- Anerkennung der nachteiligen Auswirkungen, die die Privatisierung der Kontrollen auf KMU haben könnte, die auf öffentliches Fachwissen und Beratung angewiesen sind
- Ermöglichung der Anpassung der Saatgutvermarktungsregeln an die unterschiedlichen nationalen und lokalen Gegebenheiten der Saatguterzeugung. Die Flexibilität der Ausgestaltung bleibt in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten
- Einrichtung partizipativer und inklusiver demokratischer Governance-Mechanismen, um die Umsetzung der Saatgutverkehrsregeln zu verfolgen und sie durch einen konstruktiven Dialog zwischen den Behörden und allen Beteiligten zu verbessern

Anhang

Verknüpfungen der EU-Saatgutverkehrsvorschriften mit anderen Rechtsvorschriften

Schutz von Pflanzenzüchtungen

Der Sortenschutz (oder Züchterrechte) wird oft mit den EU-Rechtsvorschriften für die Vermarktung von Saatgut verwechselt. Ersteres ist eine Art geistiges Eigentumsrecht, das Innovationen in der Pflanzenzüchtung belohnt, während letzteres nur den Zugang zum Saatgutmarkt regelt. Die Verwechslung rührt daher, dass beide Rechtsvorschriften auf denselben (DUS-)Kriterien beruhen, um Pflanzensorten zu schützen und/oder zu registrieren. Um den Sortenschutz zu erhalten, müssen die Züchter:innen nachweisen, dass ihre Sorten neu und DUS-konform sind. Um Zugang zum Markt zu erhalten, müssen die Saatgutunternehmen die Neuheit nicht nachweisen, aber sie müssen zeigen, dass ihre Sorten DUS-konform sind, mit zusätzlichen Anforderungen in Bezug auf den landeskulturellen Wert bei Getreide. Es gibt keine Ausnahmeregelungen vom oder Parallelregelungen zum Sortenschutz, während die EU-Saatgutvermarktungsvorschriften die Registrierung von Erhaltungs- und Amateursorten und seit kurzem auch die Anmeldung von ökologischem heterogenem Material ermöglichen. Während die Sortenzulassung nach den Saatgutvermarktungsvorschriften erforderlich ist, um Saatgut der Sorte im gemeinsamen Markt der EU vermarkten zu dürfen, verleiht der Sortenschutz den Rechtsinhaber:innen/Züchter:innen das ausschließliche Recht auf die Vermehrung und Nutzung der geschützten Sorte, das sie anderen durch ihre Zustimmung und die Annahme von Lizenzgebühren übergeben können.

Pflanzengesundheit und amtliche Kontrollen

Der letzte Reformversuch der EU-Saatgutverkehrsvorschriften war Teil eines Pakets, das auch die EU-Pflanzenschutzverordnung 2016/2031 und die Verordnung 17/625 über amtliche Kontrollen umfasste.

Die Pflanzenschutzverordnung gilt nicht nur für das Inverkehrbringen von Saatgut, sondern auch für dessen „Verkehr“ im Allgemeinen und umfasst nicht nur den Verkauf, sondern auch den Austausch von Saatgut. Änderungen an den EU-Saatgutverkehrsrichtlinien, einschließlich der Ausnahme bestimmter Tätigkeiten aus dem Geltungsbereich, werden daher keine Auswirkungen auf den Schutz von Pflanzen und Saatgut vor Schädlingen und Krankheiten haben. Die EU-Saatgutvermarktungsvorschriften enthalten als zusätzliche Qualitätskriterien die allgemeine Verpflichtung für die Unternehmer:innen, sicherzustellen, dass „das Saatgut im Wesentlichen frei von Schädlingen ist“. Diese ergänzen die strengeren Pflanzenschutzvorschriften.

Die Verordnung über **amtliche Kontrollen** (OCR) strafft die Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten in der Lebensmittelkette in mehreren Bereichen (einschließlich Tierschutz und Pflanzenschutzmittel). Derzeit gelten die Hauptpunkte der Verordnung nicht für die amtlichen Tests und Kontrollen, die von den zuständigen Behörden im Zusammenhang mit der Vermarktung von Saatgut durchgeführt werden, da diese den in den EU-Richtlinien festgelegten Verfahren folgen. Die OCR gilt jedoch für Angelegenheiten im Zusammenhang mit der Pflanzengesundheit und auch für GVO. Sie verfolgt einen risikobasierten Ansatz mit einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Behörden und Unternehmen. Ausgehend von einer umfassenden Verpflichtung für alle Unternehmer:innen, sich selbst zu registrieren, stützt sich die OCR auf die Delegation amtlicher Kontrollaufgaben an Dritte und auf „Kontrollen unter amtlicher Aufsicht“, wobei die Unternehmer:innen die Verfahren in ihren eigenen Betrieben durchführen können. Sollte die OCR in ihrer jetzigen Form vollständig in die Saatgutverkehrsvorschriften integriert werden, könnten die zuständigen Saatgutbehörden einen höheren Verwaltungsaufwand haben und würden die Flexibilität verlieren.

Bio-Verordnung

Alle Ausnahmeregelungen, die durch die Bio-Verordnung 2018/848 für die EU-Saatgutvermarktungsrichtlinien geschaffen wurden, bleiben auch in der neuen Reform gültig. Das bedeutet, dass die Regelung für die Meldung und Vermarktung von ökologischem heterogenem Material (OHM) in der aktuellen EU-Saatgutvermarktungsreform nicht geändert werden kann. Die einzige Ausnahme von dieser Regel betrifft die in den Saatgutvermarktungsregeln enthaltenen Qualitätskriterien, auf die sich die Delegierte Verordnung 2021/1189 der Kommission bezieht. Sollten die Qualitätskriterien der Vermarktungsrichtlinien geändert werden, würden sich diese automatisch in der OHM-Regelung wiederfinden.

In der Präambel der Bio-Verordnung wird auch auf die Einleitung eines zeitlich befristeten Versuchs zur Erleichterung der Registrierung ökologischer Sorten verwiesen, der im Rahmen der Durchführungsrichtlinien 2022/1648 und 2022/1647 für bestimmte Kulturpflanzenarten umgesetzt wurde. Die Ergebnisse der Versuche müssen vollständig in den Besitzstand der EU im Bereich der Saatgutvermarktung integriert werden, um die Kohärenz zwischen beiden zu gewährleisten. Dies ist von entscheidender Bedeutung, um das in der Bio-Verordnung festgelegte Ziel zu erreichen, die Ausnahmeregelungen für die Verwendung von konventionellem Saatgut im ökologischen Landbau bis 2035 zu beenden.

GVO-Gesetzgebung

Die Saatgutvermarktungsvorschriften werden indirekt von anderen Rechtsvorschriften zur Lebens- und Futtermittelsicherheit beeinflusst, die unter anderem die Einfuhr, den Anbau, die Rückverfolgbarkeit und die Kennzeichnung von genetisch veränderten Organismen (GVO) regeln (Richtlinien 2001/18 und 2015/412; Verordnungen 1829/2003 und 1830/2003). Obwohl beide Rechtsakte unterschiedliche Ziele verfolgen – die GVO-Vorschriften regeln die Bewertung und das Management von Risiken, die mit der Einfuhr und

dem Anbau von GVO verbunden sind, und die Saatgutvermarktungsvorschriften regeln den Zugang zum Saatgutmarkt –, gibt es zwischen ihnen Verbindungen. Sobald ein gentechnisches Transformationsereignis in der EU zugelassen ist, müssen Sorten, die dieses enthalten, gemäß den Saatgutvermarktungsvorschriften registriert werden, um verkauft werden zu können. Informationen über den gentechnischen Charakter dieser Sorten sind in den Saatgutvermarktungskatalogen enthalten.

Das Gesetzgebungsverfahren zur Entwicklung eines Rechtsrahmens für neue Gentechnik wie Crispr-Cas9 wurde im November 2019 genau zur gleichen Zeit wie die Reform der EU-Saatgutvermarktungsvorschriften eingeleitet, wobei der Rat die Kommission um Studien zu beiden Themen gebeten hat. Ein Vorschlag zu diesem Thema wird ebenfalls für 2023 erwartet, zeitgleich mit der Saatgutvermarktungsgesetzgebung. Eine mögliche Konvergenz zwischen den beiden Reformen sollte daher Aufmerksamkeit erhalten.

Die erste Verknüpfung betrifft die Transparenz der Züchtungsverfahren, die zur Entwicklung der in den Sortenkatalogen enthaltenen Sorten verwendet wurden, auch unter den neuen Regeln für neue gentechnische Verfahren, unabhängig davon, wie diese reguliert sind. Züchter:innen, Landwirt:innen und andere Saatgutverwender:innen müssen wissen, welche Züchtungstechniken zur Erzeugung der Sorten, die sie zu kaufen beabsichtigen, eingesetzt wurden.

Zweitens erwägt die Kommission, Nachhaltigkeitskriterien in das Verfahren der Sortenzulassung und in das Zulassungsverfahren für neue Gentechnik aufzunehmen. Ein Ansatz, der vorgeschlagen wurde, beruht auf einer Bewertung der Eigenschaften der Sorten, die im Rahmen der Saatgutverkehrsvorschriften oder im Rahmen der Initiative für neue Gentechnik zugelassen werden sollen. Das bedeutet, dass eine Checkliste positiver Eigenschaften erstellt wird, um die Nachhaltigkeit zu bewerten (z.B. Wasserverbrauch, Pestizideinsatz). Ein solcher Ansatz verfehlt nicht nur die ökologische Nachhaltigkeit, da er das Anbausystem, in dem diese Sorten verwendet werden, nicht be-



rücksichtigt, sondern lässt auch eine andere wichtige Komponente der Nachhaltigkeit außer Acht, nämlich die soziale Dimension. Darüber hinaus muss dieser restriktive Ansatz auch im Hinblick auf die Leitinitiative der Europäischen Kommission im Rahmen der „Farm to Fork“-Strategie bewertet werden, d.h. den **Rahmen für nachhaltige EU-Lebensmittelsysteme**, für den später im Jahr 2023 ein Vorschlag erwartet wird. Dieser Rahmen verfolgt einen ganzheitlichen Ansatz für die Nachhaltigkeit, der nicht nur die ökologische, sondern auch die soziale und wirtschaftliche Dimension berücksichtigt, und wird wahrscheinlich allgemeine Ziele und Grundsätze festlegen, die bei allen Rechtsvorschriften, die sich auf das Lebensmittelsystem der EU auswirken, zu beachten sind. Der Rahmen sieht auch einige konkrete politische Maßnahmen vor, darunter die Einführung von Nachhaltigkeitsstandards für Lebensmittel und die Nachhaltigkeitskennzeichnung. Derzeit ist noch nicht klar, ob diese Maßnahmen freiwillig oder verbindlich sein werden. Klar ist, dass jeder Ansatz zur Nachhaltigkeit in den EU-Saatgutvermarktungsvorschriften (und auch in der Initiative zu neuen Gentechnik) mit der ganzheitlichen Vision der Rahmengesetzgebung in Einklang gebracht werden sollte. Dies wird wahrscheinlich nicht der Fall sein, wenn der Schwerpunkt weiterhin auf den spezifischen Merkmalen der Sorten liegt und nicht auf einer Bewertung ihres Produktionszyklus und ihrer Anbausysteme.



Abkürzungsverzeichnis

| | | | |
|----------------|--|---------------------|--|
| CBD | <i>Convention on Biological Diversity</i> Übereinkommen über die biologische Vielfalt | OCR | <i>Official Controls Regulation</i> Verordnung über amtliche Kontrollen |
| CPVO | <i>Community Plant Variety Office</i> Gemeinschaftliches Sortenamt | OHM | Ökologisch heterogenes Material |
| CPVR | <i>Community Plant Variety Rights</i> Gemeinschaftlicher Sortenschutz | PHR | <i>Plant Health Regulation</i> Pflanzenschutzverordnung |
| DUS | <i>Distinctiveness, Uniformity and Stability</i> Unterscheidbarkeit, Homogenität und Beständigkeit (wird in der Registerprüfung untersucht) | PRM | <i>Plant Reproductive Material</i> Pflanzliches Vermehrungsmaterial |
| EPO | <i>European Patent Office</i> Europäisches Patentamt | Sortenschutz | Geistiges Eigentumsrecht an einer Pflanzenzüchtung |
| EU | European Union | UNDROP | <i>United Nations Declaration on the Rights of Peasants and People working in Rural Areas</i> Erklärung der Vereinten Nationen über die Rechte der Bauern und der Landbevölkerung |
| FAO | <i>Food and Agriculture Organisation of the United Nations</i> Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation der Vereinten Nationen | UPOV | <i>Union internationale pour la protection des obtentions végétales</i> Internationaler Verband zum Schutz von Pflanzenzüchtungen |
| GVO | Genetisch veränderter Organismus | VCU | <i>Value for Cultivation and Use</i> landeskultureller Wert einer Sorte |
| IPR | <i>Intellectual Property Rights</i> geistige Eigentumsrechte | | |
| ITPGRFA | <i>International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture</i> Internationaler Vertrag über pflanzengenetische Ressourcen für Ernährung und Landwirtschaft | | |
| KMU | Kleine und mittlere Unternehmen | | |

