



## Neue EU-Saatgut-Verordnung: Was wird aus dem genetischen Kulturerbe?

**Viele alte Sorten sind von den Feldern verschwunden. Mit einer Rechtsreform soll die Vielfalt zurückkehren, doch das erklärte Ziel könnte die EU-Kommission deutlich verfehlen. Wie steht es um Menschen, die sich dem Erhalt alter Sorten widmen?**

HAKON VON HOLST, 6. Februar 2024, 1 Kommentar, PDF

Was morgen auf unseren Teller kommt, entscheidet sich heute in Brüssel und Straßburg: Die EU-Kommission will den Saatgutmarkt reformieren. Zehn EU-Richtlinien fließen in einer neuen Verordnung zusammen. Das Regelwerk bestimmt, welche Samen Landwirte kaufen können. Gefragt seien zeitgemäße Vorschriften, die „mit den Entwicklungen in Wissenschaft, Innovation, Technologie und Digitalisierung Schritt halten“, heißt es aus Brüssel. Der Verwaltungsaufwand solle verringert, die Ernährungssicherheit gewährleistet und die genetische Vielfalt von Kulturpflanzen bewahrt werden.

Über den Verlust alter Sorten spricht die Welternährungsorganisation FAO schon lange. In den USA beispielsweise verschwanden innerhalb des vergangenen Jahrhunderts etwa 86 Prozent der Apfelsorten, 95 Prozent der Kohl- und 81 Prozent der Tomaten-Varietäten. Vor der landwirtschaftlichen Industrialisierung hatte jede Gegend ihre lokaltypischen Obst-, Getreide- und Gemüsekulturen.

„Alte Sorten sind häufig resistenter gegen extreme Witterungsbedingungen – oder einen Befall mit Krankheiten oder Schädlingen“, scrieb das Bundeslandwirtschaftsministerium 2018. Einige Menschen vertragen

allergienarme historische Apfelsorten besser und bei alten Brotweizensorten wurden höhere Mineralstoffgehalte festgestellt.

Ihre Pläne hat die EU-Kommission am 5. Juli 2023 vorgestellt. Bislang stehen sie kaum im Fokus. Vielleicht deshalb, weil am selben Tag eine weitere Gesetzesinitiative aus Brüssel kam: Demnach fänden sich Nahrungsmittel trotz Anwendung neuer gentechnischer Laborverfahren zukünftig ohne Kennzeichnung im Supermarktregal wieder. Große Konzerne profitieren. Doch wie steht es um Menschen, die sich dem Erhalt alter Sorten widmen?

## Überbordende Bürokratie

Die geplante Saatgut-Verordnung bereitet Susanne Gura vom Dachverband Kulturpflanzen- und Nutztiervielfalt Sorgenfalten. Bereits beim kleingewerblichen Verkauf von Gemüsesamen an Hobbygärtner müssten sich Anbieter bei einer Behörde melden und jährlich Mitteilung über die vertriebenen Sorten und Mengen machen. Die EU-Kommission will außerdem Vorschriften über „die Größe, die Form, die Versiegelung und die Handhabung“ der Samenverpackungen erlassen.

Gura warnt: „Für seltene, nur in Kleinstmengen gehandelte Sorten wirkt sich jeder Verwaltungsaufwand praktisch wie ein Verbot aus.“ Denn meist handeln Kleinunternehmer mit Raritäten. In ihrer Nische waren sie von solchen Vorgaben bislang verschont (1).

Eine darunter ist Johanna Sommer (Name geändert). Die Gärtnermeisterin hat keine Mitarbeiter, vermehrt mehr als 150 Sorten einer einzigen Gemüseart und vertreibt die Samen über einen Webshop. Außerdem lebt sie vom Jungpflanzen-Verkauf. In der Hauptsaison steht Sommer 10 bis 14 Stunden am Tag im Garten. Wie denkt sie über die neuen Auflagen? „Das ist der Moment, wo ich sage, da höre ich auf.“

Wer Saatgut auch an Landwirte verkauft, und sei es in geringsten Mengen, müsste weitere Vorschriften beachten: Eine Samenprobe jeder Sorte ist nach der Ernte im Labor zu testen. Die eigenständige Überwachung kritischer Punkte im Betrieb und Aufzeichnungen zu belieferten Kunden kämen dazu.

## Handelsverbote für freie Sorten

Heute gilt in Deutschland: Saatgut von Gemüse, Getreide oder Hülsenfrüchten darf zu Erwerbszwecken nur dann in Verkehr gebracht werden, wenn eine Sorte die amtliche Zulassung besitzt. Damit soll gewährleistet sein, dass Pflanzen einer Gemüsesorte, trotz Anbau auf verschiedenen Feldern, einheitliche Merkmale ausprägen. Neue Getreide-Züchtungen müssen sich darüber hinaus in mindestens einer Eigenschaft verbessern gegenüber allen bisher auf dem Markt gehandelten Vertretern ihrer Art. Darum erhält nur eine Minderheit die Zulassung.

Die erste umfassende Handelsbeschränkung für Saatgut kam in Deutschland per Verordnung vom 26. März 1934. Eine vom Bundeslandwirtschaftsministerium verlegte Broschüre über die Vielfalt alter Salatsorten zitiert aus dem Rechtsakt: Der Reichsnährstand wurde ermächtigt, „die Sortenzahl unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Landeskultur dadurch zu beschränken, dass verboten wird, bestimmte Sorten als Saatgut in den Verkehr zu bringen“. Von 212 gehandelten Salatvarietäten wurden schlussendlich 30 in die Reichssortenliste aufgenommen, heißt es weiter.

Menschen wie Johanna Sommer verkaufen freie Sorten und können unbehelligt ihrer Arbeit nachgehen. „Wir werden nicht verfolgt, weil das politisch gewünscht ist“, sagt Susanne Gura. Aus einer Landesbehörde, zuständig für die Aufsicht über den Saatgutverkehr, ist zu erfahren: Den Verkauf von Gemüsesamen über kleine Webshops kontrolliere man nicht. „Da fehlen uns die personellen Ressourcen.“ Bei Saatgetreide sei man strenger.

Hier schafft die geplante EU-Verordnung Rechtssicherheit: Der Verkauf von Saatgut nicht zugelassener Sorten an Hobbygärtner wäre explizit erlaubt, an Bauern jedoch verboten. Wie passt das zu dem Ziel, „die biologische Vielfalt in der Landwirtschaft“ zu unterstützen?

## Ein Privileg für Landwirte

Magdalena Prieler vertritt die österreichische Organisation Arche Noah in Brüssel. Der Verein bewahrt 5.500 Sorten Gemüse, Obst, Getreide und Hülsenfrüchte. Nur 62 davon sind zugelassen. Samen aus dem Archiv bekommen Gärtner und Landwirte auf Anfrage. „Die Behörden hätten keine Zeit, das alles zu registrieren, und wir könnten es auch nicht leisten“, sagt Prieler. Zum Verwaltungsaufwand kämen Gebühren hinzu.

Prieler teilt die Ansicht, Bauern sollten lizenzfreies Saatgut ohne Hürden kaufen und verkaufen können, nicht zuletzt damit der Erhalt alter Sorten eine ökonomisch tragfähige Basis bekommt. Am 27. November 2023 hatte die Politikreferentin einen Auftritt vor dem Agrarausschuss des EU-Parlaments: „Wenn wir denken, dass wir das Beste für unsere Bauern wollen, warum lassen wir sie nicht selbst entscheiden?“, fragte sie.

Gemäß der neuen EU-Verordnung wäre es Landwirten erlaubt, Samen untereinander zu tauschen – sofern keine Lizenzansprüche seitens eines Sortenzüchters bestehen und solange öffentliche Werbung unterbleibt. Darüber hinaus sollen die Mitgliedsstaaten Höchstmengen je Kulturpflanzenart und Jahr festlegen. Genügt das nicht, müsste sich ein Bauer als Saatguthändler einschreiben lassen und die gleichen Regeln wie große Saatgutkonzerne einhalten. „Ein Affront an die Landwirte“, sagt Prieler.

In den Erwägungsgründen zur Verordnung schreibt die EU-Kommission, die Mengenbeschränkung diene dazu, sicherzustellen, dass die Ausnahme für Landwirte „nicht missbraucht wird“. Eine Nachfrage bei der Pressestelle, welcher Missbrauch drohe, war ergebnislos; die versprochene Antwort aus Brüssel blieb aus. Eine zeitgleich mit der Verordnung veröffentlichte 180-seitige Folgenabschätzung der EU-Kommission liefert aber Auskunft, woher der Wind weht:

*„In Bezug auf den Austausch von Saatgut in Naturalien ist der Saatgutsektor besorgt, dass eine vollständige Befreiung von den Landwirten missbraucht werden könnte, und fordert eine quantitative Beschränkung.“*

## Die Goldgrube der Saatgutindustrie

Für Lobbyarbeit ist Geld vorhanden: Der Europaverband Euroseeds vertritt die Saatgutbranche in Brüssel im Jahresschnitt mit 12 Vollzeitstellen und einem Budget von 1,75 bis 2 Millionen Euro. Das finanzielle Engagement bewegt sich damit in der Größenordnung von EuroCommerce, der Vertretung des Einzel- und Großhandels. Der Automobilherstellerverband ACEA wendet 2,5 bis 2,75 Millionen auf, der europäische Bauernverband COPA-COGECA maximal 900.000 Euro.

Große Konzerne besitzen eine eigene EU-Lobbyabteilung: Bayer, seit der Übernahme von Monsanto führend im Saatgutgeschäft, beschäftigt dafür in Summe 23 Vollzeitmitarbeiter mit einem Budget von rund 6 Millionen, Konkurrent BASF 22 Vollzeitangestellte mit 3 Millionen Euro.

Wer Pflanzen züchtet, kann frische Gene gut gebrauchen. Im Bundesverband deutscher Pflanzenzüchter sind die sechs weltführenden Saatgutkonzerne vertreten: Bayer, Corteva, Syngenta, BASF, Limagrain und KWS Saat. Die Organisation fasst ihre sieben „Erwartungen an die Politik“ in einer Broschüre zusammen. Forderung Nummer fünf: „Weltweiten Zugang zu pflanzengenetischen Ressourcen sicherstellen.“

Diesem Zweck dient auch der internationale Saatgutvertrag ITPGRFA. Er trat 2004 in Kraft. Neben annähernd 150 Ländern zählt zu den Vertragsparteien auch die Europäische Union. Sie verpflichtet sich, den Zugang zu pflanzengenetischen Ressourcen für Forschung und Züchtung zu vereinfachen und sich für ihren Schutz einzusetzen. Die Quelle dieser Vielfalt sind Kleinbauern.

Wer einen Schatz bewahrt und mit anderen teilt, darf erwarten, mit gebührender Dankbarkeit bedacht zu werden. Doch so schwierig es ist, Bauern in Europa das Recht zurückzugeben, ihre freien Sorten untereinander zu verkaufen, so wenig fand dieses Ziel Eingang in den Saatgutvertrag (2). Darin gibt es zwar einen Abschnitt zu den Rechten der Landwirte. Doch heißt es dort explizit, dass das Recht, Saatgut aus eigener Ernte zu nutzen, zu tauschen oder zu handeln, unter dem Vorbehalt nationaler Gesetze bleibt.

Auch bei der Anhörung im Agrarausschuss am 27. November 2023 betonten Parlamentarier mehrmals die Bedeutung alter Sorten für die Zucht von neuen (3). Vereine wie Arche Noah wollen Samen aber nicht im Kühlschrank konservieren, damit sie irgendwann Konzernen dienen. „Wir wollen diese Vielfalt aufs Feld bringen“, so Magdalena Prieler im Ausschuss.

## **Neues Narrativ, neues Glück**

Dass Bauern in Zukunft Saatgut untereinander tauschen dürften, geht dem Bundesverband deutscher Pflanzenzüchter zu weit. Man setze sich weiterhin für ein Verbot ein, heißt es im Geschäftsbericht von März 2023. Doch die EU-Kommission muss mit Widerstand rechnen, wenn sie der Forderung nachkäme. Anders als in Deutschland dürfen Bauern in Frankreich nämlich seit 2016 Saatgut tauschen (4).

Bereits vor 10 Jahren scheiterte Brüssel mit dem Versuch, die Saatgutgesetzgebung zu reformieren. EU-Parlament und EU-Rat lehnten ab. Die alten EU-Richtlinien lassen den Mitgliedsländern mehr Raum für individuelle Regelungen. Wenn die Kommission ihren Einfluss stärken und nationale Gesetze durch eine Verordnung ersetzen will, muss sie die Interessen der EU-Staaten gut berücksichtigen.

Brüssel will auch die Zivilgesellschaft gewinnen. Der erste Reformversuch 2013 mündete in breitem öffentlichen Protest. Allein in Österreich unterschrieben 400.000 Menschen die Petition „Freiheit für die Vielfalt“. Und Brüssel lernte dazu: Päivi Mannerkorpi, Teamleiterin in der EU-Kommission, analysierte 2021 in einem Magazin der Saatgut-Branche, worauf es ankäme, wenn die Reform von Erfolg gekrönt sein soll. „Es wäre wichtig, mit der Diskussion und Debatte Schritt zu halten, insbesondere über die sozialen Medien.“ Und weiter:

*„Letzten Endes geht es um die Frage, welches Narrativ gewinnen wird.“*

Mit einem besseren Auge auf den Aspekt der Biodiversität scheint die EU-Kommission diesmal einen Punkt zu landen. Protest äußert sich viel verhaltener.

## Eine Chance für Vielfaltssorten

Einer Schätzung zufolge teilen sich vier Unternehmensgesellschaften die Hälfte des globalen Saatgutmarktes und zugleich 60 Prozent des Agrarchemikaliengeschäfts (5). Konzerne produzieren ihre Sorten für den Weltmarkt. Aus den Samen sollen Pflanzen mit einheitlichen Eigenschaften erwachsen. Das entspricht den Bedürfnissen der rationellen Landwirtschaft.

Die Gleichförmigkeit spiegelt sich in den Erbanlagen wider. „Genetisch sehr uniforme Sorten haben nicht die Fähigkeit, sich an die lokalen Gegebenheiten anzupassen“, sagt Magdalena Prieler. Auch deshalb bedürfen sie günstiger Witterung und des Einsatzes von Pestiziden. Alte Sorten sind da anders. Doch werden sie nicht mehr angebaut, „haben sie keine Chance, sich an veränderte Umweltbedingungen“ zu gewöhnen, so das Bundeslandwirtschaftsministerium auf seiner Internetseite.

Für in Genetik und Erscheinungsform vielfältige Sorten sieht das neue Saatgutrecht ein vereinfachtes Zulassungsverfahren vor. Etwas Vergleichbares existiert heute mit der Erhaltungssortenverordnung, allerdings gelten dort höhere Anforderungen an Feldfrüchte wie Getreide. Sie würden in Zukunft entfallen, ebenso das Verbot, Erhaltungssorten über die Herkunftsregion hinaus zu vermarkten. Damit könnten Vielfaltssorten etwas leichter auf die Felder von Bauern und Gärtnereien finden.

## Probleme für professionelle Anbauer

Die Hürden bei den in der Erwerbslandwirtschaft gefragten einheitlichen Sorten steigen jedoch: So müssten jetzt auch Obst- und Gemüsezüchtungen vor ihrer Zulassung beweisen, dass sie den bereits vertriebsfähigen Sorten in bestimmten Eigenschaften überlegen sind. Das deutsche Landwirtschaftsministerium sieht das kritisch. „Vor allem für kleine Unternehmen, die regional angepasste, robuste Sorten entwickeln“, könne das „eine zusätzliche, nicht zu bewältigende Belastung sein“, sagte ein Sprecher auf Anfrage. Das österreichische Schwesterministerium lehnt die Regelung ebenfalls ab und bringt sich mit seiner Position in die Verhandlungen ein.

Gebhard Rossmannith, Vorstand beim Dachverband ökologischer Pflanzenzüchtung, kommentiert: „Wir haben mit massiven Kostensteigerungen zu rechnen.“ Die zukünftig an die Zulassung geknüpften Nachhaltigkeitskriterien ließen überdies Fragen offen. Dazu zählt die Resistenz einer Sorte gegenüber Krankheiten, was den Pestizideinsatz verringern soll. „Nachhaltigkeit ist für uns eine Systemfrage“, hält Rossmannith entgegen.

## Landwirtschaftsorganisation im Zwiespalt

Der Deutsche Bauernverband warnt in einem Schreiben an die EU-Kommission vor neuen Kosten durch wachsenden Verwaltungsaufwand. Der leichtere Marktzugang für Vielfaltssorten wird aber ebenfalls kritisch gesehen. Die „Innovationskraft der Pflanzenzüchtung“ drohe geschwächt zu werden.

Mit seiner ablehnenden Haltung steht der Bauernverband an diesem Punkt für eine vollkommen andere Position als kleinbäuerliche Vereinigungen wie La Via Campesina und AbL. Allerdings vertritt der Präsident des deutschen und des europäischen Bauernverbands, Joachim Rukwied, nicht allein die Interessen von Landwirten. Deutschlands größter Agrarhändler, die Baywa AG, ist Mitglied in drei Landesbauernverbänden. Baywa wird auch vom Bundesverband deutscher Pflanzenzüchter vertreten und Rukwied bekleidet einen dotierten Aufsichtsratsposten in der Aktiengesellschaft.

Verschiedene Raiffeisen-Genossenschaften und -Gesellschaften beschäftigen sich mit der Pflanzenzucht. Rukwied sitzt im Präsidium des Deutschen Raiffeisenverbands, der wiederum Mitglied des Bauernverbands ist. Im Jahr 2021 richteten beide Organisationen eine wortgleiche Erklärung an die EU-Kommission, um ihre Wünsche an die neue Saatgutgesetzgebung zu kommunizieren (6). Rukwied gehört auch dem Präsidium des Forums moderne Landwirtschaft an, gemeinsam mit Vertretern von Bayer, BASF, dem Bundesverband deutscher Pflanzenzüchter, dem Deutschen Raiffeisenverband, Südzucker und zwei weiteren Personen.

## **Deutschland misstraut der EU-Kommission**

Der EU-Ministerrat behandelte die Saatgut-Verordnung zuletzt am 11. Dezember 2023. Deutschland äußerte Zweifel an der Rechtsform des Brüsseler Vorschlags und setzte sich dafür ein, die neuen Regeln als Richtlinie anstatt als Verordnung zu fassen, da andernfalls „die bewährten und optimal auf die regionalen Gegebenheiten zugeschnittenen nationalen Rechtssetzungen nahezu komplett“ aufgegeben werden müssten.

Die Arbeitsgemeinschaft der für die Saatgutenerkennung zuständigen Landesbehörden lehnt den Verordnungsvorschlag ab und warnt, dass „zusätzliche Kosten auf den Landwirt umgelegt werden“. Da der Gesetzesentwurf „15 delegierte Rechtsakte sowie 23 Durchführungsrechtsakte“ ankündige, wäre eine Beurteilung der Auswirkungen „nur sehr eingeschränkt möglich“.

Der Verordnungsentwurf verstoße gegen das Bestimmtheitsprinzip und damit gegen die EU-Verträge, schreibt ein Rechtsanwalt im Auftrag der Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL). Der Gesetzestext „erweist sich als von Ermächtigungsgrundlagen für Durchführungsverordnungen durchsetzt und verbleibt an entscheidenden Stellen ohne hinreichende Bestimmung eines gesetzlichen Rahmens“.

Wissenschaftliche Mitarbeiter der Geneva Academy, einer von der Universität Genf mitgegründeten Bildungs- und Forschungseinrichtung für Menschenrechte, merken an, dass für Bauern keinerlei Möglichkeiten vorgesehen sind, an der finalen Ausgestaltung des Saatgutrechts mitzuwirken. Man verpasse die Chance, die Rechte der Landwirte zu integrieren, wie sie in der UN-Resolution UNDROP formuliert wurden.

## **Ausblick**

Vor der Anhörung im Parlamentsausschuss am 27. November 2023 verteilten Magdalena Prieler und Mitstreiter am Eingang alte Bohnensorten. Diese Samen dürften Genbanken oder Händler nicht an Bauern verkaufen. Für die Parlamentarier sei das sehr anschaulich gewesen. Der moderierende Abgeordnete Daniel Buda habe dann am Ende der Sitzung gesagt, es sei wichtig, dass diese Vielfalt auch genutzt werde, freut sich Prieler. Doch ob Ministerrat und Parlament ihrem Anliegen folgen, bleibt fraglich. Vielen Ländern ist der Entwurf bereits jetzt zu liberal.

**Über den Autor:** Hakon von Holst, Jahrgang 1999, nahm als Schüler an den Protesten gegen Stuttgart 21 teil, verließ die Schule ohne Abschluss, um sich selbstständig fortzubilden. Ab 2016 Mitarbeit an Permakultur-Projekten, Ausbildung auf einem Permakultur-Hof. Seit 2020 journalistisch tätig, 2022-23 Studium an der Freien Akademie für Medien & Journalismus. Thematische Schwerpunkte sind Agrarpolitik sowie Finanzwirtschaft, insbesondere die Verdrängung des Bargelds. Veröffentlichungen unter anderem in der Berliner Zeitung, bei Manova sowie auf dem Blog von Norbert Häring.

#### **Weiterer Artikel zum Thema:**

- **Permakultur: Mit der Natur arbeiten** (Susanne Wolf, 22.3.2023)

## **Anmerkungen**

(1) In Paragraph 27 Saatgutverkehrsgesetz heißt es, dass der Betrieb eines Samenhandels bei der Landesstelle anzuzeigen ist, wenn nicht lediglich in Kleinstpackungen an Letztverbraucher veräußert wird. Aufzeichnungen über Eingänge und Ausgänge von Saatgut sind sechs Jahre aufzubewahren. Nach Paragraph 1 Absatz 3 Saatgutaufzeichnungsverordnung sind Aufzeichnungen bei Abgabe in Kleinstmengen (nähere Begriffsdefinition siehe Paragraph 42 und Anhang 6 Saatgutverordnung) entbehrlich.

(2) Dazu auch der Bericht des UN-Sonderberichterstatters für das Recht auf Nahrung, Olivier De Schutter, »[Seed policies and the right to food](#)«, 2009, Seiten 8ff.

(3) Siehe [Videoaufzeichnung](#) gegen 16:00 Uhr, 16:05 Uhr oder ab 17:38:20 Uhr.

(4) Diesen Fakt führt die Kommission selbst an: [Study supporting Impact Assessment](#), Oktober 2022, Seite 332. Siehe auch das französische [Gesetz](#).

(5) Man muss von einer Schätzung sprechen, weil zwar Verkaufszahlen von Konzernen bekannt sind, das Gesamtvolumen des Weltmarktes jedoch nur geschätzt werden kann. Die OECD [schreibt](#): »Some highly aggregate estimates have tried to combine sales data from the Big Six with estimates of the size of the global seed market to calculate measures of global market concentration. However, global figures may under- or overstate the degree of market concentration in specific markets.«

(6) Siehe Erklärung des [Raiffeisenverbands](#) und des [Bauernverbands](#).