

Unterrichtung durch die Bundesregierung

Bericht über die Überprüfung des Saatgutrechts

Inhaltsverzeichnis Seite 1 Einführung 1 2 Vorschläge zur Vereinfachung des Saatgutrechts 2 3 Schlussbemerkung 4 Anlagen 5

1 Einführung

Der Deutsche Bundestag hat in seiner Sitzung am 8. November 2001 zu dem von ihm verabschiedeten „Zweiten Gesetzes zur Änderung des Saatgutverkehrsgesetzes“ die Bundesregierung aufgefordert, „... das gesamte Saatgutrecht im Hinblick auf seine ökonomische Sinnhaftigkeit und den tatsächlichen Bedarf zu überprüfen, Vorschläge für eine Vereinfachung oder Liberalisierung des geltenden nationalen wie auch europäischen Rechts zu entwickeln, und ihm binnen zwei Jahren einen Bericht vorzulegen.“

Im Lichte dessen sind die saatgutrechtlichen Vorschriften unter Berücksichtigung ihrer Einbindung in internationale Rechtssysteme auf ihre Notwendigkeit hin zu untersuchen und ggf. Vereinfachungen vorzunehmen, die unter Wahrung der Saatgutqualität, des Verbraucherschutzes sowie der internationalen Wettbewerbsfähigkeit geeignet erscheinen, die Qualität der saatgutrechtlichen Vorschriften, insbesondere ihre Transparenz, zu verbessern und die Regelungsdichte zu verringern. Dies steht im Einklang mit den erklärten Zielen staatlicher Reformpolitik bei der Modernisierung der Verwaltung und der damit verbundenen Rückführung staatlicher Aufgaben auf das notwendige Maß. Die damit einherge-

henden Einsparungen entsprechen ebenfalls gesamtstaatlichen Zielsetzungen.

Bei der Überprüfung ist zu berücksichtigen, dass Teilbereiche des deutschen und gemeinschaftlichen Saatgutrechts im Rahmen weiterer Liberalisierungen der internationalen Handelsbeziehungen in der Kritik stehen. So interpretierten beispielsweise die USA die europäischen Zulassungsregelungen für Pflanzensorten bereits in der Vergangenheit als nicht WTO-konformes Handelshemmnis.

Das Saatgutrecht hatte ursprünglich das Ziel, die Versorgung der heimischen Landwirtschaft mit hochwertigem Saatgut sicherzustellen und damit die Ernährung der Bevölkerung zu gewährleisten. Aufgrund des technischen Fortschritts und der Vernetzung der europäischen und internationalen Märkte stehen der Landwirtschaft in der EU heute ausreichende Mengen geeigneten Saatguts zur Verfügung. Damit hat Saatgut seine strategische Bedeutung bei der Sicherstellung der Nahrungsmittelversorgung verloren.

Ein ausreichendes Niveau an Versorgungssicherheit, Verbraucher- sowie Umweltschutz könnte auch nach einer Reduzierung des Saatgutrechts auf notwendige Kernbereiche gewährleistet werden. Beispiele aus anderen hochentwickelten Wirtschaftsnationen, wie USA, Kanada, Japan, Australien und Neuseeland, die allesamt Saatgutrechtssysteme mit wesentlich geringerer Regelungsdichte und damit auch deutlich niedrigeren volkswirtschaftlichen Kosten praktizieren, belegen dies.

Wie in anderen Wirtschaftsbereichen sollte es vor allem dem Wettbewerb überlassen bleiben, dem Markt die erforderlichen Saatgutmengen und -qualitäten zur Verfügung zu stellen. Dies kann z. B. mittels durchgängiger Einführung von Qualitätssicherungssystemen geschehen, wie sie im Rahmen der Diskussion um mehr Lebensmittelsicherheit ohnehin gefordert und zunehmend auch

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft vom 21. Januar 2004 gemäß Beschluss des Deutschen Bundestages vom 8. November 2001 zu Nummer II.4 auf Bundestagsdrucksache 14/7244.

umgesetzt werden. Der dafür notwendige rechtliche Rahmen ist ständig verfeinert und erweitert worden. Hier sind zu nennen:

- die Erweiterung der Produkthaftung,
- die EG-Basis-Verordnung 178/2002 (landwirtschaftliche Betriebe sind u. U. Lebensmittelunternehmen) und
- die daraus abgeleitete Pflicht zur Rückverfolgbarkeit von Lebens- und Futtermitteln bis zum Acker.

Durch diese und weitere anstehende Regelungen ist der Verbraucherschutz in den letzten Jahren erheblich verbessert worden. Die Rolle des Staates beschränkt sich mehr und mehr auf die Definition von Normen, deren Einhaltung stichprobenartig überprüft wird.

Der vorliegende Bericht wurde vom BMVEL und dem Bundessortenamt erarbeitet und innerhalb der Bundesregierung abgestimmt. Länder und Verbände wurden bislang nicht einbezogen.

2 Vorschläge zur Vereinfachung des Saatgutrechts

2.1 Nationales Recht

Das Hauptgewicht der anstehenden Untersuchungen liegt auf der Saatgutenerkennung und der Sortenzulassung, da gerade diese Bereiche in Deutschland auch aufgrund der föderalen Struktur am umfangreichsten ausgestaltet sind, gleichwohl den Erfordernissen des Marktes nicht hinreichend Rechnung tragen (Verfahrensabläufe – Anlagen 1 und 2). Hier gibt es erhebliches Einsparpotenzial. Dabei muss – wie eingangs erwähnt – die Einbindung in die internationalen Saatgutrechtssysteme berücksichtigt werden. Maßnahmen zur Vereinfachung des bestehenden nationalen Saatgutrechts sind bereits vor einigen Jahren zwischen Bund, Ländern und der Saatgutwirtschaft diskutiert worden. Als Ergebnis wurde u. a. ein Katalog von unmittelbar umsetzbaren Maßnahmen beschlossen, die zwischenzeitlich weitgehend realisiert wurden.

Dies gilt beispielsweise für die jetzt mögliche Einbeziehung privater Feldbestandsprüfer, Probenehmer und Saatgutuntersuchungslaboratorien in das amtliche Saatgutenerkennungsverfahren.

Allerdings haben die damals beschlossenen Maßnahmen nicht zu spürbaren Entlastungen geführt, da der europäische und der internationale Rechtsrahmen nur wenig Spielraum für Reformen bieten. Nachteilig hierbei war aber auch die Struktur der im föderalen System vorgesehenen Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern. Diese erfordert in der Regel langwierige Abstimmungsprozesse, die erfahrungsgemäß durch deutlich unterschiedliche Interessen der Beteiligten bestimmt sind.

Folgende Ansatzpunkte für notwendige weitere Vereinfachungen wurden identifiziert:

2.1.1 Kurz- und mittelfristig aufzugreifende Maßnahmen zur Vereinfachung

- Herabsetzung der Normen für die Anforderungen an den Feldbestand und die Beschaffenheit des Saatguts

Da einige Anforderungen im deutschen Saatgutrecht über die EU-Vorgaben hinausgehen, könnten einzelne nationale Normen dem EU-Niveau angepasst werden. Zu nennen wären etwa die Zahl der Feldbesichtigungen, höhere Toleranzen beim Fremdbesatz oder eine Anpassung der Keimfähigkeitsnormen.

Hier ist allerdings nur ein geringes Vereinfachungspotenzial zu erwarten.

- Reduzierung von Nachprüfungen

Angesichts des mit dem neuen Produkthaftungsrecht erreichten deutlich verbesserten Standards des Verbraucherschutzes könnte der gegenwärtige Umfang vorgeschriebener Nachprüfungen und Nachkontrollen des in den Verkehr gebrachten Saatguts und der amtlich zugelassenen Sorten reduziert werden. Eine Absenkung bei der Zahl nachzuprüfender Saatgutpartien hätte sowohl bei den Anerkennungsstellen der Länder als auch beim Bundessortenamt Kosteneinsparungen zur Folge. So könnte die Nachprüfung analog zu den Gepflogenheiten in anderen Staaten auf Vorstufen- und Basispartien begrenzt werden. Da die Saatgutwirtschaft zunehmend Qualitätssicherungssysteme nutzt, erscheint eine stärkere Verlagerung der Verantwortung für die Produktqualität auf den Saatguthersteller möglich.

- Reduzierung der Zahl der Arten im Artenverzeichnis zum Saatgutverkehrsgesetz

Bei den Überlegungen zur Vereinfachung des Saatgutrechts ist die Frage zu prüfen, ob für bestimmte Pflanzenarten saatgutrechtliche Regelungen gänzlich entfallen könnten. Für ökonomisch weniger bedeutsame Pflanzenarten können bei der EU-Kommission Ausnahmen von der Verpflichtung zur Anwendung der Saatgutregelungen beantragt werden. Dies betrifft beispielsweise eine Reihe von Futter-, Öl- und Faserpflanzen und Gemüsearten. In diesen Fällen könnten Sortenzulassung und Saatgutenerkennung entweder ganz entfallen oder ggf. auf freiwilliger Basis erfolgen. Bereits heute gibt es eine Reihe von Spezies mit geringem Anbauumfang, für die keine Regelungen bestehen. Es ist fachlich nicht mehr gerechtfertigt, für solche Pflanzenarten Sortenprüfung bzw. Saatgutertifizierung aufrechtzuerhalten.

2.1.2 Längerfristig umzusetzende Maßnahmen

- Konzentration der Saatgutenerkennung

Zurzeit gibt es in Deutschland 18 eigenständig operierende amtliche Anerkennungsstellen mit jeweils eigener Verwaltungspraxis (Formular- und Berichtswesen, Gebührenordnungen). Dies führt zu sehr differenzierten Wettbewerbsbedingungen für die Saat-

gutwirtschaft. Durch Schaffung einer zentralen Anerkennungsstelle könnte zum Abbau von Wettbewerbsnachteilen für die Saatgutwirtschaft sowie zur Effizienzsteigerung und Vereinfachung des Verwaltungshandelns beigetragen werden. Eine solche zentrale Struktur der Saatgutenerkennung entspräche im Übrigen der gängigen Praxis in allen anderen EU-Mitgliedstaaten. Auch andere föderal organisierte Staaten wie Österreich haben den Bereich Saatgutenerkennung zentral geregelt. In Kombination mit der bereits jetzt möglichen privaten Feldbesichtigung und Beschaffenheitsprüfung könnte somit ein schlankes, effizientes System geschaffen werden.

Anmerkung:

Von den im EG-Saatgutrecht verankerten Möglichkeiten zur Einbeziehung von Privaten in die Saatgutenerkennung wird in anderen Mitgliedstaaten bereits verstärkt Gebrauch gemacht. So haben etwa Dänemark und die Niederlande ihre Zertifizierungssysteme dergestalt reorganisiert, dass sowohl die Feldbesichtigung als auch die Beschaffenheitsprüfung weitestgehend vom Personal bzw. vom betriebseigenen Labor der Saatgutproduzenten durchgeführt werden. Den staatlichen Stellen obliegen lediglich die Durchführung der vorgeschriebenen Kontrolluntersuchungen, die Ausbildung und Prüfung geeigneten Personals sowie die Autorisierung und Auditierung der Betriebslabore. Bei der Reorganisation der Saatgutenerkennung in den Niederlanden wurden beispielsweise die ehemals vorhandenen sechs eigenständigen Dienststellen auf nur eine zentrale Stelle reduziert.

2.2 EG-Recht

Die unter 2.1 dargelegten Maßnahmen sind unter den geltenden rechtlichen Rahmenbedingungen machbar. Damit sind jedoch nur in begrenztem Maß wirksame Vereinfachungen zu realisieren. Infolge der Einbindung des nationalen Saatgutrechts in das EG-Recht sind diesbezüglich spürbare Effekte nur durch Initiativen zur Liberalisierung dieses übergeordneten Rechtssystems möglich. Dazu werden im Folgenden Vorschläge aufgezeigt.

2.2.1 Vereinfachung auf Grundlage der bestehenden Saatgutrichtlinien

In einem ersten Schritt sollte das bestehende Regelwerk überarbeitet und unter Berücksichtigung veränderter Rahmenbedingungen vereinfacht werden. Eine derartige Initiative dürfte auch die Unterstützung anderer Mitgliedstaaten finden.

- Überprüfung der Artenverzeichnisse in den EG-Richtlinien

Auf EU-Ebene müsste entschieden werden, ob nicht auch sog. „große Pflanzenarten“ wie z. B. Zuckerrüben, Kartoffeln für industrielle Zwecke (z. B. Stärkekartoffeln) und die Gemüsearten aus den saatgutverkehrsrechtlichen Regelungen herausgenommen

werden sollten, das heißt, Verzicht auf Sortenzulassung und Saatgutenerkennung als Voraussetzungen für das Inverkehrbringen von Saatgut dieser Arten.

Zuckerrübe: Zuckerrübensaatgut wird heute überwiegend in einem durch vertragliche Bindungen gekennzeichneten geschlossenen System in Verkehr gebracht. Die für den Anbau geeigneten Sorten werden bereits heute in gemeinsamen Prüfungen zwischen Pflanzenzüchtungswirtschaft und den Zuckerherstellern bestimmt. Nur Sorten, die für die Zuckergewinnung besonders geeignet sind, gelangen auch in den praktischen Anbau. Der Landwirt wählt aufgrund seines Anbauvertrages zwischen einer begrenzten Zahl an Sorten aus. Die Anerkennung des Saatguts durch die amtlichen Stellen hat damit faktisch keine Qualitätssichernde Funktion mehr. Zudem ist die amtliche Nachkontrolle zur Identifizierung von Sorten bei Zuckerrüben aufgrund fehlender eindeutiger morphologischer oder physiologischer Kriterien praktisch unmöglich und derzeit nur mit sehr hohem Aufwand zu realisieren. Zuckerrüben könnten daher aus dem Artenverzeichnis gestrichen werden.

Kartoffel: Ein großer Teil der Kartoffelernte wird industriell verarbeitet (Pommes Frites, Chips, Stärke, Trockenkartoffelprodukte etc.). Der Anbau wird weitestgehend über Anbauverträge geregelt, geeignete Sorten werden wie bei Zuckerrüben evaluiert. Der Landwirt hat in der Regel keine freie Sortenwahl. Auch in diesem Bereich sind daher amtliche Tätigkeiten für Sortenprüfung und Anerkennung nicht erforderlich.

Gemüse: Der Markt für Gemüsesaatgut im gewerblichen Anbau ist hoch professionalisiert. Wenige spezialisierte, überwiegend im europäischen Ausland ansässige Züchtungsunternehmen bedienen dieses Segment. Kennzeichnend ist, dass bei vielen Gemüsearten der Sortenwechsel sehr rasch erfolgt und daher von so genannten Vorvertriebsmöglichkeiten für Saatgut Gebrauch gemacht wird. Das heißt, Saatgut darf bereits vor der amtlichen Sortenzulassung vermarktet werden. Manche Sorten erreichen deshalb gar nicht die amtliche Zulassung, da sie zu diesem Zeitpunkt bereits durch neuere Sorten abgelöst sind oder eine erfolgreiche Marktplazierung gar nicht erreicht werden konnte. Da Gemüsesaatgut darüber hinaus praktisch nur als Standardsaatgut (amtliche Saatgutenerkennung ist nicht erforderlich) vertrieben wird, kann auf staatliche Aktivitäten in besonderem Maße verzichtet werden, ohne Qualitätseinbußen befürchten zu müssen.

- Beibehaltung der Sortenzulassung mit Verzicht auf Anerkennung von Zertifiziertem Saatgut (Z-Saatgut)

Eine solche Maßnahme könnte zur weiteren Vereinfachung bei wichtigen landwirtschaftlichen Pflanzenarten beitragen, wie z. B. beim Abbau der naturgemäß gegebenen Engpässe bei der Saatgutenerkennung in der Zeitspanne zwischen Ernte des Saatguts von Wintergetreide und dessen Wiederaussaat. Die Normen für

Z-Saatgut behielten ihre Gültigkeit; die Erfüllung derselben bliebe dem privaten Sektor überlassen (Saatguthersteller, Inverkehrbringer), der sich seiner Gewährleistungspflicht voll zu stellen hätte. Von staatlicher Seite kann das Marktgeschehen durch Stichproben kontrolliert werden. Basis- und ggf. auch Vorstufensaagut müsste allerdings weiterhin amtlich anerkannt werden, da die strikte Einhaltung der Qualität von Saatgut dieser Kategorien wegen der darauf aufbauenden weiteren Vermehrungsstufen (Zertifiziertes Saatgut) von essenzieller Bedeutung ist und in Anbetracht der vergleichsweise geringen Saatgutmengen auch mit vertretbarem Aufwand geleistet werden kann. In Verbindung mit einer deutlichen Straffung der Anerkennungsstellenstruktur (s. o.) könnte somit ein effizienteres Zertifizierungssystem geschaffen werden.

– Verzicht auf Prüfung der Beschaffenheit von Saatgut

Die bereits für Getreide bestehende Regelung, bei Z-Saatgut nicht alle Partien amtlich auf Keimfähigkeit und technische Reinheit zu untersuchen, ließe sich auch auf andere Pflanzenarten ausdehnen. Konsequenterweise sollte dieses Verfahren dahin gehend ausgeweitet werden, dass die gesamte Beschaffenheitsprüfung, also auch die Gesundheitsprüfung, integriert wird. So ließen sich erheblich größere Effekte in Bezug auf die gewünschte Vereinfachung erzielen.

2.2.2 Vereinfachung durch Ablösung bestehender Regelungen

Weitere Maßnahmen hinsichtlich Vereinfachung, Bürokratieabbau und Modernisierung der Verwaltung könnten durch grundlegende Änderungen der Saatgutrechtssysteme erzielt werden. Ein ausreichendes Niveau an Verbraucherschutz wäre auch bei den nachfolgend beschriebenen Maßnahmen gewährleistet.

– Verzicht auf Saatgutenerkennung

Es erscheint unter den heute gegebenen Bedingungen der Saatgutproduktion denkbar, völlig auf staatliche Aktivitäten in Form der Saatgutenerkennung zu verzichten bzw. alternativ die Zertifizierung auf freiwilliger Basis zu ermöglichen. Die Rolle des Staates könnte sich darauf beschränken, Qualitätsnormen für Saatgut vorzugeben und deren Einhaltung durch Stichproben bei Anwendung eines geeigneten Sanktionensystems im Falle des Verstoßes gegen die staatlich vorgegebenen Normen überwachen. Dies würde erhebliche Ressourcen im Bereich der Saatgutenerkennung freisetzen und die Eigenverantwortung und Flexibilität der Saatgutwirtschaft stärken.

– Zentralisierung der Sortenzulassung

Wie bereits beim Sortenschutz eingeführt, könnte die Europäische Gemeinschaft (Gemeinschaftliches Sorten-

amt) auch die Kompetenz für eine europaweite Sortenzulassung erhalten. Mittels länderübergreifender, regionalisierter Sortenprüfungen könnte das Vorliegen der Voraussetzungen für die Zulassung ermittelt werden. Das hiermit verbundene Potenzial an Bürokratieabbau wäre erheblich. Zudem könnte das Prüfsystem für Antragsteller und Saatgutverbraucher transparenter werden. Die Kosten für die Saatgutwirtschaft ließen sich deutlich senken, was wiederum zur Reduzierung der Saatgutpreise beitragen könnte.

– Verzicht auf Sortenzulassung

Analog zu den Systemen anderer großer Industrienationen (z. B. USA, Kanada, Australien, Neuseeland, Japan) könnte ein völliger Verzicht auf ein Sortenzulassungssystem erwogen werden. Der internationale Saatguthandel funktioniert ohnehin auch bei Anwendung der vorhandenen einschlägigen Systeme OECD (Normen für Sortenreinheit, Kennzeichnung und Nachkontrollprüfung für den internationalen Saatguthandel), ISTA (Methodik der Saatgutuntersuchung), UPOV (System für den privatrechtlichen Schutz von Pflanzensorten). Alternativ könnten kostendeckende Sortenzulassungssysteme in begrenztem Umfang weiterhin vorgesehen werden, um Antragstellern, die sich dadurch Wettbewerbsvorteile versprechen, eine Sortenzulassung auf freiwilliger Basis anzubieten.

3 Schlussbemerkung

Ausweislich der obigen Ausführungen wird deutlich, dass es Potenzial für eine Neuordnung bzw. Vereinfachung des Saatgutrechtes sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene gibt.

Inwieweit dieses Potenzial ausgeschöpft werden kann, bedarf eines Abstimmungsprozesses, der voraussichtlich national eher zu Ergebnissen führen kann, als auf europäischer Ebene, wo es zunächst gilt, die Unterstützung anderer Mitgliedstaaten zu finden, um dann gemeinschaftliche Lösungsvorschläge einer Mehrheit zuführen zu können.

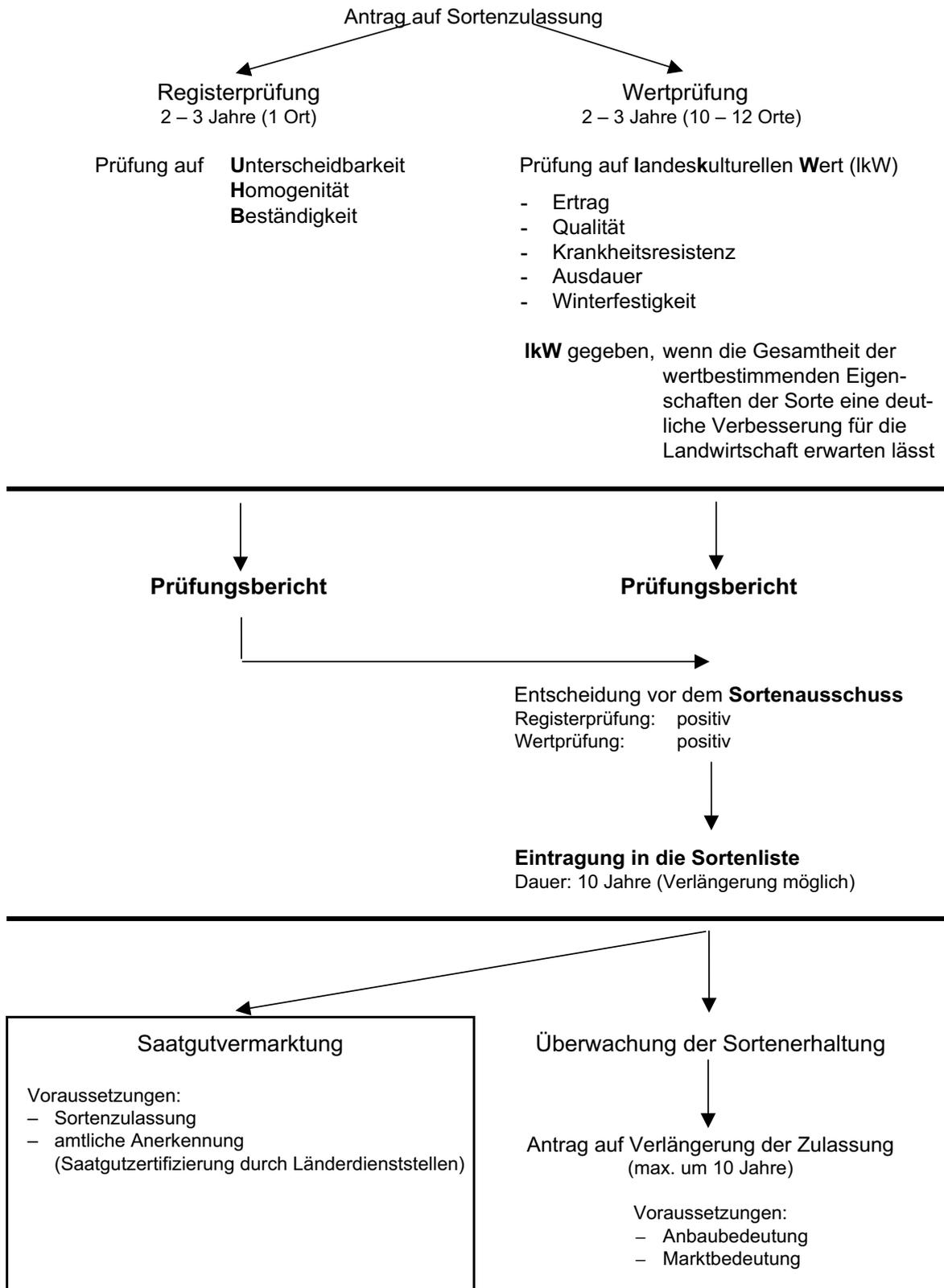
In Anbetracht der komplexen Verflechtung des nationalen Rechts mit europäischen und internationalen Normen wird vorgeschlagen, das Saatgutrecht in einem mehrstufigen Verfahren auf das notwendige, ökonomisch sinnvolle Maß zurückzuführen.

Es sollten deshalb

1. im nationalen Recht noch vorhandene Spielräume für Vereinfachungen konsequent genutzt werden und parallel dazu
2. Vereinfachungen des übergeordneten EG-Rechts initiiert werden.

Anlage 1

Sortenprüfung beim Bundessortenamt



Anlage 2

