Abbildung 1
Blühfläche in der Agrarlandschaft mit einem hohen Anteil nicht autochthonem Saatguts (Foto: Wolfram Adelmann, ANL).

Peter Fischer-Hüftle

Rechtliche Anforderungen an die Auswahl des Saatguts auf Blühflächen und Blühstreifen

Über Förderprogramme haben Blühflächen und Blühstreifen in Bayern deutlich zugenommen. Sie sollen dem Rückgang der Arten in der Agrarlandschaft entgegenwirken und als Lebensraum für Insekten und als Nahrungsgrundlage für Vögel dienen. Das Saatgut für diese Blühflächen unterliegt jedoch den Regelungen über das „Ausbringen" von Pflanzen in § 40 BNatSchG. Grund dafür ist, dass nicht jedes Saatgut für Blühflächen und Blühstreifen naturschutzfachlich gleichermaßen geeignet ist. In dem Beitrag werden die aktuellen und zukünftigen rechtlichen Rahmenbedingungen zur Ausbringung des Saatguts beleuchtet.

1. Bedeutung der Blühflächen für die Ziele des Naturschutzes

Die seit längerem zu beobachtende Verminderung der Anzahl wild lebender Tier- und Pflanzenarten, die sich derzeit in einem starken Rückgang der Insektenfauna zeigt, steht in krassem Gegensatz zum Ziel des § 1 Absatz 1 BNatSchG, (1.) die biologische Vielfalt und (2.) die Leistung- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts einschließlich der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter zu sichern. Augenfällig wird der Zusammenhang der Nutzungsfähigkeit der Naturgüter mit den anderen Zielen des Naturschutzes, wenn man die Bedeutung der Bestäubung durch Insekten für die Produktion von Nahrungsmitteln betrachtet. Andererseits ist eine Hauptursache des Artenrückgangs gerade die intensive landwirtschaftliche Bodennutzung unter Einsatz von Pestiziden und Herbiziden in ausgeräumten Landschaften.

Blühflächen auf landwirtschaftlichen Flächen sollen dem Rückgang der Arten in der Agrarlandschaft entgegenwirken, insbesondere als Lebens-

raum für Insekten und Nahrungsgrundlage für Vögel. Sie werden mit artenreichem Saatgut eingesät und nur eingeschränkt bewirtschaftet. In Bayern wurden zwischen 2008 und 2010 Blühflächen auf über 19.000 Hektar angelegt. In den letzten Jahren nahmen sie stark zu. 2016 wurden 1.200 Anträge mit einem Fördervolumen von 1,03 Millionen Euro gestellt (URL 1), was bei einem Fördersatz von 600 Euro/ha einer Neuanlage von zirka 1.700 Hektar entspricht. Die Laufzeit der Förderung liegt bei 5 Jahren: Aktuell sind im Kulturlandschaftsprogramm (KULAP) 11.000 ha Blühflächen /-streifen beantragt (Ghasemi, Janko & Volz 2018), was der Fläche eines Nationalparks gleichkommt.

Ein wichtiger Punkt aus Sicht des Naturschutzes ist dabei das Saatgut. Die Verwendung von nicht autochthonem Material schafft Konkurrenz zu einheimischen Arten und kann heimische Ackerwildkräuter verdrängen oder zur Florenverfälschung durch nicht heimische Arten führen (URL 2). Eine weitere Folge kann sein, dass Spezialisten, die von heimischen Arten abhängig sind, zu kurz kommen, wenn Zuchtpflanzen – obwohl von derselben Art – eine phänologisch abweichende Entwicklung haben und der Blühzeitpunkt nicht mehr für davon abhängige Arten passend ist. Eine auf die Honigbiene abgestimmte Mischung, welche Wildbienen und andere Wildarten nicht gleichermaßen fördert, nutzt hauptsächlich den Generalisten, aber kaum den gefährdeten Arten (URL 3).

Auch aus Sicht der Bayerischen Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL) als eine landwirtschaftliche Fachbehörde sollen KULAP-Blühmischungen autochthones Saatgut enthalten (Ghasemi, Janko & Volz 2018; URL 4). Andererseits sind in der von der LfL herausgegebenen Liste „KULAP-Qualitätsblühmischungen 2018“, Stand 12.03.2018, viele Saatgutmischungen enthalten, die einen Anteil an Kulturarten von 60–90 % aufweisen.

2. Rechtliche Vorgaben für die Wahl des Saatguts

Das Saatgut für Blühflächen unterliegt den Regelungen über das „Ausbringen“ von Pflanzen in § 40 BNatSchG. Dazu gehören nach der Definition in § 7 Absatz 2 Nr. 2 BNatSchG auch deren Samen.

2.1 Genehmigungspflicht

Nach § 40 Absatz 1 Satz 1 BNatSchG bedarf das Ausbringen von Pflanzen in der freien Natur der Genehmigung, wenn es sich um eine Art handelt, die in dem betreffenden Gebiet in der freien Natur seit mehr als 100 Jahren nicht mehr vorkommt. Der früher im BNatSchG verwendete Begriff „gebietsfremd“ ist entfallen. Inhaltlich hat sich aber nichts geändert. Die Formulierung in § 40 Absatz 1 Satz 1 BNatSchG entspricht der bisherigen Definition in § 7 Absatz 2 Nr. 8 BNatSchG alte Fassung.

Ausbringen bedeutet bei Pflanzen, dass ein Exemplar einer unter § 40 Absatz 1 Satz 1 BNatSchG fallenden Art in die „freie Natur“ entlassen wird. Bei Saatgut kann man das so formulieren: Es wird die Möglichkeit geschaffen oder zugelassen, dass sich in der freien Natur aus dem Saatgut Pflanzen entwickeln. Bei Aussaat auf einer Blühfläche ist das immer der Fall. Unter freier Natur ist der unbesiedelte Bereich zu verstehen. Wie dieser genau abzugrenzen ist (Schumacher & Werk 2010), spielt bei Blühflächen keine Rolle, denn diese liegen in aller Regel im unbesiedelten Außenbereich inmitten landwirtschaftlich genutzter Flächen.

2.2 Ausnahmen von der Genehmigungspflicht

Unter den in § 40 Absatz 1 Satz 4 BNatSchG genannten Ausnahmen sind bei Blühflächen die in Nr. 1 und Nr. 4 genannten Fallgestaltungen von Interesse.

2.2.1

§ 40 Absatz 1 Satz 4 Nr. 1 BNatSchG nimmt den Anbau von Pflanzen in der Land- und Forstwirtschaft von der Genehmigungspflicht aus. Landwirtschaft ist im vorliegenden Zusammenhang die Bodenbewirtschaftung mit dem Ziel der Gewinnung von pflanzlichen Erzeugnissen. Diese dienen der Ernährung von Menschen und Tieren, als Rohstoff für weitere Produkte oder zur Energiegewinnung. Anbau ist in diesem Kontext „nur die bewusste Ausbringung mit Produktionsabsicht und nicht jede Ausbringung auf landwirtschaftlichen Flächen“ (Holljesiefken 2007). Die Ausnahme ist im Hinblick auf ihren Zweck zu interpretieren, die wirtschaftlichen Interessen des Landwirts zu berücksichtigen. Sie hat den Fall im Auge, dass der Landwirt eine unternehmerische Entscheidung darüber trifft, welche Pflanzen er anbauen und am Markt verwerten will. Dann soll ihm bei der Auswahl des Saatguts keine Genehmigungspflicht auferlegt werden.

Auf Blühflächen trifft das so nicht zu. Die Pflanzen auf Blühflächen werden nicht primär in der Absicht produziert, sie zu ernten und wirtschaftlich zu verwerten. Der Ertrag aus der Verwertung der Mahd kann zwar zum Einkommen des Betriebs beitragen. Das ist aber nur ein Nebeneffekt. Im Vordergrund steht nicht die unternehmerische

Teilnahme am Marktgeschehen, sondern die staatliche Förderung als Gegenleistung für die Verpflichtung zu einer bestimmten Art der Flächennutzung. Das Entgelt für die Anlage von Blühflächen stellt demnach nicht die Gegenleistung für einen wirtschaftlichen Wert dort erzeugter Pflanzen dar, sondern die Honorierung einer im öffentlichen Interesse liegenden Flächennutzung nach den Vorgaben des Förderprogramms. Daraus folgt, dass auf den Blühflächen kein „Anbau" von Pflanzen im Sinne der Privilegierung des § 40 Absatz 1 Satz 4 Nr. 1 BNatSchG stattfindet.

Davon abgesehen steht es dem Staat frei, in einem Programm wie etwa dem KULAP die Förderung an bestimmte Voraussetzungen zu knüpfen wie zum Beispiel die Verwendung autochthonen Saatguts. Daran hindert ihn die Ausnahme nach § 40 Absatz 1 Satz 4 Nr. 1 BNatSchG nicht. Eine andere Frage ist, ob die Förderung dadurch unattraktiv werden könnte, denn der Landwirt ist nicht gezwungen, von ihr Gebrauch zu machen (dazu unter 2.2.2).

Anders verhält es sich bei „Energiemischungen" von Wildpflanzen, die zur Verwertung in Biogasanlagen produziert werden. Hier trifft der Begriff „Anbau" zu. Das sind aber keine öffentlich geförderten Blühflächen der hier diskutierten Art, wenngleich auch sie positive Auswirkungen auf den Naturhaushalt haben können.

2.2.2

§ 40 Absatz 1 Satz 4 Nr. 4 BNatSchG gewährt eine befristete Ausnahme, also eine Übergangsregelung. Keiner Genehmigung bedarf danach das Ausbringen von Gehölzen und Saatgut außerhalb ihrer Vorkommensgebiete bis einschließlich 1. März 2020.

Diese Regelung wurde im BNatSchG 2009 geschaffen. Die Gesetzesbegründung (URL 5) führt dazu aus: „Neu aufgenommen ist unter der Nr. 4 eine zehnjährige Übergangsregelung für das Ausbringen von Gehölzen und Saatgut gebietsfremder Herkünfte in der freien Natur. Sie berücksichtigt züchterische und wirtschaftliche Anpassungserfordernisse und dient der Erhaltung der genetischen Vielfalt, die nach Artikel 2 des Übereinkommens über die biologische Vielfalt auch die Vielfalt innerhalb der Arten, also etwa von Unterarten und Populationen, umfasst. Durch die Anpflanzung von Herkünften aus anderen Regionen wird die genetische Vielfalt auf der Ebene der Arten und darunterliegender Sippen wesentlich beeinflusst. Kreuzungen zwischen nicht gebietsfremden und gebietsfremden Herkünften können zu schleichenden Veränderungen des Genpools durch genetische Homogenisierung und zur Auslöschung von Wildsippen führen. Die eingeräumte Übergangsfrist von zehn Jahren soll den Marktteilnehmern die Umstellung auf die Genehmigungspflicht erleichtern." Insbesondere müssen sich die Hersteller auf die Produktion größerer Mengen autochthonen Saatguts einstellen und ein akzeptables Preisniveau erreichen.

Die Übergangsregelung erfährt eine Abschwächung dadurch, dass § 40 Absatz 1 Satz 4 Nr. 4 BNatSchG der befristeten Ausnahme hinzufügt: „Bis zu diesem Zeitpunkt sollen in der freien Natur Gehölze und Saatgut vorzugsweise nur innerhalb ihrer Vorkommensgebiete ausgebracht werden." Damit will der Gesetzgeber verhindern, dass die Übergangsfrist dahingehend missverstanden wird, man brauche sich vor ihrem Ablauf überhaupt nicht um die Problematik des Ausbringens von gebietsfremdem Saatgut zu kümmern.

Die Vorschrift ist als Soll-Regelung ausgestaltet, um eine Abwägung mit anderen Aspekten und eine flexible Handhabung zu ermöglichen: Wenn autochthones Saatgut in ausreichender Menge und zu einem zumutbaren Preis verfügbar ist, soll es verwendet werden. Inwieweit diese Regelung allgemein gegenüber Privatpersonen durchsetzbar ist, braucht hier nicht geklärt zu werden. Sobald die öffentliche Hand eine Maßnahme anordnet oder in Auftrag gibt, die auch die Verwendung von Saatgut umfasst, ist die Soll-Regelung unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und der Kosten-Nutzen-Relation zu beachten. Das kann beispielsweise dazu führen, dass bei der Anlage einer blütenreichen Magerwiese als Kompensation eines Straßenbauvorhabens nur autochthones Saatgut verwendet werden muss.

Im Fall der Anlage von Blühflächen mit öffentlichen Mitteln (KULAP) hat § 40 Absatz 1 Satz 4 Nr. 4 BNatSchG die Wirkung, dass die Verwendung von autochthonem Saatgut gefordert werden soll, sofern es in ausreichender Menge zu einem akzeptablen Preis verfügbar ist. Sollte der derzeitige Fördersatz von 600 Euro pro Hektar und Jahr nicht ausreichen, um die Anlage von Blühflächen mit autochthonem Saatgut attraktiv zu machen, so zwingt § 40 Absatz 1 Satz 4 Nr. 4 BNatSchG den Haushaltsgesetzgeber nicht, den Fördersatz sogleich und ohne Abwägung mit fiskalischen Überlegungen zu erhöhen. Während der Übergangszeit sollte aber zumindest angestrebt werden, dem autochthonem Saatgut möglichst

nahekommende, mit dem Fördersatz finanziell zu vereinbarende Saatgutmischungen zu verwenden, ohne dabei die Akzeptanz des Förderprogramms zu gefährden. Spätestens am 01.03.2020 kann aber der Fall eintreten, dass die Förderung von Blühflächen von den Landwirten nur mehr in Anspruch genommen wird, wenn dafür mehr als bisher gezahlt wird, je nachdem, wie sich die Preise für das dann verpflichtend notwendige autochthone Saatgut entwickeln. Die Förderung der Biodiversität durch Blühflächen sollte es der öffentlichen Hand wert sein, hier größere finanzielle Unterstützung zu leisten. Vor diesem Hintergrund verdient es umso mehr Anerkennung, wenn ein Landwirt aus eigenem Entschluss autochthones Saatgut verwendet.

3. Ergebnis

Die Genehmigungspflicht nach § 40 Absatz 1 Satz 1 BNatSchG für die Verwendung von Saatgut gilt auch auf Blühflächen.

Die Ausnahme des § 40 Absatz 1 Satz 4 Nr. 1 BNatSchG ist nicht auf geförderte Blühflächen anwendbar.

Von der Übergangsfrist des § 40 Absatz 1 Satz 4 Nr. 4 BNatSchG darf bei der mit öffentlichen Mitteln geförderten Anlage von Blühflächen im Hinblick auf Verfügbarkeit und Preis von autochthonem Saatgut Gebrauch gemacht werden.

Literatur

Ghasemi, I., Janko, C. & Volz, H. (2018): Die richtige (Blüh-)Mischung finden. – Bayer. Landw. Wochenblatt 19/2018: S. 41.

Holljesiefken, A. (2007): Die rechtliche Regulierung invasiver gebietsfremder Arten in Deutschland. – Natur und Recht 2007; www.beck-shop.de/holljesiefken-rechtliche-regulierung-invasiver-gebietsfremder-arten-deutschland/productview.aspx?product=115605.

Schumacher, A. & Werk, K. (2010): Die Ausbringung gebietsfremder Pflanzen nach § 40 Abs. 4 BNatSchG. – Natur und Recht 2010: 848–853; https://link.springer.com/article/10.1007/s10357-010-1985-7.

URL 1: Verteilung der Maßnahmen zum Kulturlandschaftsprogramm 2016 I, schriftliche Anfrage und Antwort Bayer. Landtag; www.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP17/Drucksachen/Schriftliche%20Anfragen/17_0014789.pdf (abgerufen am 20.08.2018).

URL 2: Vielfalt aus der Samentüte? Naturschutz und Landschaftsplanung 05/2013; www.nul-online.de/Vielfalt-aus-der%20Samentuete,QUlEPTM4NjI4MjkmTUlEPTExMTE.html (abgerufen am 20.08.2018).

URL 3: Blühflächen in der Agrarlandschaft – Untersuchungen zu Blühmischungen, Honigbienen, Wildbienen und zur praktischen Umsetzung; www.ifab-mannheim.de/Gesamtbericht%20Syngenta-19nov2013.pdf (abgerufen am 20.08.2018).

URL 4: Blühstreifen und Blühflächen richtig anlegen, Flyer LfL 2011; www.lfl.bayern.de/mam/cms07/publikationen/daten/merkblaetter/p_41570.pdf (abgerufen am 20.08.2018).

URL 5: Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege; www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/recht/BT-Drs_16-12274.pdf.

Autor

Peter Fischer-Hüftle,
Jahrgang 1946.

1973 Verwaltungsgericht Regensburg; 1974 Bayerisches Staatsministerium des Innern; 1977 Regierung der Oberpfalz; 1979 Verwaltungsgericht Regensburg, 1992 Vorsitzender Richter, Schwerpunkt seit 1986 Naturschutzrecht; 2003 Lehrauftrag für Naturschutzrecht an der Universität Passau: seit 1975 Veröffentlichungen zum Naturschutzrecht (unter anderem BNatSchGKommentar); seit 1979 Mitwirkung an zahlreichen Tagungen und Lehr gängen der ANL und in anderen Bundesländern; Mitherausgeber der Zeitschrift „Natur und Recht"; 2001 Umweltmedaille des Freistaats Bayern; seit 2011 Rechtsanwalt.

+49 941 29797969
fischer-hueftle@t-online.de

Zitiervorschlag

P. Fischer-Hüftle: Rechtliche Anforderungen an die Auswahl des Saatguts auf Blühflächen und Blühstreifen. – ANLiegen Natur 40(2): 113–116, Laufen; www.anl.bayern.de/publikationen.

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: Anliegen Natur

Jahr/Year: 2018

Band/Volume: 40_2_2018

Autor(en)/Author(s): Fischer-Hüftle Peter

Artikel/Article: Rechtliche Anforderungen an die Auswahl des Saatguts auf Blühflächen und Blühstreifen 113-116