

<https://doi.org/10.1007/s10357-023-4271-1>

„Ausbringen“ von Pflanzen auf Blühflächen gemäß § 40 Abs. 1 BNatSchG

Peter Fischer-Hüftle

© Springer-Verlag GmbH Deutschland, ein Teil von Springer Nature 2024.

Das Ausbringen gebietsfremder Pflanzen bedarf der Genehmigung nach § 40 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG. Der Beitrag geht der Frage nach, ob die Genehmigungsfreiheit für den Anbau von Pflanzen in der Landwirtschaft auch für Maßnahmen zugunsten des Naturschutzes wie z. B. die Anlage von Blühflächen Geltung besitzt.

1. Genehmigungspflicht

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

Nach § 40 Abs. 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.

Ausbringen bedeutet bei Pflanzen, dass ein Exemplar einer unter § 40 Abs. 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,¹ spielt bei Blühflächen keine Rolle, denn diese liegen in aller Regel im unbesiedelten Außenbereich inmitten landwirtschaftlich genutzter Flächen.

2. Ausnahmen

Unter den in § 40 Abs. 1 Satz 4 BNatSchG genannten Ausnahmen ist bei Blühflächen die in Nr. 1 genannte Fallgestaltung von Interesse. Sie nimmt den *Anbau von Pflanzen in der Landwirtschaft* 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. Das daran bestehende öffentliche Interesse und die damit zusammenhängenden wirtschaftlichen Interessen des Landwirts bestimmen die Reichweite der Ausnahmeregelung; ihre Auslegung muss sich an diesem Gesetzeszweck orientieren.

In den allermeisten Fällen ist das Saatgut das Ergebnis vielfacher Züchtungen und kommt „in dem betreffenden Gebiet in der freien Natur“ nicht vor. Vor diesem Hintergrund soll die unternehmerische Entscheidung des Landwirts, welche Pflanzen er anbauen und am Markt verwerten will, nicht in einer lebensfremden Weise durch eine Genehmigungspflicht eingeschränkt und dadurch zugleich die Versorgung mit Nahrungs- und Futtermitteln sowie mit Rohstoffen zur Energiegewinnung gefährdet werden. Anbau ist in diesem Kontext daher „nur die bewusste Aus-

bringung mit Produktionsabsicht und nicht jede Ausbringung auf landwirtschaftlichen Flächen“.² Entsprechendes gilt für forstwirtschaftliche Flächen.

Anders bei der Ausbringung von Saatgut auf Blühflächen. Hier liegen sowohl das private Interesse des Landwirts als auch das öffentliche Interesse nicht innerhalb des mit der Ausnahme verfolgten Gesetzeszwecks. Die Pflanzen werden auf Blühflächen nicht in der Absicht angesät, sie im Rahmen der Urproduktion zu ernten, wirtschaftlich zu verwerten und einen Bedarf zu decken. Der Ertrag aus der Verwertung der Mahd kann zwar zum Einkommen des Betriebs beitragen. Das ist aber nur ein Nebeneffekt. Im Vordergrund steht die staatliche Förderung einer bestimmten Art der Flächennutzung, weil sie im Interesse des Naturschutzes, insbesondere der Biodiversität liegt. Das Entgelt für die Anlage von Blühflächen stellt demnach nicht die Gegenleistung für einen wirtschaftlichen Wert dort „angebauter“ Pflanzen dar, sondern die Honorierung einer im öffentlichen Interesse liegenden Flächennutzung nach den Vorgaben des Förderprogramms. Die unternehmerische Entscheidung des Landwirts beschränkt sich auf die Frage, ob er am Förderprogramm teilnehmen will oder nicht. Anders verhält es sich bei „Energemischungen“ 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.

Außerdem ist es weder Zweck der Ausnahme zugunsten des landwirtschaftlichen Anbaus von Pflanzen, einer eventuelle Knappheit an geeignetem Saatgut durch eine verfehlte Auslegung des Begriffs „Anbau“ entgegenzuwirken, noch kann sie etwa dazu zweckentfremdet werden, die Kosten des Saatguts auf Blühstreifen durch geringere Anforderungen an dessen Herkunft zu senken, wenn diese von Landwirten geschaffen werden. Vielmehr müssen die Fördersätze einpreisen, dass gerade zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes die Regel des § 40 BNatSchG geschaffen wurde. Diese Ziele würden in paradoxer Weise verfehlt, wenn diese Regel ausgerechnet auf Blühstreifen praktisch kaum zur Geltung käme, weil diese meistens von Landwirten angelegt werden und dann die Ausnahme gilt. Die Verwendung von nicht-gebiets-eigenem Saatgut schafft Konkurrenz zu einheimischen Arten und kann heimische Ackerwildkräuter verdrängen oder zur Florenverfälschung durch nichtheimische Arten führen.³ 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.

- 1 Einzelheiten bei A. Schumacher/K. Werk, NuR 2010, 848–853.
- 2 GK-BNatSchG, Köck, § 40 Rdnr. 47; Hollensiefken, Die rechtliche Regulierung invasiver gebietsfremder Arten in Deutschland, 2007, S. 201.
- 3 Vielfalt aus der Samentüte? in: Naturschutz und Landschaftsplanung 05/2013 (<https://www.nul-online.de/Vielfalt-aus-der-Samentueete,QUIEPTM4NjI4MjkmTUIEPTExMTE.html>, abgerufen 28. 8. 2023).

Peter Fischer-Hüftle,
Vors. Richter am VG a. D., Rechtsanwalt,
Regensburg, Deutschland

3. Ergebnis

Als Ergebnis ist festzuhalten, dass auf Blühflächen kein „Anbau“ von Pflanzen im Sinne des § 40 Abs. 1 Satz 4 Nr. 1 BNatSchG stattfindet. Dem entspricht die ganz überwiegende Meinung in der naturschutzrechtlichen Literatur. Sie beschränkt die Ausnahme auf Maßnahmen, die der Gewinnung landwirtschaftlicher Erzeugnisse durch Aussaat (Urproduktion) dienen.⁴ Eine Begründung dafür, bei „temporäre(n) Blühstreifen und Blühflächen auf landwirtschaftlichen Anbauflächen“ die Ausnahme von der Genehmigungspflicht greifen zu lassen, ist nicht ersichtlich.⁵ Der Begriff „Anbaufläche“ beschreibt eine Flächennutzung, bedeutet aber keine unver-

änderbare Flächenwidmung. Solange ein Teil einer „Anbaufläche“ zur Anlage eines Blühstreifens verwendet wird, findet dort kein Anbau i. S. v. § 40 Abs. 1 BNatSchG statt.

- 4) Im Ergebnis ebenso Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 100. EL Januar 2023, BNatSchG § 40 Rdnr. 15, 16; Lau in Frenz/Müggenborg Rdnr. 13; Hellenbroich/Frenz NuR 2008, 453 m. w. N.).
- 5) So aber Skowronek/Eberts/Blanke/Metzing, Leitfaden zur Verwendung von gebietseigenem Saat- und Pflanzgut krautiger Arten in der freien Natur Deutschlands – Hinweise zur Umsetzung des § 40 Abs. 1 BNatSchG, BfN-Schriften 647 (2023), S. 52, ohne nähere Begründung.

Zur Neufassung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung 2023 (UVPVwV 2023) – Bearbeitungsstand: Oktober 2023

Stellungnahme des Deutschen Anwaltvereins durch den Ausschuss Umweltrecht*

© Springer-Verlag GmbH Deutschland, ein Teil von Springer Nature 2024.

1. Vorbemerkung

Der Deutsche Anwaltverein nimmt zur Neufassung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung 2023 (nachfolgend: UVPVwV 2023) wie folgt Stellung.

Die Verwaltungsvorschrift beschränkt sich zu weiten Teilen auf Aussagen, die dem Wortlaut der entsprechenden Gesetzesbestimmungen ohne weiteres entnommen werden können und teilweise selbstverständlich erscheinen. Dies reduziert die Wahrscheinlichkeit, dass sie in der Verwaltungspraxis – insbesondere als Auslegungshilfe – herangezogen wird. Ihre Wahrnehmung und ihr Nutzen würde sich deshalb erhöhen, wenn der Inhalt (vergleichbar etwa den Stellungnahmen des Länderausschusses Immissionschutz) auf solche Aussagen beschränkt würde, die besondere Erkenntnisse enthalten, welche sich in der Praxis der zuständigen Behörden nicht ohne weiteres erschließen.

2. Regelungsgegenstand

Es wird empfohlen, den Rechtscharakter und die Grenzen der Verbindlichkeit der allgemeinen Verwaltungsvorschrift zu erläutern.

Der Entwurf enthält Ausführungen zu seinem „Regelungsgegenstand“ (S. 9). Die Verwaltungsvorschrift gilt danach für die Feststellung der Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Pflicht) und für die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) im Anwendungsbereich des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG). Die Verwaltungsvorschrift regelt nach dieser einleitenden Erläuterung Kriterien, Verfahren und Grundsätze der UVP und nicht die

Durchführung verwaltungsbehördlicher Verfahren insgesamt. In Abgrenzung zu den gesetzlichen Bestimmungen würde es sich empfehlen, die Bestimmung der Verwaltungsvorschrift nicht als Regelungen zu bezeichnen.

Die Bundesregierung sollte zudem ergänzend klarstellen, dass es sich hierbei nicht um eine normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift mit einer Bindungswirkung auch für die Gerichte handelt, sondern sie nur verfahrens- und ermessenslenkende Funktionen und zum Teil auch norminterpretierende Funktionen hat, sodass in diesem Sinne nicht von außenverbindlichen, sondern lediglich behördenintern verbindlichen „Regelungen“ gesprochen werden kann (siehe dazu Winkler, in: Beckmann/Kment, UVPG/UmwRG, 6. Aufl. 2023, § 70 UVPG Rdnr. 15; Hamacher, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht Bd. I, Stand 1.1.2023, § 70 UVPG Rdnr. 21).

Daraus folgt, dass vor allem die sich fortentwickelnde Rechtsprechung zu beachten bleibt und die Verwaltungsvorschriften insoweit keine hinreichende Sicherheit bieten können, dass die darin enthaltenen Aussagen vor Gerichten Bestand haben.

3. Vorhabenbegriff

Der Begriff des Vorhabens ist ein zentraler Begriff im UVPG. Zu Recht weist der Entwurf darauf hin, dass der

*) Stellungnahme Nr. 71/2023, Berlin, im Oktober 2023 – Mitglieder des Ausschusses Umweltrecht sind: Rechtsanwalt Prof. Dr. Hans-Jürgen Müggenborg, Aachen (Vorsitzender); Rechtsanwältin Dr. Marie Ackermann, Hamburg; Rechtsanwalt Prof. Dr. Martin Beckmann, Münster; Rechtsanwältin Dr. Sabrina Desens, Leipzig; Rechtsanwalt Prof. Dr. Wolfgang Ewer, Kiel; Rechtsanwalt Dr. Frank Fellenberg, Berlin; Rechtsanwalt Prof. Hartmut Gaßner, Berlin; Rechtsanwalt Prof. Dr. Remo Klinger, Berlin; Rechtsanwalt Dr. Winfried Porsch, Stuttgart; Rechtsanwalt Prof. Dr. Herbert Posser, Düsseldorf; Rechtsanwältin Claudia Schoppen, Bochum.