

Zur Marktsituation bei gebietseigenen Gehölzen

BMU, rechtliche Lage und zertifizierende Stellen



Foto und Grafik: pixabay

Hasel wird es in Zukunft nur noch selten in den Sortimenten geben.

Zum Abschluss unserer dreiteiligen Serie schildern die Autoren H.-A. Hewicker, zweiter Vorsitzender der FfV e.V., Dr. Bernhard Hosius und Dr. Ludger Leinemann, Firma ISOGEN, und der Geschäftsführer des VDF, Alain Paul, die offizielle Seite, bieten Lösungen an und ziehen ihr Fazit.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU, bis dato BMUB) hatte sich nach der Neufassung des BNatSchG 2009 zunächst weitgehend aus der weiteren Gestaltung zurückgezogen und die Umsetzung dieser Rechtsvorschriften den Naturschutzbehörden der Länder und dem Markt überlassen. Da sich aus dem Gesetz jedoch zunächst keine direkte Aufgabenstellung in diesem Bereich

für die Länder ergab, wurden in den Naturschutzbehörden in der Regel keine zusätzlichen Personalkapazitäten bereitgestellt und die neuen Aufgaben – länderspezifisch sehr unterschiedlich intensiv – nur unzureichend in Angriff genommen.

Insbesondere fehlte es weitestgehend an einem zwischen den Ländern abgestimmten Vorgehen, so dass sich sehr unterschiedliche länderspezifische Lösungsansätze

entwickelten. Der Markt hat nach bestem Wissen und Gewissen reagiert: Zertifizierungssysteme sind entstanden, Betriebe und Pflanzenpartien wurden zertifiziert. Die Landesstraßenbaubehörden arbeiten an einem verbindlichen Standard für Ausschreibungen.

Nachdem dem BMU endlich die unbefriedigende Entwicklung deutlich wurde, ist nun im Zuge der Umsetzung der Verordnung (EU) Nr. 1143/2014 über die gebietsfremden und invasiven gebietsfremden Arten von Pflanzen und Tieren auch der Regelungsbe- reich für die gebietseigenen Gehölze durch die Änderung des BNatSchG vom 15.9.2017 gut zwei Jahre vor Auslaufen der Übergangsregelung nachgebessert und erheblich verändert worden.

Im § 7 Abs. 2 BNatSchG wurden die bisherigen Begriffsbestimmungen für „heimische Art“ (Nr. 7.) und „gebietsfremde Art“ (Nr. 8.) aufgehoben. Dementsprechend werden diese Begriffe dann auch im jetzt gültigen Text des § 40 nicht mehr benutzt. Stattdessen ist die bisherige Definition der gebietsfremden Art im Wortlaut in § 40 Abs. 1 übernommen worden („Pflanzen, deren Art in dem betreffenden Gebiet in freier Natur nicht oder seit mehr als 100 Jahren nicht mehr vorkommt“). Damit ist zwar die Kollision mit der Begriffsbestimmung für die „gebietsfremde Art“ in Art. 3 Nr. 1. der Verordnung (EU) 1143/2014 vermieden worden, aber es fehlt nun ein prägnanter Begriff für die hier gemeinte Kategorie.

Zu kurz gesprungen

Die für den juristisch nicht vorgebildeten Interessenten schwer nachzuvollziehende Gedankenkonstruktion des § 40 ist aber leider beibehalten worden: Die Ausbringung von (nach alter Definition, s.o.) gebietsfremden Pflanzenarten in freier Natur wird von einer behördlichen Genehmigung abhängig gemacht, die im Normalfall wohl nicht erteilt werden wird. Damit ist die Verwendung von in Deutschland nicht vorkommenden Pflanzenarten in freier Natur von vornherein praktisch ausgeschlossen.

Dasselbe gilt aber auch für die Ausbringung von Pflanzen der in Deutschland vorkommenden Arten, wenn sie aus anderen Teilpopulationen innerhalb oder gar außerhalb Deutschlands stammen. Das liegt daran, dass in § 7 Abs. 2 Nr. 3 BNatSchG der Begriff „Art“ definiert wird als „jede Art, Unterart oder Teilpopulation einer Art oder Unterart“. Von diesem faktischen Verbot sind gemäß § 40 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG nur ausgenommen „künstlich vermehrte Pflanzen, wenn sie ihren genetischen Ursprung in dem betreffenden Gebiet haben“. Auch für diese vorgenannte Kategorie hat der Gesetzgeber leider keinen prägnanten Begriff vorgegeben. Wir verwenden dafür in diesem Beitrag durch-



Dr. Bernhard Hosius und PD Dr. Ludger Leinemann betreiben die Firma ISOGEN, Forstgenetik und Forstpflanzenzüchtung, in Göttingen.

gehend das Wort „gebietseigen“ und empfehlen seine Verwendung im Sprachgebrauch und insbesondere im Geschäftsverkehr.

Im Übrigen ist hier darauf hinzuweisen, dass diese Vorschriften für alle Pflanzenarten in allen Entwicklungsstadien (z.B. auch für Saatgut) gelten, also etwa auch für Gräser oder Kräuter. Allerdings sind für diese Problematik bisher keinerlei Regelungen oder Maßnahmen außerhalb der Gruppe der Gehölze bekannt geworden, und es fragt sich, wie eigentlich die Umsetzung außerhalb des Gehölzbereichs vorgesehen ist.

Auch der in der Ausnahmeregelung (s.o.) verwendete Begriff „betreffendes Gebiet“ ist vom Gesetzgeber weder definiert noch abgegrenzt worden. Diesem Mangel sollte für die Übergangszeit bis 2020 durch die Festlegung der sechs Vorkommensgebiete im Leitfaden zur Umsetzung (BARSCH et al. 2012) abgeholfen werden. Der Leitfaden wird mit dem Ablauf der Übergangsfrist (1.3.2020) hinfällig werden. Deshalb ist nun im Zuge der Änderung des BNatSchG in § 54 (Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen) ein neuer Absatz (4b) eingefügt worden. Darin wird das BMU ermächtigt, in einer Verordnung Einzelheiten zur Umsetzung im Gehölzbereich zu regeln. Zum ersten beinhaltet

die Ermächtigung die „Bestimmung der Vorkommensgebiete von Gehölzen und Saatgut“.

Dass hier nun eine bundeseinheitliche Festlegung der Vorkommensgebiete erfolgen soll, die dann auch nach Ende der Übergangsfrist gilt, ist sehr zu begrüßen. Hier ist aber die eindringliche Forderung an den Ordnungsgeber zu erheben, dass die sechs Vorkommensgebiete aus dem Leitfaden möglichst unverändert in die neue Verordnung übernommen werden, da alle im Markt Beteiligten bis zur Programmierung von Datenbanken hin sich darauf eingestellt haben.

Zu ungenau, zu spät

Es bleibt allerdings unklar, was mit dem Vorkommensgebiet von Saatgut gemeint ist und auf welches Saatgut sich diese Regelung bezieht. Exakt nach dem Wortlaut wäre danach Saatgut jeglicher Pflanzenarten betroffen. Ob das aber wirklich die Absicht des Gesetzgebers war, ist für die Autoren nicht ohne weiteres erkennbar. Eignigermaßen nachvollziehbar wäre diese Formulierung, wenn in dem Text „Vorkommensgebiete von Gehölzen und Saatgut zu bestimmen“ vor dem Wort „Saatgut“ das Wort „deren“ vergessen worden wäre. Trotzdem bleibt es naturwissenschaftlich unverständlich, was ein ►



Foto: privat

Hans-Albrecht Hewicker, Forstdirektor i. R., seit 2002 Mitglied im gemeinsamen Gutachterausschuss „Forstliches Vermehrungsgut“ der Länder.

- Vorkommensgebiet von Saatgut sein soll. Hier wäre dringend Klarheit zu schaffen.

Zum zweiten soll in der Verordnung „ein Nachweis, dass Gehölze und Saatgut aus bestimmten Vorkommensgebieten stammen, vorgeschrieben und Anforderungen für einen solchen Nachweis festgelegt“ werden. Für die Betreiber der Zertifizierungssysteme kommen diese geplanten Neuregelungen um einige Jahre zu spät.

Die Systeme und Verfahrensabläufe sind bereits festgelegt, die Datenbanken wurden aufwendig programmiert. Mögliche Änderungen aufgrund neu vorgeschriebener Anforderungen werden die Unternehmen erneut belasten. Warum man sich bei der Neufassung des BNatSchG 2009 zu dieser Problematik nicht am Forstvermehrungsgutgesetz (FoVG) orientiert hat, ist nicht ganz verständlich. Produktion und Handel mit Forstpflanzen funktionieren aufgrund des ausgewogenen und vernünftig gefassten FoVG seit Jahrzehnten reibungslos. Die beiden Zertifizierungssysteme

ZüF und FfV haben innerhalb der Landesforstverwaltungen und des Waldbesitzes insgesamt, aber auch bei den Saatgut- und Pflanzenproduzenten eine große Glaubwürdigkeit erlangt und sind fester Bestandteil der übergeordneten Zertifizierungssysteme PEFC und FSC.

Zum dritten sollen „Regelungen zu Mindeststandards für die Erfassung und Anerkennung von Erntebeständen gebietseigener Herkünfte getroffen werden“. Die Autoren halten Letzteres für sinnvoll, aber ebenfalls für erheblich verspätet: Die meisten Pflanzen gebietseigener Gehölze werden dreijährig gepflanzt und müssten daher für die Verwendung nach Ende der Übergangsfrist bereits jetzt ausgesät worden sein. Dies wird nur in wenigen Fällen bei wenigen Arten möglich gewesen sein.

Daher ist bereits heute sicher, dass es im Jahr 2020 und darüber hinaus zu erheblichen Lieferengpässen kommen wird. Die Naturschutzbehörden der Länder stehen daher nun unter einem erheblichen Druck, Erntebestände gebietseigener Herkünfte zu sichten und anzuerkennen. Das wird allerdings erst möglich sein, nachdem die Vorgaben dafür durch die Verordnung des BMU verbindlich festgelegt worden sind.

Neben diesen zeitlichen Aspekten verkompliziert die Rechtslage die Situation: Grundsätzlich können die Länder im Bereich des Naturschutzrechts von den Bundesregelungen abweichende Bestimmungen treffen, aber dies gilt nicht für das Recht des Artenschutzes (Art. 72 GG), zu dem der § 40 BNatSchG gehört. Dementsprechend werden alle andersartigen Regelungen der Länder durch die Bundesverordnung irrelevant, und es können auch keine abweichenden Regelungen durch die Länder getroffen werden. Hier ist noch anzumerken, dass in dieser Ermächtigungsvorschrift plötzlich der neue, an anderer Stelle im Gesetz nicht benutzte und auch nicht definierte Begriff „gebietseigene Herkünfte“ auftritt.

Leider beinhaltet die Verordnungsermächtigung im § 54 Abs. (4b) BNatSchG nicht die Möglichkeit, in der Verordnung die Aner-

kennungsregister bundeseinheitlich zu regeln. Daher bleibt hier die Regelungsmöglichkeit für die Länder offen, was dann zu ganz unterschiedlichen Länderregelungen für diesen Bereich führen kann.

Die Autoren halten ein einheitliches Anerkennungsregister für absolut notwendig, um den Produzenten (und Zertifizierungssystemen) eine Arbeitsgrundlage zu bieten, welche länderübergreifende Produktion und bundesweiten Handel ermöglicht.

Zertifizierende Stellen

Gesetze, deren Einhaltung nicht kontrollierbar ist, sollten nicht erlassen werden. Im Gegensatz zum Forstpflanzenmarkt (FoVG) sollen die Kontrollen der Marktteilnehmer bei gebietseigenen Gehölzen nicht von staatlichen Stellen durchgeführt werden: „Der Nachweis über diese Prüfungs- und Kontrolltätigkeit der Dokumentationen soll privatwirtschaftlich organisiert werden und kann durch eine Zertifikaterstellung an den Endverbraucher über einen in seiner Prüfungs- und Kontrolltätigkeit unabhängigen Zertifizierer erfolgen“ (BARSCH et al. 2012).

Tatsächlich haben sich im Laufe der Zeit einige Zertifizierungssysteme mehr oder weniger etabliert (z.B. ZgG, EAB, VWW, pro agro, ZüF, FfV). Gemeinsame Grundlage dieser Zertifizierungssysteme ist §40 BNatSchG und der Leitfaden zur Verwendung gebietseigener Gehölze. Trotzdem unterscheiden sich die Zertifizierungssysteme erheblich und die Zertifizierung, das heißt die transparente Darstellung der „chain of custody“ wird mit verschiedenen Methoden erreicht. Während zum Beispiel pro agro (Brandenburg), ZüF und EAB (Süddeutschland) regional orientiert sind, arbeiten ZgG und FfV bundesweit. Die Zertifizierungsansätze reichen von Betriebszertifizierung mit Kontrolle von Lieferpapieren, Maximalmengen und gelegentlichen Kontrollen bei der Ernte (ZgG) bis hin zu einer reinen Produktzertifizierung (pro agro), auch mit Rückstellproben für Kontrollen mittels Genmarkern (FfV). EAB kombiniert Betriebs-

und Produktzertifizierung. Die Vor- und Nachteile dieser unterschiedlichen Ansätze sollen an dieser Stelle nicht erörtert werden, denn es wird sich am Markt zeigen, welche Systeme in Zukunft Bestand haben oder möglicherweise sogar von den Betreibern zurückgezogen werden.

Der Unwille, sich weiterhin mit der Zertifizierung von gebietseigenen Gehölzen zu befassen, wurde durch eine kürzlich erlassene Forderung des BMU geschürt: Die Zertifizierungsstellen werden eine Akkreditierung bei der Deutschen Akkreditierungsstelle (DAkKS) beantragen müssen, um auch weiterhin ihre Tätigkeit ausüben zu können, dabei ist zur Zeit noch nicht einmal ein Mindeststandard (genannt Scope) dazu festgelegt.

Der Sinn dieser Akkreditierung wird aus folgenden Gründen bezweifelt: Die Kosten für die DAkKS-Akkreditierung erscheinen auf den ersten Blick angemessen und wären daher auch nicht zu beanstanden. Dennoch stehen sie mit circa 7.000 Euro alle fünf Jahre und jährlichen Folgebeträgen (BARSCH mündl. Mitt. 11/2017) in keinem Verhältnis zu den Umsätzen für die Zertifikate. Die Preise für die Zertifikate müssten aufgrund der Akkreditierung signifikant angehoben werden, was den Erzeugern aber angesichts der geringen oder gar nicht mehr vorhandenen Gewinnmargen nicht zuzumuten ist. Die Kritik einiger Wirtschaftsverbände und Prüflabore an der Gebührenordnung der DAkKS, welche dem Mittelstand schaden würde, ist auch aus Sicht der Baumschulbranche vollkommen berechtigt (ANONYMUS 2017).

Der Mindeststandard und die zusätzliche Akkreditierung sind nicht dazu geeignet, die Zertifizierungssysteme zu verbessern, unter anderem deshalb, weil es sich bei der DAkKS nicht um Spezialisten für Pflanzenerzeuger, sondern eher für die Industrie handelt. Auch ist zu bezweifeln, dass ein Mindeststandard geeignet sein wird, Unzulänglichkeiten im Markt zu beheben, da es sich ja nur um eine Minimalforderung (= Mindeststandard) handeln kann. Darüber hinaus kann die DAkKS-

Akkreditierung nicht als geeignetes Instrument für eine bessere Information der ausschreibenden Stellen angesehen werden, da die Zertifizierungssysteme auch unter einem Mindeststandard sehr unterschiedlich arbeiten werden.

Grundsätzlich sollte eine Produktzertifizierung so wie beispielsweise bei EAB, VWW, pro agro und FfV praktiziert erfolgen. Eine reine Betriebszertifizierung ist schon aus prinzipiellen Gründen ungeeignet, die bei gebietseigenen Gehölzen oftmals lange Handelskette klar und sicher abzubilden. Darüber hinaus ist zu erwarten, dass in naher Zukunft bei einigen Arten kein oder nur wenig Saatgut vorhanden sein wird, es wird also auch weiterhin importiertes Material in den Baumschulen angezogen werden müssen. Mit einer Produktzertifizierung für die gebiets-eigenen Arten kann hingegen sehr viel sicherer und transparenter gearbeitet werden. In einem Betrieb kann aufgrund der sauberen Trennung von importierter und gebietsheimischer Ware beides nebeneinander produziert werden.

Ausblick

Nach der Auffassung der Autoren kann die zukünftige Entwicklung von Angebot und Nachfrage kaum seriös abgeleitet werden. Es erscheint jedoch sehr wahrscheinlich, dass sich weitere Baumschulen aus dem Markt zurückziehen werden. Eine Verknappung des Angebots allein aus diesem Grund ist nicht wahrscheinlich, da die verbleibenden Produzenten ausreichende Kapazitäten haben.

Wenn jedoch die Ernteunternehmen ihr Angebot an Saatgut gebietseigener Gehölze weiter zurückfahren, da die Produktion unwirtschaftlich ist und die Rahmenbedingungen (Genehmigungen, Registrierung etc.) die Erntemaßnahmen zusätzlich erschweren, könnte dies deutliche Auswirkungen auch auf das Angebot von Pflanzen haben. Einige Arten (Hasel) werden in Zukunft ohnehin nicht mehr oder nur noch in sehr geringen Mengen produziert werden können, ganz einfach deshalb, weil es zu wenige geeignete Ernte-

vorkommen gibt. Schon aus diesen Gründen ist es gut denkbar, dass die Übergangsfrist über das Jahr 2020 verlängert werden muss. Es wird dann weiterhin überwiegend Importware verwendet werden. Das Marktvolumen für tatsächlich gebietseigene Gehölze mit belastbaren Zertifikaten wird aus Kostengründen abnehmen oder ganz zum Erliegen kommen. Angesichts dieser Perspektive ist auch zu erwarten, dass sich Zertifizierungsstellen aus dem Markt verabschieden.

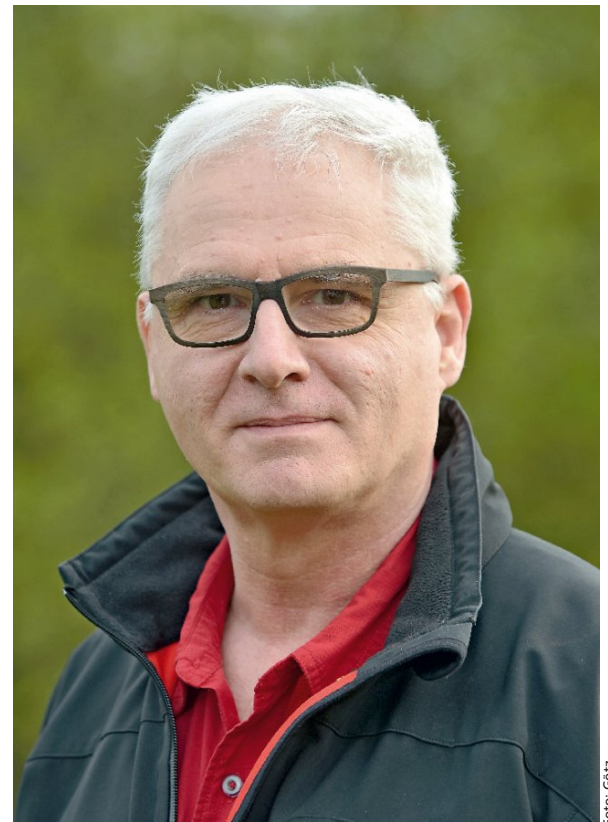


Foto: Götz

Alain Paul, Dipl. Forst-Ing., Nachhaltigkeitsexperte, Verband Deutscher Forstbaumschulen e.V.

Aus heutiger Sicht hatte die Novellierung des BNatSchG insbesondere für Baumschulen und Saatguternter überwiegend negative Folgen, und es sind Arbeitsplätze verloren gegangen, obwohl eigentlich neue hätten entstehen können, wenn die Etablierung des Gesetzes vernünftig und vor allem aktiv vorangebracht worden wäre.

B. Hosius, L. Leinemann,
H.-A. Hewicker, A. Paul

Die Literaturhinweise finden Sie im Downloadbereich unter www.deutschebaumschule.de.