

Entwicklungslinien der Geschichte des deutschen Pflanzenschutzrechts

von Hans-W. Micklitz

I. Phasen der Entwicklung

*Gerd Winter*¹ hat unlängst den Versuch unternommen, zwischen vier Phasen der Entwicklung des Verhältnisses des Menschen zu seinen Lebensbedingungen zu unterscheiden: Kreislaufwirtschaft, Ausbeutung der Natur durch den Menschen, planvolle Bewirtschaftung der Natur und Nachdenken über neue Lösungen. Diese Einteilung in Entwicklungsphasen erweist sich für die Aufarbeitung der Geschichte des deutschen Pflanzenschutzrechts als hilfreich.²

1. Vier Phasen der Entwicklung im deutschen Pflanzenschutzrecht

(1) Kreislaufwirtschaft zeichnet sich durch die Schonung der natürlichen Ressourcen aus. Pflanzenschutzrechtlicher Regelung im heutigen Sinne bedarf es nicht. Der Ausgleich findet über die Natur selbst statt. Gifte sind zwar bekannt, werden aber nur punktuell eingesetzt, um vor allem Nagetiere zu bekämpfen. Dieser relativ harmonische Umgang des Menschen mit Giften ändert sich in der zweiten Phase.

(2) Gifte werden im einsetzenden Industriezeitalter industriell hergestellt und auch planmäßig eingesetzt. Der Weinanbau übernimmt eine Vorreiterrolle. Dort wird erstmalig schon um die Jahrhundertwende präventiv mit Giften gearbeitet, um die Rebläuse zu bekämpfen. Die Landwirtschaft bleibt hinter dieser Entwicklung noch lange zurück. Bis zum Zweiten Weltkrieg dominieren die bäuerlichen Betriebe. Schädlingsbekämpfung findet statt, sicher auch in vermehrtem Umfang, jedoch vordringlich gegen bestimmte Schädlinge, nicht aber präventiv flächendeckend. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg setzt in der Bundesrepublik jener Prozeß der Umstrukturierung der Landwirtschaft ein, an deren Ende die Agro-Industrie³ steht. Arbeitskräfte wandern in die Städte ab, die Verbleibenden müssen rationeller arbeiten, Monokulturen entstehen, die den Einsatz der von der Industrie nunmehr bereitgestellten Pestizide erlauben. Mit der Erfindung von DDT gelingt der Industrie der Durchbruch. Pflanzenschutzmittel werden in großen Mengen produziert und verstärkt in der Landwirtschaft eingesetzt. Die 1957 gegründete Europäische Wirtschaftsgemeinschaft schafft den Binnenmarkt

1 Perspektiven des Umweltrechts, DVBl. 1988, 659.

2 Eine systematische Aufarbeitung unternimmt *G. Staar*, Betrachtungen zur Entwicklung der deutschen Pflanzenschutzgesetzgebung und zur Frage des Einflusses biologischer und anderer Faktoren auf die Auswirkung ihrer Bestimmungen, Habilitationsschrift Jena 1952, 21–80.

3 *W. Krohn/W. Schäfer*, Ursprung und Struktur der Agrikulturchemie, 1978.

für agrarische Produkte. Mit ihrem System der Garantiepreise ermutigt sie die Landwirtschaft, Monokulturen anzubauen und Pestizide auf das Land auszubringen, um die Erträge zu erhöhen.

(3) Geburtshelfer der dritten Phase, der planvollen Bewirtschaftung der Natur, ist die sich in den 60er Jahren abzeichnende Nahrungs- und Umweltkatastrophe. Seit der Veröffentlichung von Rachel Carsons Buch „Silent Spring“ im Jahre 1962, reißt die Diskussion um die Rückstände von Pflanzenschutzmitteln in Lebensmitteln, um die Vergiftung der Umwelt, des Bodens und des Grundwassers nicht mehr ab. Für die deutsche Diskussion bahnbrechend wirkte der „Bericht über den Gebrauch von Pestiziden des Wissenschaftlichen Beratungsausschusses des Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika“ im Jahre 1963.⁴ Dieser sogenannte Kennedy-Bericht leitete eine neue Phase der Entwicklung des Pflanzenschutzrechts in der Bundesrepublik Deutschland ein. Nunmehr werden die Gefahren für Mensch, Tier und Umwelt offen thematisiert und die Notwendigkeit entsteht, das Rechtssystem umzustellen und die Schutzgüter zu integrieren. Lösungen, und insofern hat der Anstoß durch die Vereinigten Staaten symbolische Bedeutung, werden vor allem international gesucht, in der neu gegründeten FAO und der Weltgesundheitsorganisation.

(4) Heute befinden wir uns in einer Phase, in der immer offener zutage tritt, daß auch eine planvolle Bewirtschaftung der Natur nicht die Ziele erreichen kann, die sie sich vorgenommen hat. Die Listen der als gefährlich anerkannten Pflanzenschutzmittel werden immer länger, die Risiken des massenhaften Einsatzes über 25 Jahre hinweg treten immer offener zutage. Nun ist bereits das Grundwasser verseucht, und noch ist unklar, ob das Grenzwertkonzept ausreicht, um die Gefahren für die Gesundheit der Menschen und der Umwelt abzufangen.⁵ Nachdenken über neue Lösungen ist in der Tat angesagt, im Pflanzenschutzrecht der 80er Jahre finden sich nur vorsichtige Fingerzeige. Immerhin scheint sich eine Tendenzwende insofern anzudeuten, als die grundsätzliche Nützlichkeit und Bedürftigkeit von Pflanzenschutzmitteln mehr und mehr problematisiert wird.

2. Vier Phasen der Entwicklung und ihr Niederschlag im Rechtskonzept

Jede Phase der Entwicklung bringt ihre eigenen Regulierungsmechanismen hervor. Mit dem Übergang von einer Phase in die nächste Phase verändern sich die Regulierungsmechanismen und passen sich den Bedürfnissen und Notwendigkeiten der nächsten Phase an. Auf diesen Prozeß der Entstehung der Regulierungsmechanismen in den jeweiligen Phasen, dem Entwicklungsprozeß der Mechanismen über die verschiedenen Phasen hinweg, ihre Verschränkungen untereinander möchten wir das Haupt-

4 In deutscher Übersetzung herausgegeben von der Interparlamentarischen Arbeitsgemeinschaft Bonn.

5 U. Rengeling, Umweltvorsorge und ihre Grenzen im EWG-Recht. Zu den Grenzwerten für Pflanzenschutzmittel in der EWG-Richtlinie über die Qualität von Wasser für den menschlichen Gebrauch (80/778/EWG), Schriftenreihe Recht – Technik – Wirtschaft, Band 50, 1989.

augenmerk richten. Verkehrsregeln mit dem Umgang von Giften nehmen in der Kreislaufwirtschaft ihren Anfang (II). Die gezielte Ausbeutung der Natur durch den Menschen verlangt nach effizienten Allokationsregeln von natürlichen Ressourcen. So entstehen pflanzenschutzrechtliche Regelungen, die ihren Ursprung in der Wirtschaftsförderung haben, die ganz im Dienst des sich entfaltenden Industriezeitalters stehen, die überdies untrennbar verknüpft sind mit militärischen Zwecksetzungen. Aber die gezielte Ausbeutung der Natur durch erhöhten Pestizideinsatz läßt auch das Gefahrenpotential sichtbar werden. Regelungsmechanismen werden benötigt, um als gefährlich erkannte Pestizide aus dem Verkehr zu ziehen – Vermarktungsbeschränkungen (III). Bloße Regelungen der Gefahrenabwehr reichen in der Phase der planvollen Bewirtschaftung der Natur nicht mehr aus, um einerseits die Wirtschaftsförderung mittels des Einsatzes von Pestiziden zu steuern, andererseits aber die Risiken des massenhaften Pestizideinsatzes zu bewältigen. Der Schutz der Gesundheit muß auch regelungstechnisch in das Pflanzenschutzrecht eingebaut werden. Dies geschieht im Wege der Vorverlagerung des rechtlichen Zugriffs. Nicht mehr allein der Handel wird der rechtlichen Regulierung unterworfen, die Ausbringung von Pestiziden wird an die Einhaltung von Marktzulassungsregelungen geknüpft (IV). Doch werden die Schwächen eines Regelungsansatzes, der sich einseitig am Handel, der Vermarktung und schließlich der Marktzulassung orientiert immer deutlicher. Denn er vernachlässigt die Risiken im Arbeitsprozeß und auf der Ebene des Konsums. Der Schutz der Arbeiter, die die Pestizide herstellen, der Anwender, die die Pestizide vor Ort ausbringen und schließlich der Schutz der Bevölkerung vor pestizidverseuchten Nahrungsmitteln sprengt aber den bisherigen Rahmen des zur Verfügung stehenden Regelungswerkes (V). Die vierte Phase verlangt einen integrierten regelungstechnischen Ansatz, er rüttelt an den Grundlagen des bisherigen Pflanzenschutzrechts, an der gesundheits- und umweltpolitisch aufgeladenen regelungstechnischen Konzeption, die im Kern immer noch „Marktverkehrsrecht“⁶ geblieben ist, eben weil sie zwar die Mechanismen gewechselt hat – vom Handel über die Vermarktungsbeschränkung zur Zulassungskontrolle –, im Kern aber doch die Wirtschaftsförderung in den Vordergrund zu stellen scheint.

3. Gang der Untersuchung

Die Darstellung orientiert sich an der Abfolge der Regelungsmechanismen und verknüpft sie mit den verschiedenen Phasen der Entwicklung. Deren Ausprägung wird in je drei Durchgängen durch die Geschichte eingebunden: die Kreislaufwirtschaft, die Ausbeutung der Natur durch den Menschen, die planvolle Bewirtschaftung der Natur. Dabei sind Überschneidungen denkbar, weil gerade in den Anfängen des Pflanzenschutzrechts noch keine oder nur eine geringe Unterscheidung in den Rechtsmechanismen getroffen wird.

6 Unter diesem Begriff fassen wir die Handels-, die Vermarktungs- und die Marktzulassungsregeln zusammen.

II. Regelungen über den Handel mit Giften und Pflanzenschutzmitteln⁷

Verkehrsregeln nehmen in der Kreislaufwirtschaft ihren Ausgangspunkt. Sie zielen darauf ab, den Handel mit Giften, die als Pflanzenschutzmittel eingesetzt werden, unter Kontrolle zu halten. Die Phase der Ausbeutung der Natur durch den Menschen bringt einen neuen Regelungstyp hervor. Es geht nicht mehr um die Regulierung des Handels mit Giften an sich, zu denen eben auch solche zählen, die zum Pflanzenschutz eingesetzt werden. Vielmehr werden Spezialnormen für die Vermarktung von Schädlingsbekämpfungsmitteln geschaffen.

1. Polizeiverordnungen über Gifte und Gifte als Schädlingsbekämpfungsmittel⁸

Regeln über den Umgang mit Giften und speziell mit solchen Giften, die zum Pflanzenschutz eingesetzt werden, finden sich bereits im Mittelalter. Typischerweise verfolgten sie eine doppelte Zielsetzung: (1) Sie lenken den Verkehr mit Giften in gesellschaftlich anerkannte Bahnen und schützen die Menschen vor dem Umgang mit solchen Giften. Der Handel wird in den Händen des Apothekerstandes zentralisiert; der wilde Handel von Giften auf dem Lande unterbunden. Mit dieser Kanalisierung des Gifthandels einher geht ein Prozeß, der letztendlich zur Unterdrückung und Ausschaltung von in der Bevölkerung vorhandenem Wissen führt, sich gegen sogenannte Schädlinge nicht mit Giften sondern mit „natürlichen Methoden“ zur Wehr zu setzen. (2) Gleichzeitig garantiert die Konzentration des Handels in den Händen des Apothekerstandes einen gewissen Schutz der Bevölkerung vor dem unkontrollierten Umgang mit hochgiftigen Stoffen.

Derartige polizeirechtlich konzipierte Regeln über den Handel mit Giften finden sich im damaligen Deutschland noch bis ins 19. Jahrhundert hinein. Sie bewegen sich in dem immer gleichen Spannungsfeld: Der unkontrollierte Giftgebrauch führt zu Risiken, denen durch eine mehr oder weniger präzise Ausgestaltung der Verkehrsregeln begegnet werden soll. Typisch ist für jene Zeit die sächsische Verordnung vom 16.11.1819, in der ein Kompromiß zwischen dem Verbot von Giften und der Duldung unter bestimmten Einschränkungen gesucht wird.⁹ Die sächsische Verordnung empfiehlt einerseits eine Reihe völlig gefahrloser Mittel zur Vertreibung der Ratten und Mäuse, wie das Aufhängen von Blüten der Vogelkirsche oder von Erlenzweigen, das Räuchern mit Heidekraut, Bernsteinsalz oder Spänen von Pferdehufen, das Ausstreuen von Nußkörnern, Weizen-, Roggen- oder Gerstenkörnern, welche in der Lauge von Eichenholzasche geweicht sind, von Badeschwamm, Filz oder weißen Bohnen, die

7 Siehe dazu einführend *Holthöfer/Nüse/Franck*, Deutsches Lebensmittelrecht, Band 2, Vorbemerkungen VI, S. 4 f.; sowie *A. Lorz*, Pflanzenschutz und Gesundheitspolizei, Vorbem. 4, in: *Erbs/Kohlhaas*, Strafrechtliche Nebengesetze, Bd. III, Stand 1990.

8 Siehe dazu *K. Böning*, Zur Geschichte der Polizeiverordnungen über Gifte und giftige Schädlingsbekämpfungsmittel, Nachrichtenblatt Deutscher Pflanzenschutzdienst 24, 1972, 104–108.

9 Dazu *Böning*, a.a.O., S. 106/107.

kleingeschnitten und mit Fett und Mehl geröstet sind, sowie von Blüten und Wurzeln des Königskerzenkrautes. Diese Verordnung verbietet dann aber nicht den Einsatz von Giften, sondern versucht mögliche Gefahren im Umgang dadurch zu verringern, daß die Abgabe lediglich über die Apotheken erfolgen soll und daß Gifte gefärbt werden. Die alten Vorschriften über die Aufbewahrung und Abgabe von Giften kennen bereits Begriffe wie Giftraum, Giftschrank, Unterschlußverhalten, besondere Geräte für den Umgang mit Giften und deren Behandlung, besondere Beschriftung mit Warnworten und Warnzeichen, Erlaubnisatteste, Empfangsscheine, Giftbücher, Beschränkung der Abgabe nur an zuverlässige Personen, Beschaffenheit der Abgabeverhältnisse, Verwendung von Warnstoffen, Warnfarbe und Warngerüchen, Belehrung über die mit den Giften verbundenen Gefahren, Verkauf standardisierter Präparate und dergleichen mehr.¹⁰

In der Phase der Ausbeutung der Natur durch den Menschen werden die Vorschriften über den Handel mit Giften den Notwendigkeiten der industriellen Verbreitung angepaßt. 1906 erfolgt der Erlaß der preußischen Polizeiverordnung über den Handel mit Giften, 1937 die neue Polizeiverordnung über den Handel mit Giften.¹¹

2. Sonderbestimmungen über den Handel mit giftigen Schädlingsbekämpfungsmitteln

Neben die älteren Giftverordnungen treten in der zweiten Phase Sonderregelungen für den Verkehr mit giftigen Schädlingsbekämpfungsmitteln. Abweichend von den Bestimmungen über den Verkehr mit Giften werden Spezialnormen für den Verkehr und Handel mit Schädlingsbekämpfungsmitteln geschaffen. Ihren Ausgang nimmt die Entwicklung mit der Verordnung über die Polizeiverordnungen der Reichsminister vom 14. November 1938.¹² Diese Verordnung gibt dem Reichsminister des Inneren die allgemeine Befugnis, per Polizeiverordnungen all jene sachlichen Gegenstände zu verwalten, die bislang einer gesetzlichen Regelung unterlagen. Am 13. Februar 1940, also 3 Jahre nach Erlaß des Gesetzes zum Schutze der landwirtschaftlichen Kulturpflanzen, ergeht die Polizeiverordnung über den Verkehr mit giftigen Pflanzenschutzmitteln.¹³ Diese Regelung weist äußerlich keinerlei Merkmale auf, die darauf hindeuten, daß bereits Krieg herrscht und im Kontext von Maßnahmen steht, die die Nationalsozialisten zur Sicherung der Ernährung getroffen haben, um den Krieg führen zu können.¹⁴ Deutlich wird in der Polizeiverordnung von 1940 die Nähe zu all jenen Regelungen, die sich mit dem Verkehr und dem Handel von Giften befassen. Erfaßt werden nur Giftfertigwaren, d.h. Pflanzenschutzmittel in abgabefertigen Packungen. Für die Rohstoffe, aus denen die Pflanzenschutzmittel gefertigt werden, gilt dagegen allgemein die Vorschrift

¹⁰ Böning, a.a.O., S. 107.

¹¹ Siehe dazu H. Kemper, Kurzgefaßte Geschichte der tierischen Schädlinge, der Schädlingskunde und der Schädlingsbekämpfung (ohne Jahresangabe, wahrscheinlich 1955), S. 320 f., insbesondere S. 323 und 324.

¹² RGBl. I, 1582.

¹³ RGBl. I, 349.

¹⁴ Dazu noch näher unter IV.1.

über den Verkehr mit Giften von 1937.¹⁵ Detailliert werden dann in einzelnen Paragraphen die Abgabebehältnisse, die Verwendung von Warnstoffen (heute geregelt in der Gefahrstoffverordnung),¹⁶ die Abgabestellen (Apotheken sowie Pflanzenschutz- und Düngemittelhandlungen), die Aufbewahrung und die Abgabe geregelt.

Mit dem Gesetz zur Änderung und Ergänzung der Polizeiverordnung über den Verkehr mit giftigen Pflanzenschutzmitteln vom 3. März 1953¹⁷ übernimmt die Bundesrepublik die Polizeiverordnung in ihren Regelungsbestand. Ohne die einzelnen Bestimmungen zu ändern, wird in dem Gesetz der Bundesminister des Inneren ermächtigt, die Anlage I der Polizeiverordnung über den Verkehr mit giftigen Pflanzenschutzmitteln vom 13. Februar 1940 durch Rechtsverordnung zu ändern und zu ergänzen. Dies geschieht dann auch gleich zweimal: am 13. Juli 1954¹⁸ und schließlich in der zweiten Verordnung zur Änderung und Ergänzung der Anlage I der Polizeiverordnung über den Verkehr mit giftigen Pflanzenschutzmitteln vom 15. August 1956.¹⁹

Eine Neuregelung der Bestimmungen über den Handel mit Pflanzenschutzmitteln erfolgt ab 1960 durch die Bundesländer, die sich auf ihre Kompetenzen besinnen.²⁰ Zwischen 1960 und 1970 haben nahezu alle Länder von ihrer Kompetenz regen Gebrauch gemacht.²¹

Man sollte annehmen, daß die Kompetenzneuverteilung zu einer erheblichen Rechtszersplitterung geführt hat. Dies ist dem äußeren Anschein nach auch der Fall, inhaltlich haben sich jedoch die Bundesländer an der Polizeiverordnung aus dem Jahre 1940 orientiert. Das eigentlich Interessante an der Neuverteilung der Kompetenzen sind nicht die Unterschiede in der Regelungstechnik, sondern mögliche Unterschiede in den einzelnen Anlagen zu den Polizeiverordnungen.²²

Die immer wieder angestrebte formale Vereinheitlichung der Regeln über den Verkehr und Handel mit giftigen Pflanzenschutzmitteln gelang erst mit der Verabschiedung der

15 Siehe die Nachweise in Fn. 7.

16 Vom 26.8.1986, BGBl. I, 1470.

17 BGBl. I, 43.

18 BGBl. I, 216.

19 BGBl. I, 746.

20 So Lorz, a.a.O. unter 4a, S. 5.

21 Siehe dazu die Liste bei *Nüse/Franck*, Deutsches Lebensmittelrecht, 1968, S. 1941 und *H.H. Heins*, Pflanzenschutzproduktion und Umweltschutzrecht, 1981, S. 114, 1125 ohne Bremen. Hier wurde die erste Verordnung am 23. Februar 1906 (Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen vom 23. Februar 1906, Verordnung betreffend Abänderung der Vorschriften über den Handel mit Giften) erlassen. Nach Verabschiedung des Polizeigesetzes vom 5. Juli 1960 (GBl. 73) erging die erste Polizeiverordnung über den Handel mit giftigen Pflanzenschutzmitteln mit 16. März 1962. Diese wurde mehrfach geändert: am 23. Juli 1962 (Gesetzblatt 191), am 17. September 1964 (Gesetzblatt 116), am 27. Januar 1966 (Gesetzblatt 31) und schließlich am 8. Juni 1967 (Gesetzblatt 60).

22 Von einem Vergleich nehmen wir Abstand, obwohl sich möglicherweise interessante Aussagen über die unterschiedliche Geschwindigkeit des Regelungszugriffs auf einzelne Gefahren gewinnen ließen.

Gefahrstoffverordnung vom 26. August 1986,²³ die aufgrund der §§ 13 Abs. 3, 14 Abs. 2, 17 Abs. 1, §§ 19 und 25 des Chemikaliengesetzes vom 16. September 1980²⁴ erlassen wurde. Gemäß § 47 Abs. 6 Nr. 12 der Gefahrstoffverordnung sind am 1. Oktober 1986 sämtliche Polizeiverordnungen der Bundesländer über den Handel mit Giften und giftigen Pflanzenschutzmitteln außer Kraft getreten. Geblieben ist den Ländern nach Nr. 14 lediglich die Kompetenz, Regelungen über die Sachkunde, Anzeige und Erlaubnis für das Inverkehrbringen von zugelassenen Pflanzenschutzmitteln zu erlassen. Damit, so wäre zu hoffen gewesen, hätte an sich Transparenz erzielt werden können. Doch ist das Verhältnis der verschiedenen Regelungen über den Handel mit Pflanzenschutzmitteln, Chemikaliengesetz, Pflanzenschutzgesetz und Gefahrstoffverordnung alles andere als durchsichtig.²⁵

Aus dem zweiten Abschnitt der Gefahrstoffverordnung „Inverkehrbringen gefährlicher Stoffe und Zubereitungen“ sind die Vorschriften über die Kennzeichnung (§§ 4 und 7), die Verpackung, Warnstoffe (§§ 10), die Abgabe an einen ausgesuchten Personenkreis nach Giftkategorien und im dritten Abschnitt „Umgang mit Gefahrstoffen“, die Vorschriften über die Kennzeichnung bei der Verwendung (§ 23) sowie die Vorschriften über die Aufbewahrung und Lagerung (§ 24) von Bedeutung. Nimmt man diese Vorschriften zusammen, so ergibt sich in der Tat, daß die wesentlichen Elemente, die bislang in den Länderpolizeiverordnungen abgehandelt waren, nunmehr von der Gefahrstoffverordnung gedeckt sind. Vergleichsweise unvollständig sind die Regelungen über die Abgabe von Pflanzenschutzmitteln sowie das völlige Fehlen von Maßnahmen, um den Schutz all jener sicherzustellen, die die Pflanzenschutzmittel ausbringen.²⁶

III. Regelungen über Vermarktungsbeschränkungen von Pflanzenschutzmitteln

Mit den Vermarktungsbeschränkungen taucht ein neuer Regelungstyp in der Geschichte des Pflanzenschutzrechts auf. Vermarktungsbeschränkungen begrenzen die An- und Verwendung bestimmter als besonders gefährlich erkannter Pflanzenschutzmittel. Der Unterschied zu den Polizeiverordnungen ist virulent. Dort werden lediglich allgemeine Anforderungen an die Verkehrsfähigkeit von Pflanzenschutzmitteln insgesamt festgelegt, nicht aber einzelne als gefährlich erkannte Substanzen oder Verbindungen in ihren Anwendungs- und Verwendungsbedingungen reguliert.

23 BGBl. I, 1470.

24 BGBl. I, 1718.

25 Siehe zur Problematik *M. Kloepfer*, Chemikaliengesetz und andere Stoffgesetze, in: Gesellschaft für Rechtspolitik (Hrsg.), Chemikalienrecht, 1986, 45 f.

26 Siehe hierzu *M. Kloepfer*, der vom Vorrang des § 6 Abs. 1 (alt) des Pflanzenschutzgesetzes gegenüber § 17 Nr. 2 des Chemikaliengesetzes ausgeht und deshalb eine Kompetenz zu Regelungen des Verwenderschutzes in der Gefahrstoffverordnung ablehnen müßte, a.a.O., S. 46. Wir werden auf die Problematik des Anwenderschutzes noch einmal zurückkommen, dazu unten V. 2.

1. Kontinuität des Rechtsinstruments

Die Bundesverordnung über die Bekämpfung von Pflanzenkrankheiten vom 30.8.1917²⁷ entspringt kriegswirtschaftlichen Erwägungen. Sie ermächtigte die Landeszentralbehörden zum Erlaß gewisser einschlägiger Vorschriften, und bedrohte Zuwiderhandlungen gegen sie mit Strafe. Hier steht im Vordergrund die Sicherstellung der Ernährung der Bevölkerung im Kriegsfall. Am 29. Januar 1919 folgt dann die Verordnung über die Schädlingsbekämpfung mit hochgiftigen Stoffen,²⁸ die lange Zeit die Grundlage bildete, spezielle Verwendungsvorschriften über die Schädlingsbekämpfung mit hochgiftigen Stoffen zu erlassen. Einige 50 Ausführungsverordnungen wurden aufgrund der Verordnung von 1919 erlassen, die die Anwendung hochgiftiger Stoffe im Pflanzenschutz regeln.²⁹

Die Vorschriften erreichen dabei eine erhebliche Regelungstiefe. Als Beispiel sei die Verordnung vom 22.8.1927³⁰ und vom 25.3.1931³¹ über die Anwendung von Blausäure herausgegriffen. Die Verordnung vom 22.8.1927 verbietet in § 1 den Gebrauch von Blausäure. Von dem Verbot ausgenommen ist die Tätigkeit der Heeres- und Marineverwaltung sowie die wissenschaftliche Forschung in Anstalten des Reiches und der Länder. Darüber hinaus sieht die Ausführungsverordnung die Möglichkeit vor, die Anwendung von Blausäure zur Ausgasung und Entwesung ganzer Gebäude in einer besonderen Bestimmung zu regeln. Dies ist in der Verordnung vom 25.3.1931 geschehen. Dort wird dezidiert abgehandelt, daß eine Erlaubnis für die Ausgasung nur erteilt werden darf, wenn ein Bedürfnis besteht; wenn der Nachweis erbracht ist, daß die Personen, die das Verfahren durchführen wollen, gut beleumdet sind und die notwendige Zuverlässigkeit bieten. Die Anwender müssen ihre Qualifikation durch eine entsprechende Ausbildung nachweisen. Diese Ausbildung umfaßt auch Maßnahmen der ersten Hilfe bei Unglücksfällen. Sodann wird dargestellt, wie die Ausgasung durchgeführt werden soll: Zwei Personen müssen anwesend sein; der Einsatz der Blausäure, der in einem Arbeitsgang zur Anwendung gebracht werden kann, wird mengenmäßig beschränkt; den Arbeitern wird eine Erholungspause von 15 Minuten zwischen den Arbeitsgängen verordnet, sie müssen Schutzmasken tragen; schließlich muß an Ort und Stelle ein Sauerstoffatmungsgerät bereitgehalten werden sowie die notwendige medizinische Ausrüstung für den Notfall. Um den Schutz von Menschen und Haustieren zu gewährleisten, ist die Ausgasung rechtzeitig anzukündigen; die Bewohner dürfen die Gebäude erst dann wieder beziehen, wenn eine gewisse Wartezeit abgelaufen ist und der verantwortliche Leiter festgestellt hat, daß die Blausäure in den Einrichtungsgegenständen nicht mehr nachweisbar ist. Sodann ist über den gesamten Vorgang der Durchgasung eine Niederschrift anzufertigen.

27 RGBl. S. 745.

28 RGBl. 1919 I, S. 165.

29 Siehe dazu *Hötzel/Wachendorf*, Pflanzenschutzrecht für Vertreiber und Anwender chemischer Pflanzenbehandlungsmittel, AGRAR 1977, 277; einen Überblick über die aufgrund der Verordnung von 1919 verabschiedeten Regeln bietet *Holthöfer/Nüsel/Franck*, Deutsches Lebensmittelrecht, Band 2, Vorbemerkung 6, S. 4.

30 RGBl. I, 297.

31 RGBl. I, 83 i.d. Fassung vom 6.4.1943, RGBl. I, 179.

Vergleichbare Ausführungsvorschriften existieren über die Anwendung von bleihaltigen Verbindungen im Weinbau (Verordnung vom 29.3.1928),³² über die Anwendung arsenhaltiger Verbindungen im Weinbau (Verordnung vom 17.7.1934).³³

Verwendungsbeschränkungen, terminologisch heute Anwendungsverbote und Anwendungsbeschränkungen, gehören seit 1919 zum gesicherten Bestand des Pflanzenschutzrechts. Die Verordnung aus dem Jahre 1919 hat eine Vorreiterfunktion übernommen, nachfolgende gesetzliche Regelungen des Pflanzenschutzrechts übernehmen dieses Instrument. Das gilt einmal für § 2 „Bekämpfung im Inland“ des Gesetzes zum Schutze der landwirtschaftlichen Kulturpflanzen vom 5. März 1937.³⁴ § 2 ermächtigte den damaligen Reichsminister für Ernährung und Landwirtschaft Vorschriften und Anordnungen zu erlassen, die, so Nr. 7: „Anwendung bestimmter Verfahren oder Mittel für die Bekämpfung von Krankheiten oder Schädlingen vorschreiben oder verbieten“. Nur unwesentlich verändert findet jener Ermächtigungsvorbehalt Eingang in § 6 des Pflanzenschutzgesetzes vom 10. Mai 1968.³⁵ Bis heute gehört er zum gesicherten Bestand des Pflanzenschutzrechts, auch in der Fassung des Gesetzes zum Schutze der Kulturpflanzen (Pflanzenschutzgesetz) vom 15. September 1986.³⁶ Nunmehr ist es § 7 des Gesetzes.

2. Kontinuität im Wandel des Schutzzwecks

Vordergründig hat es den Anschein, als ob mit den Regelungen aus dem Jahre 1919 die Menschen vor den Gefahren geschützt werden sollen, die aus dem Einsatz der hochgiftigen Schädlingsbekämpfungsmittel für sie resultieren. Tatsächlich legt die Verordnung aus dem Jahre 1919 den Schutzzweck nicht offen. Erst die verschiedenen Ausführungsbestimmungen lassen die Schlußfolgerung zu, daß hier Gefahren für die Gesundheit der Menschen abgewendet werden sollen. Dabei ist jedoch nicht auszuschließen, daß tatsächlich noch ein anderes Motiv hinter der regulatorischen Aktivität stand: Mit den Ausführungsbestimmungen könnten mögliche Verunsicherungen in der Bevölkerung abgearbeitet worden sein, die aus dem Giftgaseinsatz im Ersten Weltkrieg resultierten.

Der Sache nach handelt es sich in den Ausführungsverordnungen um typische Maßnahmeregelungen, die auf konkrete Gefahrensituationen reagieren und entsprechende Verfahren entwickeln. Typisch für die Phase der Ausbeutung der Natur durch den Menschen ist das Denken in Gefahrenabwehrkategorien. Nicht das grundsätzliche Risiko des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln für die Menschheit steht zur Disposition; Risiken werden gedacht als einzeln auftretende Mißbräuche oder Unfälle, denen durch geeignete Abwehrregeln zu begegnen ist. Solcherlei Regelungen behindern aber nicht

32 RGBl. I, 137.

33 RGBl. I, 712 i.d. Fassung vom 20.4.1942, RGBl. I. 276.

34 RGBl. I, 271.

35 BGBl. I, 352.

36 BGBl. I, 1515.

grundsätzlich den technischen Fortschritt und die technische Entwicklung von Pflanzenschutzmitteln. Sie leiten die Entwicklung lediglich in entsprechende Bahnen und schaffen Vorsorge für Ausnahmesituationen.

An dem Gefahrenabwehrcharakter der Vermarktungsbeschränkungen hat sich in mehr als sieben Jahrzehnten nichts geändert. Auch heute noch erfüllt der Ermächtigungsvorbehalt ebenso wie damals vor allem die Funktion, offensichtliche Schäden zu begrenzen.³⁷ Doch täuscht die äußere Kontinuität des Instruments über die Veränderung der Schutzziele in diesem Zeitraum hinweg.³⁸ Zwar gehen Anwendungsverbote und Anwendungsbeschränkungen in ihren ersten Anfängen auf die Kreislaufwirtschaft zurück, sie entwickeln sich aber in der zweiten Phase zu Instrumenten, die ganz in den Dienst der Steigerung der Agrarproduktion gestellt werden. Das zeigt sich deutlich in der Zielsetzung des Gesetzes zum Schutze der Kulturpflanzen von 1937. Als Anwendungsverbote und Anwendungsbeschränkungen in den Dienst einer planvollen Bewirtschaftung der Natur gestellt werden, so geschehen mit dem Erlaß des Pflanzenschutzgesetzes von 1968, wächst den Anwendungsverböten und Anwendungsbeschränkungen die Aufgabe zu, neben der Wirtschaftsförderung auch den Schutz der Gesundheit und den Schutz der Tiere zu berücksichtigen. Doch dauert es noch weitere 18 Jahre, nämlich bis zur Verabschiedung der Novellierung des Pflanzenschutzgesetzes von 1986, bis der Umweltschutz explizit in den Katalog der Schutzziele aufgenommen wird.

Seit 1968, dem Erlaß des ersten Pflanzenschutzgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, hat der Gesetzgeber mehrfach Gebrauch von dem Ermächtigungsvorbehalt gemacht. Die erste Pflanzenschutzverordnung datiert vom 23. Juli 1971.³⁹ Sie enthielt keinerlei Anwendungsverbote, sondern lediglich Anwendungsbeschränkungen und die terminologisch seltsam formulierten „beschränkten Anwendungsverbote“.⁴⁰ Am 31. Mai 1974 wurde die Verordnung über Anwendungsverbote und Anwendungsbeschränkungen für Pflanzenschutzmittel novelliert.⁴¹ Erstmals werden nun Anwendungsverbote in den Katalog aufgenommen. Am 7. April 1977 wird die Verordnung erneut geändert.⁴² Am 19. Dezember 1980 wird die Verordnung umbenannt in Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung.⁴³ Nach einer weiteren Änderung vom 2. August 1982⁴⁴ erhält die Verordnung am 27. Juli 1988 ihre heutige Form.⁴⁵

37 Siehe dazu C. Weber, Die Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung, in: Seminar-Protokoll „Pestizide im Paragraphendschungel“, 24.–26. Juni 1988, Bad Godesberg, Pestizid-Aktions-Netzwerk.

38 Die Wandlung des Schutzzweckes steht im Mittelpunkt der Analyse der Marktzulassungsbestimmungen, IV.

39 BGBl. 1971 I, 1117.

40 Siehe dazu detailliert C. Weber, a.a.O., S. 3.

41 BGBl. 1974 I, 1204.

42 BGBl. 1977 I, 564.

43 BGBl. 1980 I, 2335.

44 BGBl. I, 1125.

45 BGBl. 1988 I, 1196.

Läßt man die Geschichte dieser verschiedenen Verordnungen über mehr als 20 Jahre hinweg Revue passieren, so fällt auf, daß die Grundstruktur nach wie vor diejenige ist, wie sie bereits 1919 angelegt war. Danach können Anwendungsverbote oder Anwendungsbeschränkungen ausgesprochen werden, Ausnahmegenehmigungen sind aber zulässig. Diese konnten damals neben Forschungszwecken vor allem zu militärischen Zwecken gegeben werden, heute dagegen ist letztere nicht mehr ausdrücklich erwähnt. Terminologische Verschiebungen erscheinen als bloße Kosmetik. War seit 1974 die Unterteilung in Anwendungsverbote, Anwendungsbeschränkungen und beschränkte Anwendungsverbote gängig, so gilt nunmehr die Dreiteilung in Anwendungsverbote, eingeschränkte Anwendungsverbote und bloße Anwendungsbeschränkungen. Jenseits solcher begrifflichen Verschiebungen fällt vor allem auf, daß die Liste der Anwendungsverbote über die Jahre hinweg immer länger wird. Eine herausragende Stellung nimmt mehr und mehr der Schutz des Grundwassers ein.

3. Produktionsverbote

Eine neue Qualität haben die Anwendungsverbote und Anwendungsbeschränkungen nach dem Pflanzenschutzgesetz durch den Erlaß spezielle Produktionsverbote erreicht. Eine herausragende Stellung nimmt das Gesetz über den Verkehr mit DDT vom 7.8.1972⁴⁶ ein. Im Rahmen ihres Umweltprogramms (BT-Drucksache VI/2710) hatte die Bundesregierung im März 1971 bereits beschlossen, die in der Verordnung über Anwendungsverbote und -beschränkungen für Pflanzenschutzmittel vom 23.7.1971 ausgesprochenen Anwendungsbeschränkungen von DDT durch ein gesetzliches Verbot zu ergänzen. Das DDT-Gesetz vom 7.8.1972 berührt die Anwendungsbeschränkungen der Verordnung von 1971 nicht. Vielmehr verbietet es grundsätzlich das Herstellen, die Ein- und Ausfuhr sowie das Inverkehrbringen von DDT. Eine parallele Regelung gilt für Pentachlorphenol (PCP), dessen Produktion nach dem Chemikaliengesetz am 12.12.1989 untersagt worden ist.⁴⁷

IV. Regelungen über die Marktzulassung von Pflanzenschutzmitteln

Regeln über die Marktzulassung von Pflanzenschutzmitteln entstehen in der zweiten Phase der Ausbeutung der Natur durch den Menschen. Sie regeln und legitimieren den planmäßigen, flächendeckenden Einsatz von Pflanzenschutzmitteln, um die landwirtschaftlichen Erträge zu erhöhen. Die Geschichte der Regeln über die Marktzulassung von Pflanzenschutzmitteln ist die Geschichte des sich wandelnden Förderzweckes.

46 BGBl. I, 1385; siehe dazu *Holthöfer/Nüsel/Franck*, Deutsches Lebensmittelrecht, Band 2, Gesetz über den Verkehr mit DDT, S. 1 f.

47 Pentachlorphenolverbotsverordnung (PCP-V) v. 12.12.1989, BGBl. I, 2235.

1. „Seuchenbekämpfung“ zur Vorratssicherung

Wahrscheinlich gab es schon im Mittelalter Schädlingbekämpfungspflichten. Ihren Ausgangspunkt nimmt die Entwicklung für die heute bekannten Rechtsinstrumentarien aber in der Bekämpfung der Reblaus. Das Gesetz, Maßregeln gegen die Reblauskrankheit betreffend vom 6. März 1875⁴⁸ ist zunächst nur ein Ermächtigungsgesetz. Es erlaubt dem Reichskanzler Ermittlungen innerhalb des Weinbaugebiets der einzelnen Bundesstaaten über das Auftreten der Reblaus anzustellen und Untersuchungen über Mittel zur Vertilgung des Insekts anzuordnen. Wesentlich spezifischer sind die Regelungen, die das Gesetz betreffend die Bekämpfung der Reblaus vom 6. Juli 1904⁴⁹ trifft. Darin werden Rebplantagen grundsätzlich der amtlichen Beaufsichtigung zum Zwecke der Bekämpfung der Reblaus unterworfen. Um dieses Ziel sicherzustellen, werden die zuständigen Behörden ermächtigt, eine ganze Reihe von Maßnahmen zu treffen, um kranke Pflanzen zu vernichten, zu entfernen, den Anbau auf verseuchten Flächen zu verbieten sowie den Verkehr zu unterbinden. Die zur Nutzung eines mit Reben bestandenen Grundstücks Berechtigten werden verpflichtet, alle verdächtigen Erscheinungen unverzüglich der Ortspolizei zu melden. Müssen die Rebplantagen vernichtet werden, so kommt möglicherweise ein Schadensersatz in Betracht.

Ziel der mit erheblichen Strafen versehenen Schutzregelungen ist es, die Ausbreitung der Reblaus zu verhindern und den geordneten Weinanbau sicherzustellen. Damit wird der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln legitimiert, ja nachgerade staatlich gefordert. Der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln zur Seuchenbekämpfung setzt deren Verfügbarkeit auf dem Markt voraus. Es versteht sich von selbst, daß in der Perspektive eines so verstandenen Pflanzenschutzes die Marktzulassung keiner staatlichen Kontrolle unterliegt. Das Reblausgesetz erfährt noch in den Jahren 1968 und 1974 verschiedentliche Änderungen,⁵⁰ bevor es mit der letzten Novellierung des Pflanzenschutzgesetzes im Jahre 1986 außer Kraft tritt.⁵¹ Konzipiert als staatliches Interventionsgesetz, das in die Rechte der Weinbauern eingreift, prägt es die Stoßrichtung des Gesetzes zum Schutze der landwirtschaftlichen Kulturpflanzen vom 5. März 1937. Vom Tenor der Formulierung erscheint letzteres als eine mildere Ausgabe des Reblausgesetzes. Die Regelung des Gesetzes wird gedacht und strukturiert von möglichen Gefahren her, die den Kulturpflanzen durch Seuchen drohen. Primärer Zweck des Gesetzes von 1937 ist der Vorratsschutz. Pflanzenschutzmittel sollen eingesetzt werden, um die Ernährung im Hinblick auf den von den Nationalsozialisten geplanten Krieg sicherzustellen.⁵² Der Umweltschutz wird in § 1 Abs. 2 ausdrücklich ausgenommen:

48 RGBl. I, 175.

49 RGBl. I, 261.

50 BGBl. 1968 I, 531 und BGBl. 1974 I, 597.

51 § 44 Abs. 2 Nr. 1.

52 Siehe dazu Wochenblatt der Landesbauernschaft Ostpreußen „Georgina“, Nr. 12, Jahrgang 114, 1937, S. 422: „Pflanzenschutz wird Pflicht für jeden Betrieb“. Dort heißt es: „Mit Hilfe dieses Gesetzes besteht also die Möglichkeit, die Erzeugungsschlacht auf einem sehr bedeutenden Gebiet wesentlich weiter auszubauen“; noch schärfer *H. Blunck*, Ungenutzte Möglichkeiten zur Gewinnung der Nahrungsfreiheit unseres Volkes, Kriegsvorträge der Rheinischen Wilhelms-Universität Bonn, Heft 14, 1940.

„Dieses Gesetz erstreckt sich nicht auf die Abwehr schädigender Einflüsse von Wasser, Abwasser, Rauch und Abgasen.“

Dagegen ist es möglich, im Wege der Verordnung Vorschriften über den Schutz und die Verwendung von Tieren und Kleinlebewesen, die für den Pflanzenschutz nützlich sind zu erlassen. Während der Gesundheitsschutz völlig herausfällt, ist Tierschutz möglich, allerdings nur in der untergeordneten Form einer Rechtsverordnung und soweit er die oben angestellte Schädlingsbekämpfung sinnvoll ergänzt. Die inhaltlichen Regeln des Gesetzes sind blaß. Zentral ist der Ermächtigungsvorbehalt in § 2, der in 15 Nummern dem Reichsminister für Ernährung und Landwirtschaft die Möglichkeit gibt, Vorschriften und Anordnungen zu erlassen, die das gesamte Spektrum möglicher Eingriffe in den landwirtschaftlichen Betrieb abdecken. Die einzelnen Vorschriften sind dem Reblausgesetz nachempfunden. So werden weitgehende Überwachungsmaßnahmen statuiert und Vorsorge getroffen, um im Falle der Gefahr Anwendungsbeschränkungen⁵³ zu erlassen, Fruchtfolgen vorzuschreiben sowie den Verkehr und Handel mit Pflanzen zu untersagen. Abschnitt 2 des Gesetzes regelt dann die Organisation des Pflanzenschutzes. Hier werden die notwendigen organisatorischen Voraussetzungen getroffen, um die Überwachungs- und Durchführungsmaßnahmen zu kontrollieren. Abschnitt 3 regelt die Rechte und Pflichten der Betroffenen. Wiederum wird die Handschrift des Reblausgesetzes erkennbar. Eigentümer und Nutzungsberechtigte müssen die notwendigen Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen auf ihrem Gebiete dulden, werden dafür, anders als im Reblausgesetz, aber nicht entschädigt. Das Gesetz nimmt keinerlei Bezug auf die bereits seit 1919 bestehende amtliche aber freiwillige Prüfung von Pflanzenschutzmitteln, die von der damaligen biologischen Reichsanstalt für Land- und Forstwirtschaft durchgeführt wurde.⁵⁴ So drängt sich der Schluß auf, daß dem Gesetz zum Schutze der landwirtschaftlichen Kulturpflanzen von 1937 die Vorstellung zugrunde liegt, daß der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln per se geeignet und sinnvoll ist, um die Ernährung der Bevölkerung sicherzustellen. Das Inverkehrbringen der Produkte steht all denjenigen frei, die davon Gebrauch machen wollen. Beschränkungen existieren nicht.

Das Gesetz zum Schutz der landwirtschaftlichen Kulturpflanzen wird am 27. August 1949 nahezu unverändert neu verkündet.⁵⁵ Bemerkenswert für unsere Analyse des sich wandelnden Verständnisses ist allein, daß § 1 Abs. 2, der den Umweltschutz explizit ausklammerte, nicht wieder mitaufgenommen wurde. Jedoch enthält das Gesetz positiv keinerlei Anhaltspunkte, aus denen sich die Notwendigkeit ergäbe, die Marktzulassung von Pflanzenschutzmitteln an notwendige Mindeststandards zum Schutz der Menschen, Tiere und der Umwelt zu binden. Formal bleibt es deshalb bei dem Förderzweck des Gesetzes zum Schutz der landwirtschaftlichen Kulturpflanzen, der in dem

53 Cf. dazu unter III.

54 Siehe *W. Preusker*, in: Handwörterbuch des Umweltrechts, herausgegeben von *Otto Kimminich, Heinrich Freiherr von Lersner, Peter-Christoph Storm*, 2. Band 1988, Stichwort „Pflanzenschutzrecht“, 156.

55 Gesetzblatt der Verwaltung des vereinigten Wirtschaftsgebiets vom 6. September 1949, 308.

neu gefaßten § 1 Abs. 1 Nr. 1–4 noch schärfer gefaßt wird.⁵⁶ Hinter der Fassade änderte sich gleichwohl die bisherige Stoßrichtung des Gesetzes. In die nach wie vor freiwillige Prüfung von Pflanzenschutzmitteln findet die gesundheitliche Beurteilung Eingang.⁵⁷ Seit 1950 führte die Bundesanstalt regelmäßig eine Prüfung von Pflanzenschutzmitteln an Honigbienen durch. Diese Prüfung war ein wesentlicher Schritt zur Berücksichtigung von Umweltgesichtspunkten bei der amtlichen Mittelprüfung in der Bundesrepublik Deutschland.⁵⁸ Dennoch dauerte es bis 1968, bis der Gesundheits- und Umweltschutz auch Eingang in die gesetzliche Regelung des Pflanzenschutzrechts gefunden hatte.

2. Der Schutz der Gesundheit 1968

Am 10. Mai 1968 wurde das Pflanzenschutzgesetz verabschiedet.⁵⁹ Das Pflanzenschutzgesetz hält in § 1 den bisherigen Zweck gesetzlicher Regelungen zur Bekämpfung von Schädlingen, den Vorratsschutz, d.h. den Wirtschaftsförderungszweck, aufrecht. Gleichzeitig taucht als Zweck des Gesetzes in § 1 Nr. 3 das Ziel auf, Schäden abzuwenden, die bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln oder anderen Maßnahmen des Pflanzenschutzes oder Vorratsschutzes, insbesondere für die Gesundheit von Mensch und Tier entstehen können. Damit hat der Tierschutz und der Gesundheitsschutz erstmalig Eingang in den Gesetzeszweck gefunden. Er steht jedoch hinter dem Förderzweck zurück und befindet sich schon von der Gesetzeskonstruktion her in einer vielleicht nicht aussichtslosen aber doch minder bewerteten Position als der Förderzweck.

Das Kernstück des Gesetzes bildet in regelungstechnischer Hinsicht die Einführung des amtlichen Zulassungsverfahrens für Pflanzenschutzmittel. Obwohl die Hersteller angeblich von der Möglichkeit weitgehend Gebrauch gemacht hatten, Pflanzenschutzmittel einer freiwilligen amtlichen Prüfung zu unterwerfen, sah es die damalige Bundesregierung für notwendig an, einen Zulassungszwang für alle Pflanzenschutzmittel einzuführen. Diese Notwendigkeit wird begründet mit dem gestiegenen Gefahrenpotential von Pflanzenschutzmitteln für den einzelnen und die Allgemeinheit, sowie im Hinblick auf eine innerhalb der Europäischen Gemeinschaft angestrebte Vereinheitlichung des Zulassungsverfahrens.⁶⁰ Tatsächlich übernimmt die Bundesregierung unter

56 K. Böning. Der amtliche Pflanzenschutzdienst: Pflanzenschutz, Wissenschaft und Wirtschaft, Heft 2, 1954, 6; dazu auch R. Finkbein/R.E. Graeber, Einfuhrvorschriften zum Schutz der Pflanzenwelt, 1958, Einleitung.

57 Siehe dazu W. Herfs, Die Prüfung und Zulassung von Pflanzenbehandlungsmitteln und ihre gesetzlichen Grundlagen, Nachrichtenblatt DeutPflanzenschutzD 33 (1981), 113–118. Auf der Basis des § 2 Nr. 15 des Gesetzes zum Schutze der Kulturpflanzen vom 26. August 1949, der die Möglichkeit vorsah „Vorschriften über den Schutz und die Verwendung von Tieren und Kleinlebewesen, die für den Pflanzenschutz nützlich sind“ zu erlassen, erging am 25. Mai 1950 die Verordnung über bienenschädliche Pflanzenschutzmittel.

58 Dazu noch einmal W. Herfs, a.a.O., 113.

59 BGBl. 1968 I, 352.

60 BT-Drucks. V/875, S. 13. Diese EG-Harmonisierung blieb dann allerdings aus.

der obligatorischen Einführung des Zulassungsverfahrens Mit-Verantwortung für die Risiken, die aus dem flächendeckenden Pestizideinsatz drohen. Sie verleiht mit dem Gütesiegel „Zulassungskontrolle“ den Pestiziden jene Legitimität, die durch die aufsehenerregenden Katastrophenberichte unterhöhlt schien.

Gemäß § 8 i.d. Fassung von 1968 wird die Zulassung nach Prüfung des Pflanzenschutzmittels dann erteilt, wenn neben der Wirksamkeit der Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier beim Verkehr nicht entgegenstehen. Danach muß die zuständige Bundesbehörde, die Biologische Bundesanstalt für Land- und Forstwirtschaft (BBA), mögliche Gefahren beim Verkehr antizipieren und in die Beurteilung des zur Prüfung anstehenden Pflanzenschutzmittels einbeziehen. Der Schutz vor möglichen Gefahren im Umgang mit gefährlichen Stoffen wird vorverlagert, eine Kontrolle findet bereits vor dem Inverkehrbringen des Produktes statt. Gleichzeitig statuiert § 8 i.d. Fassung von 1968 eine Asymmetrie zwischen dem *absoluten* Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier und einem lediglich *relativen* Schutz gegen „sonstige schädliche Auswirkungen“, die nach dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse nicht vertretbar sind.

Was unter „sonstigen schädlichen Auswirkungen zu verstehen ist“, wird in der Verordnung über die Prüfung und Zulassung von Pflanzenschutzmitteln vom 4. März 1969⁶¹ definiert.⁶² Nach § 1 Abs. 2 Nr. 3 gehören zu den für die Beurteilung erforderlichen Unterlagen „Angaben über das Verhalten auf oder in Pflanzen oder Pflanzenerzeugnissen, insbesondere über Abbau und Rückstände der Wirkstoffe, sowie nach Nr. 4 Angaben über das Verhalten in Böden und Gewässern, insbesondere über Abbau und Rückstände der Wirkstoffe“. Die Praxis beschränkte die Prüfung insbesondere auf Wirkungen im Wasser, Boden, auf kleinere Säugetiere, Vögel und Fische.⁶³

1971, am 27. Juli,⁶⁴ wurde das Pflanzenschutzgesetz novelliert. Einbezogen in die gesetzliche Regelung sind nunmehr die Zusatzstoffe. Daneben will die Novellierung von 1971 Umgehungspraktiken der Zulassungsregelung unterbinden, die daraus resultieren, daß jemand gefährliche Stoffe, die mit einer anderen Zweckbestimmung gehandelt werden, erwirbt und dann als Pflanzenschutzmittel anwendet.⁶⁵ Ein neu gefaßter § 6, der die Möglichkeit regelt, Anwendungsverbote und Anwendungsbeschränkungen zu erlassen, soll diese Lücke schließen. Am 4. Oktober 1975 wird eine Neufassung des Pflanzenschutzgesetzes verkündet,⁶⁶ die als einzig wesentliche Änderung die Einbeziehung von Wachstumsreglern bringt. Lediglich redaktionelle Änderungen hat das dritte Gesetz zur Änderung des Pflanzenschutzgesetzes vom 16. Juni 1978⁶⁷ zur Folge. Damit

61 BGBl. I, 183.

62 Dazu *Holthöfer/Nüse/Franck*, Pflanzenschutzgesetz 1973, Verordnung über die Prüfung und Zulassung von Pflanzenschutzmitteln vom März 1969, S. 81 f.

63 So *E. Rehlinger*, Umweltschutz und Pflanzenschutzrecht. Natur und Recht 1983, 249, 251 bei Fn. 9.

64 BGBl. I, 1161.

65 Siehe dazu BT-Drucks. 6/1474, abgedruckt bei *Holthöfer/Nüse/Franck*, Deutsches Lebensmittelrecht, Bd. 2, Pflanzenschutzgesetz 1973, Vorbemerkung, S. 10.

66 BGBl. I, 2591.

67 BGBl. I, 749.

ist die zweite Stufe der Entwicklung des heutigen Pflanzenschutzrechts abgeschlossen. Neben den Förderzweck tritt der Gesundheitsschutz, lediglich rudimentär ausgebildet ist der Umweltschutz. Die seit 1960 vehement diskutierten Probleme des massenhaften Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln für die Bevölkerung und die Umwelt insgesamt haben zu einer Remedur des bisherigen Pflanzenschutzrechts geführt. Es geht nicht mehr allein um die Allokation von Ressourcen, um die unbedingte Förderung der landwirtschaftlichen Produktion, vielmehr wird Pflanzenrecht tatsächlich zum Pflanzen„schutz“recht. Nur ist auch das Pflanzenschutzrecht des Jahres 1968 als eine Regelung konzipiert, die die Marktzulassung von Pflanzenschutzmitteln einer staatlichen Überprüfung unterwerfen will. Es ist nach wie vor kein Gesetz, daß per se die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln regelt. Dies kann zwar geschehen, dazu bedarf es jedoch spezieller Verordnungen.⁶⁸

3. Schutz der Umwelt und Natur 1986

Seit Beginn der 80er Jahre setzte eine vehemente Diskussion um die Frage ein, wie denn Umwelt und Naturschutz in einer anzustrebenden Novellierung des Pflanzenschutzrechts Rechnung zu tragen sei. Gegenüber standen sich der Entwurf der Bundesregierung vom 26.8.83⁶⁹ und der Entwurf Nordrhein-Westfalens.⁷⁰ Während der nordrhein-westfälische Entwurf in die Zukunft wies und auf eine Umorientierung der Stoßrichtung des gesamten Pflanzenschutzrechts hinwirken wollte, hielt der Entwurf der Bundesregierung an dem Förderzweck als primärem Ziel des Gesetzes fest und wollte lediglich additiv neben dem Gesundheitsschutz den Naturschutz einfügen. Auch wenn der nordrhein-westfälische Gesetzesentwurf in seinen materiellen Auswirkungen nicht hinlänglich durchdacht schien, so hielt er doch die Priorität des Umwelt- und Gesundheitsschutzes vor wirtschaftlichen Förderzwecken konsequent durch. Damit wäre theoretisch die Chance gegeben gewesen, über eine Umorientierung des gesamten Pflanzenschutzrechts nachzudenken. Die Legitimität des präventiven, flächendeckenden Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln hätte insgesamt zur Disposition gestanden. Doch dazu ist es nicht gekommen.

Die Bundesregierung hat sich mit ihrer an den Interessen der konventionellen, industriell betriebenen Landwirtschaft und der Pflanzenschutzindustrie orientierten Vorstellung letztendlich durchgesetzt. Das Gesetz zum Schutze der Kulturpflanzen (Pflanzenschutzgesetz) vom 15. September 1986⁷¹ hält an der Priorität des Förderzwecks fest und definiert als zusätzlichen Schutzzweck in § 1 Nr. 4 neben dem Gesundheits- und dem Tierschutz auch den Schutz des „Naturhaushaltes“. Konsequenterweise ist auch die Zulassungsregelung in nunmehr § 15 neu gefaßt und umgestellt worden. Die ökotoxologische Prüfung gehört zum Zulassungsverfahren hinzu. Das Zulassungsverfahren ist ge-

68 Siehe unter III.

69 BR-Drucks. 355/88.

70 BR-Drucks. 52/83; zu den beiden Entwürfen für ein neues Pflanzenschutzgesetz siehe E. Rehlinger, Umweltschutz und Pflanzenschutzrecht, Natur und Recht 1983, 249, der die unterschiedlichen Konzepte der beiden Entwürfe detailliert analysiert.

71 BGBl. I, 1505.

regelt in der Pflanzenschutzmittelverordnung vom 28.7.87.⁷² Geblieben ist es bei der schon in der 68er Fassung bestehenden Asymmetrie von absoluten und relativen Schutzgütern.⁷³ Nur ist das Grundwasser in der Neufassung 1986 zum absoluten Schutzgut aufgerückt, während der Naturschutz als relatives Schutzgut lediglich insoweit gewährleistet ist, als keine sonstigen Auswirkungen auszumachen sind, die nach dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse „nicht vertretbar“ wären. Die Bundesregierung hat auf eine Anfrage der GRÜNEN hin unterstrichen, daß die absoluten Schutzgüter Mensch, Tier und Grundwasser nicht nach Prinzipien einer Kosten-/Nutzenanalyse aufgewogen werden können.⁷⁴ Damit hat die Bundesregierung inzident eingestanden, daß sich in die Neufassung des Pflanzenschutzgesetzes 1986 ein Widerspruch zwischen der Priorität des Förderzweckes, der bewußt an erster Stelle steht, und dem in § 6 Abs. 1 bzw. § 15 Abs. 1 Nr. 3 statuierten Vorrang des Gesundheits- bzw. Tierschutzes und des Schutzes des Grundwassers vor dem Förderzweck eingeschlichen hat.⁷⁵

Eine erhebliche Neuerung enthält, anders als der Regierungsentwurf, die Bestimmung über die Anwendung von Pflanzenschutzmittel. Danach müssen nunmehr die Grundsätze der „guten fachlichen Praxis“ berücksichtigt werden. Es ist vorrangig zu prüfen, ob die Anwendung eines bestimmten Pflanzenschutzmittels angesichts eines drohenden Schädlingsbefalls oder des vermutlichen Ausmaßes seiner Auswirkungen überhaupt erforderlich ist.⁷⁶ Damit geht das Pflanzenschutzgesetz in der Fassung von 1986 sogar über den Code of Conduct der FAO⁷⁷ hinaus, der die Gleichrangigkeit von Pflanzenschutzmittel auf der einen Seite und integriertem Pflanzenschutz auf der anderen Seite definiert. Nun ist die Vorschrift über die gute fachliche Praxis nicht strafbewehrt und in sich auch nicht konsistent durchgebildet, insbesondere fehlt es an einer Erörterung des Schutzes von wildlebenden Tieren;⁷⁸ gleichwohl bleibt die Erkenntnis bestehen, daß in dem Pflanzenschutzgesetz von 1986 Elemente enthalten sind, die auf eine Umorientierung des bisherigen Pflanzenschutzrechts hindeuten.

Kritisch bleibt zu vermerken, daß das Pflanzenschutzgesetz bei aller Widersprüchlichkeit, in denen sich Perspektiven für neue Lösungen verbergen, ein Gesetz geblieben ist, das lediglich die Marktzulassung von Pflanzenschutzmitteln regelt. Die GRÜNEN hatten verlangt, die Verkehrsfähigkeit von Pflanzenschutzmitteln an deren amtliche Zulassung anzubinden. Dieser Versuch ist jedoch gescheitert, und geblieben ist eben jene

72 BGBl. I, 1754.

73 Siehe dazu *Rehbinder*, Fn. 63, 250.

74 Kleine Anfrage der Abgeordneten Frau Garbe, Kreuzeder, Frau Flinner und der Fraktion Die GRÜNEN, BT-Drucks. 11/2826, und die Antwort der Bundesregierung vom 30.9.1988, BT-Drucks. 11/3024, Frage Nr. 33.

75 So auch *E. Rehbinder*, Das neue Pflanzenschutzgesetz, Natur und Recht 1987, 68.

76 Siehe die Empfehlung im Bericht des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, BT-Drucks. 10/4618 zu § 6 S. 45.

77 Code of Conduct on the Distribution and Use of Pesticides, 1985.

78 So explizit *E. Rehbinder*, Fn. 63, 253.

Regelungslücke, die es zuläßt, Pflanzenbehandlungsmittel an dem Zulassungsverfahren vorbeizuschleusen und gleichwohl in den Verkehr einzubringen.⁷⁹

Das Pflanzenschutzmittelgesetz regelt auch nicht den **Verkehr** mit Pflanzenschutzmitteln. Diesen Regulationsgegenstand hat das Pflanzenschutzrecht definitiv an die Gefahrstoffverordnung abgegeben. Jedoch sind mögliche Risiken, die bei der Anwendung auftreten können, im Rahmen des Zulassungsverfahrens zu berücksichtigen. Maßstab möglicher Risiken ist ein Sicherheitskonzept, das sich am „bestimmungsgemäßen Gebrauch“ orientiert obwohl allgemein bekannt ist, daß das Gros der Risiken für die Anwender aus dem vorhersehbaren Gebrauch bzw. aus dem vorhersehbaren Fehlgebrauch resultiert.⁸⁰ Die Brisanz der Problematik, die in einem Sicherheitskonzept liegt, das an den bestimmungsgemäßen Gebrauch anknüpft, wird erstaunlicherweise im Pflanzenschutzrecht überhaupt nicht thematisiert. Offensichtlich scheint die Vorstellung zu herrschen, daß mögliche Risiken im Umgang mit Pflanzenschutzmitteln kompensiert werden über das staatliche Zulassungsverfahren. Eine solche Sichtweise deckt sich mit der außerordentlich dürftigen Ausgestaltung des Rückrufrechts von als gefährlich anerkannten Pflanzenschutzmitteln. Eine Neuüberprüfung der Ökotoxizität des gesamten Bestandes zugelassener Pflanzenschutzmittel ist mit der bisherigen Regelung nicht zu vereinbaren.⁸¹ Die Bundesregierung bestätigt in ihrer Antwort auf die Anfrage der GRÜNEN⁸² das diagnostizierte Rangverhältnis von Zulassung und Rückruf. Denn nach Auffassung der Bundesregierung sind die Anforderungen an die Rücknahme eines begünstigenden Verwaltungsaktes höher als die mehr vom Vorsorgegedanken geprägten Anforderungen des § 15 des Pflanzenschutzgesetzes. Damit hält das Pflanzenschutzgesetz auch in seiner Fassung 1986 die Vorstellung der Unvermeidlichkeit und der Unvermeidbarkeit des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln aufrecht; geregelt werden letztlich nur die Bedingungen, unter denen ein Pflanzenschutzmittel in den Verkehr gebracht werden kann. An das „Wie“ des Inverkehrbringens knüpfen sich über die Jahre hinweg immer höhere Anforderungen; das „Ob“, wird lediglich ansatzweise und äußerst vorsichtig im Vorgang des Gesundheits- bzw. des Tierschutzes und des Schutzes des Grundwassers vor dem Förderzweck im Zulassungsverfahren, sowie im Vorrang des integrierten Pflanzenschutzes vor dem Pestizideinsatz thematisiert.⁸³

79 Siehe dazu die Antwort der Bundesregierung, BT-Drucks. 11/3024 v. 10.9.1988, auf die kleine Anfrage der GRÜNEN, BT-Drucks. 11/2826, ebenda Nr. 22; ausführlich zur Problematik noch *I. Spickschen* in diesem Band, S. 129

80 Dazu noch einmal *E. Reh binder*, Fn. 63, 252.

81 Dazu *E. Reh binder* Fn. 75, 68 f. Anders dagegen *J.-R. Lundehn*: Wiederlegbarer Verdacht gegen eine Zulassung. Bericht über ein in den Vereinigten Staaten von Amerika angewendetes Verfahren bei der Überprüfung der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln, Nachrichtenbl. DeutPflanzenschutzD 39 (1987), 166–168, das eine systematische Überprüfung („Special Review“) nach deutschem Pflanzenschutzrecht jederzeit möglich ist und der speziellen gesetzlichen Regelung in einem gesonderten Verfahren nicht bedarf.

82 Fn. 79, Nr. 25.

83 Zu möglichen Veränderungen durch das Paraquat-Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, *H.-W. Micklitz* in diesem Band S. 146.

V. Verklammerung der Verkehrs-, Vermarktungs- und Marktzulassungsregeln mit dem Arbeits-, Anwender- und Verbraucherschutz

Wir haben gesehen, wie in die Regeln über den Verkehr, die Vermarktung und die Marktzulassung von Pflanzenschutzmitteln über die Jahrzehnte hinweg Elemente des Gesundheits-, Tierschutz- und schließlich des Umweltschutzes integriert worden sind. Risiken, die nicht unmittelbar an den Verkehr, die Vermarktung oder die Marktzulassung geknüpft sind, gerieten aus dem Blickfeld der Regulierung. Sachlich inhaltlich geht es um den Arbeitsschutz, den Schutz derjenigen, die die Pflanzenschutzmittel vor Ort ausbringen, und schließlich um den Schutz der Bevölkerung vor pestizidverseuchten Nahrungsmitteln. Erste Regulierungsansätze finden sich in allen drei Bereichen in der zweiten Phase, in der Ausbeutung der Natur durch den Menschen. Jedoch werden diese Regelungsansätze auch in der dritten Phase, der planvollen Bewirtschaftung der Natur noch nicht in eine systematische Regelung überführt.

1. Arbeitsschutz

Regeln zum Schutze der Arbeitnehmer bei der Herstellung von gefährlichen Produkten folgen einer eigenen Logik.⁸⁴ Ausgang des letzten Jahrhunderts wurden in der Unfallversicherungsgesetzgebung die Leitlinien einer Arbeitsschutzpolitik festgelegt, die noch heute das Bild bestimmen. In die Ordnungskriterien unserer geschichtlichen Analyse übersetzt, wurde der Arbeitsschutz den Bedürfnissen einer Wirtschaft angepaßt, die auf die Ausbeutung der Natur durch den Menschen setzt. Anders gewendet: Arbeitsschutzrechtliche Regeln werden dem primären Ziel der Wirtschaftsförderung untergeordnet. Für die Regeln des Pflanzenschutzrechts ist dieser Schritt insofern bedeutsam, weil damit der Weg für die ungehinderte Produktion von chemischen Pflanzenschutzmitteln frei war.

Rechtlich folgte das Arbeitsschutzrecht seiner eigenen Logik, der Schutz der Arbeitnehmer bei der Produktion chemischer Pflanzenschutzmittel wurde nicht in das Pflanzenschutzrecht jener Phase eingegliedert. So finden sich weder in den Verkehrsregeln noch in den Regeln über die Marktzulassung der Pflanzenschutzmittel Bestimmungen über den Schutz der Arbeitnehmer. Daran hat sich auch in der dritten Phase, der planvollen Bewirtschaftung der Natur, nichts geändert. Arbeitsschutz gehört nicht zum Regelungsbereich des Umweltrechts, auch nicht in seinen mittelbaren Wirkungen oder Fernwirkungen und Verzahnungen. Heute finden sich wesentliche Bestimmungen zum Schutze der Arbeitnehmer in der Gefahrstoffverordnung von 1986, die auch auf all jene Personen Anwendung findet, die Schädlingsbekämpfungsmittel herstellen.

⁸⁴ Siehe dazu *D. Milles/R. Müller*, Die relative Schädlichkeit industrieller Produktion. Zur Geschichte des Grenzwertkonzepts in der Gewerbehygiene, in: *G. Winter* (Hrsg.), Grenzwerte. Interdisziplinäre Untersuchungen zu einer Rechtsfigur des Umwelt-, Arbeits- und Lebensmittelschutzes, 1986, S. 227. Aus der Vielzahl der Literatur siehe *L. Machtan*, Risikoversicherung statt Gesundheitsschutz für Arbeiter. Zur Entstehung der Unfallversicherungsgesetzgebung im Bismarck-Reich, *Leviathan* 3/85, 420–441.

2. Anwenderschutz

Die ersten umfassenden Vorschriften über den Schutz derjenigen, die die Pflanzenschutzmittel vor Ort ausbringen, finden sich in den Ausführungsverordnungen zur Verordnung über die Schädlingsbekämpfung mit hochgiftigen Stoffen vom 29. Januar 1919. Dort wird detailliert geregelt, unter welchen Bedingungen diejenigen arbeiten müssen, die die Ausgasung von Wohnungen oder Schiffsräumen mit Blausäure durchzuführen haben.⁸⁵ Regelungen des Anwenderschutzes erfolgen in dieser Phase produktbezogen: d.h. für jedes giftige Pflanzenschutzmittel, für das eine Ausführungsverordnung aufgrund der Verordnung von 1919 ergeht, wird im Einzelfall bestimmt, welche Anwendungsvorschriften die Personen zu beachten haben, die das Pflanzenschutzmittel ausbringen und wie sie sich gegen mögliche giftige Ausdünstungen zu schützen haben. Diese Regelungstechnik setzt sich fort in dem Pflanzenschutzgesetz 1968, das in § 6 den zuständigen Minister für Ernährung und Landwirtschaft ermächtigt, Anwendungsverbote und Anwendungsbeschränkungen zu erlassen. Dazu gehören theoretisch auch Bestimmungen, die auf den Schutz der Anwender abzielen.⁸⁶ Nur, anders als noch auf der Basis der Verordnung von 1919, enthalten alle Anwendungsverbote und Anwendungsbeschränkungen keinerlei Bestimmungen über den Anwenderschutz. Die Regelungstechnik der Verordnung aus dem Jahre 1919 überdauert also nicht die dritte Phase der planvollen Bewirtschaftung der Natur, gefordert sind offensichtlich verallgemeinernde Bestimmungen über den Umgang mit Pflanzenschutzmitteln.

Dazu ist auf eine zweite Wurzel zu verweisen, die sich bereits in den allgemeinen Verkehrsregeln über den Umgang mit Giften andeutet und später im Pflanzenschutzrecht ihre Ausprägung erfährt. So enthalten die Polizeiverordnungen über den Umgang mit Giften, und auch vor allem jene über den Umgang mit Schädlingsbekämpfungsmitteln, detaillierte Vorschriften darüber, wer die Produkte abgeben darf und wer sie erhalten darf. Konkrete Bestimmungen, wie sich diejenigen zu schützen haben, die die Schädlingsbekämpfungsmittel oder Gifte dann anwenden, fehlen jedoch regelmäßig. Lediglich mittelbar mag ein Schutz dadurch gewährleistet sein, daß Anforderungen an die persönliche Zuverlässigkeit und Ausbildung der Personen definiert werden, die die Produkte abgeben und auch teilweise an diejenigen, die sie erhalten können.

Erstmalig taucht im Gesetz zum Schutze der landwirtschaftlichen Kulturpflanzen vom 5. März 1937 im allgemeinen Ermächtigungsvorbehalt des § 2 unter Nr. 13 die Möglichkeit auf „die gewerbsmäßige Schädlingsbekämpfung“ zu regeln. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, daß mit dem massenhaften Einsatz von Schädlingsbekämpfungsmitteln ein neues Gewerbe entsteht, das nicht mehr mittels der Verkehrsregeln über den Umgang mit Giften und Schädlingsbekämpfungsmitteln abgewickelt werden kann. Die Nationalsozialisten haben von dem Ermächtigungsvorbehalt offensichtlich

85 Verordnung zur Ausführung der Verordnung über die Schädlingsbekämpfung mit hochgiftigen Stoffen vom 22.8.1927 und vom 25.3.1931, RGBl. I, 83, §§ 8–11, i.d. Fassung vom 6.4.1943, RGBl. I, 179.

86 Siehe dazu *M. Kloepfer*, Fn. 25, S. 46, der eine Anwendung des § 17 Nr. 2 Chemikaliengesetz ablehnt, weil der alte § 6 Abs. 1 spezieller sei.

keinen Gebrauch gemacht. Dafür kehrt der Regelungsgegenstand in veränderter Form in der Neufassung des Pflanzenschutzmittelgesetzes aus dem Jahre 1968 wieder. § 14 in der Fassung 1968 regelt die gewerbsmäßige Anwendung von Pflanzenschutzmitteln in einem gesonderten Paragraphen. Dort wird eine Anzeigepflicht statuiert und vor allem gefordert, daß Betriebe, die Pflanzenschutzmittel gewerbsmäßig anwenden, die erforderlichen Sachkenntnisse und Erfahrungen sowie die erforderliche Zuverlässigkeit besitzen. § 14 Abs. 3 räumt den zuständigen Länderbehörden dann die Möglichkeit ein, Anordnungen, „insbesondere über die Verwendung von Mitteln, Geräten oder Verfahren des Pflanzenschutzes oder des Vorratsschutzes“ zu treffen. Derlei Anordnungen „können insbesondere auch zum Schutze der Arbeitnehmer des Unternehmens ergehen“.⁸⁷ Das Pflanzenschutzmittelgesetz aus dem Jahre 1968 verallgemeinert damit gewisse Anforderungen an die persönliche Qualifikation der Betriebe, die Pflanzenschutzmittel gewerbsmäßig ausbringen. Der Anwenderschutz wird aber durch die zuständigen Länderbehörden im Wege von einzelnen Anordnungen reguliert, eine Verallgemeinerung auf höherer Ebene bleibt aus.

Diesen entscheidenden Schritt hat auch die Novellierung des Pflanzenschutzgesetzes im Jahre 1986 nicht gebracht. Die Novellierung setzt im Gegenteil ganz auf die persönlichen Anforderungen, die an diejenigen zu stellen sind, der gewerbsmäßig Pflanzenschutzmittel anwendet. Das gleiche gilt für die Abgabe von Pflanzenschutzmitteln im Einzelhandel: § 22 des Pflanzenschutzgesetzes von 1986. Dagegen ist vollständig unter den Tisch gefallen die Regelung des alten § 14 Abs. 3 i. d. Fassung von 1968. Statt dessen sieht § 10 Abs. 3 die Möglichkeit vor, per Rechtsverordnung durch die Bundesregierung nähere Vorschriften über Art und Umfang der erforderlichen fachlichen Kenntnisse und Fertigkeiten sowie über das Verfahren für deren Nachweis zu erlassen. Anordnungen über den Verwenderschutz fallen demnach aus der Regelungszuständigkeit des Bundes heraus, sie verbleiben in den Händen der Länder und werden nicht allgemein geregelt. Einen rechtlich unverbindlichen Versuch, die Anwendungspraxis zu regeln, unternimmt die Biologische Bundesanstalt in ihren Merkblättern für den Umgang mit Pflanzenschutzmitteln.

3. Nahrungsmittel

Die Regulierungsgeschichte zur Regelung der Rückstände von Pflanzenschutzmitteln in Lebensmitteln beginnt in den 50er Jahren, als die Gefahren des massenhaften Pestizideinsatzes für die Gesundheit der Menschen virulent werden. Erst eine planvolle Bewirtschaftung der Natur erlaubt es, die Risiken mit einzubeziehen, die sich aus dem Inverkehrbringen und dem Verkehr mit giftigen Pflanzenschutzmitteln für die Bevölkerung ergeben. Typischerweise geht es nicht mehr darum, Risiken abzubauen oder zu vermindern, sondern Risiken gleichmäßig auf die Bevölkerung zu verteilen. Die Auseinandersetzung dreht sich sehr schnell um die zulässigen Höchstgrenzen, die der Bevölkerung zugemutet werden, also um Grenzwerte.⁸⁸

⁸⁷ BT-Drucks. V/875, S. 15.

⁸⁸ Siehe dazu *Gerd Winter*, Fn. 84, und insbesondere ebendort den Beitrag von *A. Reich*, Gesetzliche Anforderungen an Grenzwerte im Lebensmittelrecht, S. 19.

Soweit ersichtlich, ist in den 50er Jahren nie die Frage diskutiert worden, ob die Regelung zur Festsetzung von Höchstmengen an Pflanzenschutzmitteln auf Nahrungsmitteln nicht in ein neu zu konzipierendes Pflanzenschutzrecht integriert werden muß. Statt dessen konzentrierte sich die Diskussion von vornherein auf eine Novellierung des Lebensmittelgesetzes.⁸⁹ Damit waren entscheidende Weichen gestellt, die bis heute erhebliche Auswirkungen auf das Verhältnis des Pflanzenschutzgesetzes und des Lebensmittelrechts entfalten. Es mag sein, daß seinerzeit pragmatische Gründe dafür ausschlaggebend waren, eine Höchstmengenverordnung in das Lebensmittelrecht zu integrieren. Denn eine Revision des Lebensmittelrechts stand seit langem an, da die gesetzliche Regelung schlicht nicht mehr übersichtlich war und in großen Teilen auch erheblich veraltet.⁹⁰

Jedoch erwies sich die Regelung der Rückstände von Pflanzenschutzmitteln auf Lebensmittel als so dringlich, daß die notwendige Systematisierung und Gesamtrevision des Lebensmittelrechts in den Reformbestrebungen der 50er Jahre zurückgestellt wurde.⁹¹

Die politische Auseinandersetzung konzentrierte sich ganz auf die Regelung von Zusatzstoffen, zu denen auch Rückstände von Pflanzenschutzmitteln gerechnet wurden.⁹² Das Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Lebensmittelgesetzes vom 21. Dezember 1958⁹³ trifft für die Regelung von Zusatzstoffen eine entscheidende Weichenstellung. Fremdstoffe werden dem Verbotsprinzip unterworfen: d. h. ihr Zusatz zu Lebensmitteln ist grundsätzlich verboten und nur insoweit erlaubt, als per Verordnung eine Ausnahmegewilligung besteht.⁹⁴ Für Pflanzenschutzmittel wurde dagegen eine Sonderregelung getroffen. Die Regelung der Rückstände von Pflanzenschutzmitteln wurde dem Mißbrauch und nicht dem Verbotsprinzip unterworfen.⁹⁵ So setzt sich im Lebensmittelrecht jene Strategie fort, die schon das gesamte Marktverkehrsrecht von Pflanzenschutzmitteln lange Zeit beherrscht hatte. Rückstände von Pflanzenschutzmitteln in Lebensmitteln bleiben so lange rechtlich unbeachtet, bis sie einer gesonderten gesetzlichen Regelung in der Höchstmengenverordnung unterworfen werden. Bis diese Regelung ergangen ist, bleibt die Bevölkerung möglichen Risiken ungeschützt ausgesetzt.

89 Dazu *Holthöfer/Juckenack/Nüse*, Deutsches Lebensmittelrecht, Band 1, 1961, S. 1 f. Einleitung, enthaltend eine Begriffsbestimmung und einen kurzen entwicklungsgeschichtlichen Überblick des Lebensmittelrechts.

90 Siehe dazu *Holthöfer/Juckenack/Nüse*, Fn. 89, S. 17 f.

91 *Holthöfer/Juckenack/Nüse*, Fn. 89, S. 22.

92 *Holthöfer/Juckenack/Nüse*, Fn. 89, S. 22.

93 BGBl. I, 950:

94 Lediglich am Rande sei bemerkt, daß mit Hochdruck an den entscheidenden Ausnahmeverordnungen gearbeitet wurde. So konnten bereits ein Jahr nach Veröffentlichung des Gesetzes 11 Ausnahmeverordnungen verabschiedet werden. Dazu *Holthöfer/Juckenack/Nüse*, Fn. 89, S. 29. Mit Hinweisen auf Kritik an dieser Praxis *Nüse*, JR 1958, 244 = DLR 1958, 33.

95 Siehe dazu *Holthöfer/Juckenack/Nüse*, Fn. 89, S. 23, und *Holthöfer/Juckenack/Nüse*, Deutsches Lebensmittelrecht, Band 6, 4. Aufl. 1968, S. 936.

Es dauerte acht Jahre, bis am 30. November 1966⁹⁶ die Höchstmengenverordnung „Pflanzenschutz“ erlassen wurde.⁹⁷ Der Regelungsmechanismus der Höchstmengenverordnung ist einfach. Die Höchstmengenverordnung unterscheidet zwischen Stoffen, für die eine Höchstmenge festgesetzt wird und solchen Stoffen, für die keine Höchstmenge festgesetzt wird, deren Gefährlichkeit aber so virulent ist, daß der Verkauf grundsätzlich verboten ist, wenn in Lebensmitteln der entsprechende Stoff nachweisbar ist. Höchstmengen werden dagegen für jeden Stoff gesondert festgesetzt, und ebenso werden die Lebensmittel aufgeführt, auf denen die zulässige Höchstmenge tolerierbar ist.

Die damalige Höchstmengenverordnung erfaßt 78 der bereits bekannten 130 Wirkstoffe. Sie bezog sich lediglich auf Lebensmittel **pflanzlicher** Herkunft. Deutlich wird in der Festsetzung der einzelnen Höchstgrenzen der internationale Bezug. Denn die Verordnung greift wesentlich auf Vorarbeiten der Weltgesundheitsorganisation und der FAO, konkreter auf den Codex Alimentarius zurück. Sechs Jahre später wird die Verordnung novelliert.⁹⁸ Der Regelungsmechanismus bleibt im wesentlichen erhalten, jedoch wird in § 1 ein Absatz 5 eingefügt, die sogenannte „Vermischungsklausel“. Diese gestattet es, höher verseuchte Lebensmittel so lange mit minder verseuchten Lebensmitteln zu vermischen, bis die zulässige Grenze erreicht worden ist. Nunmehr erfaßt die Verordnung 160 der damals bekannten 265 Wirkstoffe.⁹⁹ Am 5. Juni 1973¹⁰⁰ wird die Höchstmengenverordnung neu verkündet. Die nächste substantielle Änderung erfolgt dann am 4. Februar 1976 durch die zweite Verordnung zur Änderung der Höchstmengenverordnung.¹⁰¹ Diese ergänzt wesentlich die Anlagen 1 und 2 der Höchstmengenverordnung; das Klassifizierungssystem wird nicht geändert. Die Fassung aus dem Jahre 1976 wird dann abgelöst durch eine Neuverkündung der Höchstmengenverordnung vom 13. Juni 1978 aufgrund des zwischenzeitlich neu gefaßten Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes vom 15. August 1974.¹⁰² Der Regelungsmechanismus wird insofern geändert, als nunmehr eine Übergangsvorschrift für Pflanzenschutzmittel eingefügt wird, für die die Zulassung endet. Danach dürfen Pflanzenschutzmittel noch bis zum Ablauf des 2. Jahres auf das Ende des der Zulassung folgenden Kalenderjahres in den Verkehr gebracht werden.¹⁰³ Derzeit ergeben sich die geltenden Höchstmengen aus der Pflanzenschutzmittel-Höchstmengenverordnung vom 24. Juni 1982.¹⁰⁴

96 BGBl. I, 667.

97 Siehe zur Geschichte der Höchstmengenverordnung *Holthöfer/Juckenack/Nüse*, Fn. 95, 1968, S. 936 f.

98 BGBl. 1972 I, 429.

99 Die Höchstmengenverordnung ist kommentiert bei *Holthöfer/Nüse/Franck*, Deutsches Lebensmittelrecht, Band 2, Pflanzenschutzrecht 1973, S. 1 f.

100 BGBl. I, 536.

101 BGBl. I, 264.

102 BGBl. I, 1945.

103 Diese Sonderregelung war im Hinblick auf § 14 Abs. 1 Nr. 2 des neu gefaßten Lebensmittel- und Bedarfsgegenständegesetzes notwendig geworden.

104 BGBl. I, 745.

Die Verordnung löst ein Mandat ein, das bereits anlässlich der Novellierung des Lebensmittelgesetzes im Jahre 1968 erteilt wurde.¹⁰⁵ Ganze 24 Jahre hat es gedauert, bis in die Höchstmengenverordnung erstmalig im Jahre 1982 Lebensmittel tierischer Herkunft einbezogen wurden. Eine weitere Sonderregelung hält die Höchstmengenverordnung für solche Pflanzenbehandlungsmittel bereit, die nicht zugelassen sind oder bei deren Zulassung die Anwendung bei Lebensmitteln oder deren Ausgangsstoffen nicht vorgesehen ist und für die keine Höchstmengen festgesetzt worden sind. Für sie soll allgemein eine Höchstmenge von 0,01 mg in einem Kilogramm des Lebensmittels gelten. Damit tritt erstmalig eine gewisse Verallgemeinerung der Höchstmengenwerte in einem umfassenderen Bereich ein. Am 16.10.1989 hat die Bundesregierung die seit langem angestrebte Revision der Höchstmengenverordnung beschlossen.¹⁰⁶ Neu eingefügt wurde § 1 Abs. 4, der klarstellt, daß es nicht darauf ankommt, ob der Schadstoffgehalt ganz oder teilweise auf Verunreinigung der Luft, des Wassers und des Bodens zurückzuführen ist. Entscheidend ist allein, daß die festgesetzten Höchstmengen nicht überschritten werden.

Die Höchstmengenverordnung bewegt sich auch mit ihren verschiedenen Novellierungen ganz in der Tradition eines Rechts, das auf eine planvolle Bewirtschaftung der Natur abzielt. Denn nach wie vor geht es um eine flächendeckende Verteilung der Risiken, ein Umdenken über das Grenzwertkonzept an sich hat nicht stattgefunden. Statt dessen verbleiben in der Höchstmengenverordnung selbst und auch im Verhältnis der Höchstmengenverordnung zum Pflanzenschutzrecht gravierende Lücken, die es schwierig machen, von einer planvollen und umfassenden Regelung der Rückstände von Pflanzenschutzmitteln auf Lebensmittel überhaupt zu sprechen. Denn es fehlt an einer systematischen Verzahnung der Höchstmengenverordnung mit dem Pflanzenschutzmittelrecht selbst. Theoretisch ist der Schutz der Verbraucher als Nachfrager von Nahrungsmitteln gewährleistet. Denn das geltende Pflanzenschutzmittelrecht verpflichtet die Biologische Bundesanstalt im Zulassungsverfahren den Schutz der Gesundheit zu berücksichtigen. Dazu gehören auch die Ernährungsgewohnheiten der Bevölkerung. Doch praktisch bleibt im Dunkeln, wie die Biologische Bundesanstalt den Gesundheitsrisiken Rechnung tragen will, wenn für eine Vielzahl von Wirkstoffen weder Höchstmengen festgesetzt sind, noch überhaupt Verfahren existieren die es zulassen, Rückstände im Nahrungsmittel nachzuweisen. Gleichwohl muß die Biologische Bundesanstalt über den Gesundheitsschutz und mittelbar auch über die Ernährungsgewohnheiten und das zulässige Maß der Vergiftung entscheiden. Es fehlt an rechtlichen Mechanismen, die eine schnelle Umsetzung der im Zulassungsverfahren gewonnenen Erkenntnisse in die Höchstmengenverordnung erlauben. Die Höchstmengenverordnung wird lediglich in Abständen von mehreren Jahren novelliert.

Eine weitere Schutzlücke nicht unbeträchtlichen Ausmaßes ergibt sich aus dem Umstand, daß es nach dem geltenden Pflanzenschutzrecht durchaus möglich ist, auch solche Pflanzenschutzmittel **anzuwenden**, die nicht oder nicht mehr zugelassen sind. Das

105 Dazu *Holthöfer/Juckenack/Nüse*, Fn. 95, S. 939 unter 8.
106 BGBl. I, 1861.

Pflanzenschutzgesetz erlaubt bekanntlich, Anwendungsverbote und Anwendungsbeschränkungen auszusprechen. Solcherlei Anwendungsverbote und Anwendungsbeschränkungen haben die Gesundheit und damit auch die Ernährungsgewohnheiten der Bevölkerung zu berücksichtigen. Jedoch wird von diesem Rechtsmittel nur in sehr spärlichem Umfang und dann mit erheblicher Verzögerung Gebrauch gemacht; nämlich erst, wenn die Zulassung bereits ausgelaufen ist oder das Produkt gar nicht mehr hergestellt wird.¹⁰⁷ Will man perspektivisch nur den Prozeß der dritten Phase vollenden, so käme es darauf an, ein allgemeines Landwirtschaftsgesetz zu entwickeln, das eine Verbindung zwischen Landwirtschaft und Lebensmittelgesetzgebung zieht. Die Grenzwertproblematik wäre damit aber noch nicht gelöst.

VI. Schlußfolgerung für die vierte Phase

Mit der letzten Bemerkung ist das Stichwort gegeben. Die vierte Phase, das – notwendige – Nachdenken über neue Lösungen hat im bisherigen Pflanzenschutzrecht kaum Früchte getragen. Und dennoch bietet das geltende Recht Ansätze, die möglicherweise als Einläuten der vierten Phase verstanden werden können. Als sichtbarer Ausdruck einer neuen Entwicklung ist das Paraquat-Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 10.11.1988 zu verstehen. Denn es bietet Anhaltspunkte, die Anwendung von Pestiziden überhaupt als taugliches Mittel des Pflanzenschutzes zu thematisieren.¹⁰⁸ Damit könnten die Marktzulassungsregeln zu einem Instrument werden, das dem Umwelt- und Gesundheitsschutz zumindest eine gleichwertige Bedeutung neben der Wirtschaftsförderung zumißt.

¹⁰⁷ Siehe dazu auch *I. Spickschen/M. Imig*, Gift in der Nahrung, Bund Fakten, ohne Jahreszahl.

¹⁰⁸ Cf. *H.-W. Micklitz* in diesem Band S. 146.