

Zusammenfassung des Rechtsgutachtens

Umsetzung eines Ausfuhrverbots für bestimmte, gefährliche Pestizide aus Deutschland

im Auftrag des European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR), der Heinrich-Böll-Stiftung, des INKOTA-netzwerk, des Pestizid Aktions-Netzwerk (PAN Germany) und der Rosa-Luxemburg-Stiftung. Verfasst wurde das Gutachten von Mirka Fries (LL.M.) und Ida Westphal (Ass. iur.).

 Das vollständige Gutachten ist hier zu finden.

EINFÜHRUNG

In ihrem Koalitionsvertrag haben SPD, FDP und Bündnis 90/Die Grünen angekündigt, den Export von bestimmten Pestiziden, die in der EU nicht zugelassen sind, aus Deutschland zu verbieten.¹ Seit dem Antritt der Regierung im Dezember 2021 wurde bislang kein konkreter Vorschlag zur Umsetzung veröffentlicht. Mit einem Ausfuhrverbot für bestimmte Pestizide sollen Doppelstandards im Bereich der Pestizidexporte beseitigt werden. Diese entstehen dadurch, dass Pestizidprodukte und -wirkstoffe, die in der EU nicht zugelassen beziehungsweise genehmigt sind, aus Deutschland in das außereuropäische Ausland exportiert werden. Die Gründe, die für eine schnellstmögliche Umsetzung der Ankündigung aus dem Koalitionsvertrag sprechen, sind eindeutig. Hinter China, den USA und Frankreich ist Deutschland mit einem Exportvolumen im Wert von 3,9 Milliarden US-Dollar der viertwichtigste Pestizidexporteur weltweit, hält einen Anteil von 9,5 Prozent am globalen Pestizidexportgeschäft und muss entsprechend Verantwortung übernehmen.² Dabei werden auch zahlreiche hochgefährliche Pestizidwirkstoffe aus Deutschland exportiert. Ein Beispiel hierfür ist der in der EU nicht genehmigte und erwiesenermaßen fruchtbarkeitsschädigende Wirkstoff Epoxiconazol, der von BASF in Brandenburg hergestellt und etwa nach Brasilien exportiert wird.³ Von hochgefährlichen Pestiziden gehen große Gefahren für die menschliche Gesundheit oder die Umwelt aus. Weltweit erleiden nach neuen Erkenntnissen jährlich 385 Millionen Menschen akute Pestizidvergiftungen. Das sind 44 Prozent der in der Landwirtschaft tätigen Weltbevölkerung. 11.000 Menschen sterben sogar jährlich daran.⁴ Besonders betroffen sind Menschen in Ländern des globalen Südens. Neben den akuten Vergiftungen kommt es auch zu chronischen Erkrankungen wie Krebs, Nierenversagen, neurologischen Schädigungen (zum Beispiel Parkinson) und Fruchtbarkeitsstörungen. Viele der in der EU verbotenen Pestizide gelangen in Form von Rückständen über den Import von belasteten Südf Früchten zurück in die Supermärkte Europas. 2018 wurden in knapp 6.000 Lebensmittelproben in der EU Rückstände

von 74 verschiedenen, in der EU verbotenen Pestiziden nachgewiesen.⁵

Bislang hat die Bundesregierung noch keinen Vorschlag für eine rechtliche Umsetzung des angekündigten Exportverbots bestimmter Pestizide vorgelegt. Mit dem Rechtsgutachten zur Umsetzung eines Ausfuhrverbots für bestimmte, gefährliche Pestizide aus Deutschland möchten die Auftraggeber eine solche Umsetzung unterstützen und beschleunigen. Das Gutachten zeigt, wie ein solcher Exportstopp möglichst umfassend zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt rechtssicher von der Bundesregierung umgesetzt werden kann. Das Gutachten fokussiert dabei sowohl auf Pestizidprodukte als auch auf reine Wirkstoffe im Sinne des Pflanzenschutzgesetzes.

1 Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen. Online unter: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf.

2 Workman, D. (2020): Top Pesticides Exporters. Online unter: www.world-stopexports.com/top-pesticides-exporters.

3 Siehe hierzu INKOTA, PAN Germany und Rosa-Luxemburg-Stiftung (2021): Doppelstandards und Ackergifte von Bayer und BASF. Online unter: <https://www.inkota.de/sites/default/files/2021-05/INKOTA-Studie-Doppelstandards-und-Ackergifte-von-Bayer-und-BASF.pdf>.

4 Boedeker, W, M. Watts, P. Clausing und E. Marquez (2020): The global distribution of acute unintentional pesticide poisoning: estimations based on a systematic review. BMC Public Health. Online unter: www.db.zs-intern.de/uploads/1608136914-BMCPublicHealthPesticides.pdf.

5 PAN Europe (2020): Banned and Hazardous Pesticides in European Food. Online unter: www.pan-europe.info/sites/pan-europe.info/files/Report_Banned%20pesticides%20in%20EU%20food_Final.pdf.

UMSETZUNG DES PESTIZIDEXPORTVERBOTS: VERORDNUNG ODER GESETZ?

Generell kann ein Pestizidexportverbot entweder über eine Verordnung auf Grundlage des Pflanzenschutzgesetzes, über eine Novellierung des Pflanzenschutzgesetzes oder über ein neues Gesetz umgesetzt werden.

Die Gutachterinnen kommen zu dem Schluss, dass die Umsetzung eines Pestizidexportverbots über eine Verordnung basierend auf dem Pflanzenschutzgesetz am schnellsten durchzusetzen wäre. Denn hier müssen deutlich weniger Schritte durchlaufen werden als bei einem neuen Gesetz oder der Novellierung eines bestehenden Gesetzes. Das Pflanzenschutzgesetz enthält bereits eine entsprechende Verordnungsermächtigung (§ 25 Absatz 3 Nr. 2) hinsichtlich eines Exportverbots für bestimmte Pestizide. Diese ermöglicht es dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) im Einvernehmen mit anderen Ministerien und mit Zustimmung des Bundesrates, den Export bestimmter Pestizide zu untersagen.

Der Nachteil der Umsetzung eines Exportverbots über die genannte Verordnung besteht darin, dass die Verordnungsermächtigung des § 25 Absatz 3 Nr. 2 explizit nur ein Exportverbot von Pestizidprodukten (sogenannten Pflanzenschutzmitteln), nicht aber von reinen Pestizidwirkstoffen nennt. Ob auch der Export von Wirkstoffen über die Verordnung verboten werden kann, ist rechtlich nicht eindeutig und Auslegungsfrage (siehe hierzu nächster Ab-

schnitt). Eine Verordnung würde somit Regelungs- und Schutzlücken offenlassen, wenn sie nur den Export von Pestizidprodukten untersagen würde, der Export reiner Wirkstoffe aber weiter möglich bliebe.

Eine gesetzliche Regelung könnte hingegen sowohl den Export von Wirkstoffen als auch von Produkten untersagen. Aus juristischer Perspektive ist ein Gesetz zudem auf Dauer – etwa mit Blick auf kommende Regierungskoalitionen – schwerer anzufechten. Denn für jede Änderung muss der gesamte vorgesehene Gesetzgebungsprozess über das Bundestagsplenum, die Fachausschüsse und den Bundesrat durchlaufen werden. Auch die Verwerfungskompetenz durch Gerichte ist bei einem Gesetz eingeschränkter. Nur das Bundesverfassungsgericht kann ein Gesetz verwerfen. Bundesrechtliche Verordnungen können hingegen von den zuständigen Fachgerichten für rechts- oder verfassungswidrig erklärt werden. Zusätzlich genießen Gesetze eine stärkere demokratische Legitimation als Verordnungen, die «nur» delegierte Gesetzgebungen sind. Das Gutachten empfiehlt eine Novellierung, also Reform des Pflanzenschutzgesetzes zu diesem Zweck. Ein eigenes Gesetz, das ausschließlich die Ausfuhr von Pestiziden regelt, stuft das Gutachten als nicht geeignet ein, da das Anliegen fachlich eindeutig dem Pflanzenschutzgesetz als sogenanntem Stammgesetz zuzuordnen ist.

WELCHE STOFFE KÖNNEN VON EINEM VERBOT ERFASST WERDEN?

Die Autorinnen des Gutachtens stellen klar, dass bei der Frage nach der Reichweite des Verbots unterschieden werden muss zwischen Pestizidwirkstoffen auf der einen Seite (diese erhalten eine EU-weit gültige Genehmigung) und fertigen Pestizidprodukten auf der anderen Seite (diese werden auf Ebene der Mitgliedstaaten zugelassen).

Für die Frage, welche Pestizidprodukte oder -wirkstoffe von einem Verbot erfasst werden, nennt das Gutachten zwei Optionen: Option eins wäre ein Ausfuhrverbot, das entweder alle Produkte und Wirkstoffe im Rahmen einer Aufzählung (Stoffkatalog) benennt oder einen Kriterienkatalog für die Prüfung von Umwelt- und Gesundheitsauswirkungen aufstellt. Hier wären weitere behördliche Entscheidungen notwendig, um das Ausfuhrverbot tatsächlich umzusetzen: Entweder müsste der Stoffkatalog regelmäßig überprüft und fortgeschrieben werden, oder eine Behörde müsste auf Antrag prüfen, ob ein Stoff nach den aufgestellten Kriterien ausgeführt werden darf. Option zwei wäre, das Verbot an bestehende regulatorische Entscheidungen anzuknüpfen, die eine Bewertung der Umwelt- und Gesundheitsrisiken bereits beinhalten. Nach Ansicht der Gutachterinnen stellt dies den effizienteren Weg dar, weshalb sie sich in dem Gutachten auf die verschiedenen Möglichkeiten der Anknüpfung an bereits bestehende Regularien beziehen.

Grundlegend lassen sich zwei Möglichkeiten unterscheiden: Man lässt a) nur solche Pestizidprodukte und -wirkstoffe für den Export zu, deren Gefährlichkeit und Risiken im Rahmen eines EU-Genehmigungsverfahrens geprüft wurden. Hier spricht das Gutachten von einer Positivliste, also von Pestizidwirkstoffen, die in der EU genehmigt sind. Alternativ kann man b) den Export bestimmter Stoffe verbieten, die bereits geprüft wurden und aus Gründen des Gesundheits- oder Umweltschutzes keine Genehmigung erhalten haben.

Für das Herangehen a) erörtert das Gutachten die Regeln der europäischen Pflanzenschutzmittelverordnung, der PSM-VO.⁶ Diese regelt die Wirkstoffgenehmigung und

das Inverkehrbringen von Pestizidprodukten in der EU. Hier bestünde die Möglichkeit, das Exportverbot an die erteilte Genehmigung eines Pestizidwirkstoffs anzuknüpfen. Nach Ansicht der Gutachterinnen würde dadurch ein umfangreiches Schutzniveau geboten, da nur jene Stoffe ausgeführt werden könnten, die auch innerhalb der EU genehmigt sind, nachdem ihre Gefährlichkeit und Risiken im Rahmen eines EU-Genehmigungsverfahrens geprüft wurden. Alle genehmigten Wirkstoffe sind im Anhang der Durchführungsverordnung zur Europäischen PSM-VO⁷ sowie in der EU-Pestiziddatenbank⁸ gelistet und so auch transparent und nachvollziehbar für die Öffentlichkeit. In der EU dürfen nur Pestizidprodukte mit genehmigten Wirkstoffen und einer positiven Zulassungsprüfung für bestimmte Einsatzbereiche verwendet werden. Pestizidprodukte und -wirkstoffe, die keine Antragsverfahren durchlaufen haben, sind generell verboten.

Von Interesse hinsichtlich dieser Möglichkeit dürfte auch der Vergleich sein, den die Autorinnen des Gutachtens zu einem bereits bestehenden französischen Exportverbot ziehen. Auch das französische Gesetz knüpft an eine bestehende Genehmigung an und verbietet den Export von Pestizidprodukten, die einen Wirkstoff enthalten, der nicht in der EU genehmigt ist. Die Autorinnen schlagen für eine deutsche Regelung allerdings vor, direkt an den Wirkstoff anzuknüpfen und nicht nur an das fertige Produkt, das einen nicht genehmigten Wirkstoff ent-

⁶ Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 (Pflanzenschutzmittelverordnung = PSM-VO).

⁷ Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 der Kommission vom 25. Mai 2011 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Liste zugelassener Wirkstoffe.

⁸ Pflanzenschutzmittelverordnung = PSM-VO. Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates, ABI. L 309 vom 24. November 2009.

hält. Die Orientierung an Wirkstoffen würde Schutzlücken schließen: Denn bislang ist die Ausfuhr reiner Wirkstoffe, die erst im Ausland zum fertigen Pestizidprodukt verarbeitet werden, gang und gäbe. Aus diesem Grund wäre die Anknüpfung an eine vom Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit erstellte Liste über in Deutschland zugelassene Pestizide nicht ausreichend, da auch hier nur die fertigen Produkte, nicht aber deren Wirkstoffe erfasst werden.

Für das Herangehen b) schlagen die Autorinnen die Verordnung (EU) Nr. 649/2012⁹ (sogenannte PIC-Verordnung, PIC-VO) als Referenz vor, die die Ein- und Ausfuhr bestimmter gefährlicher Chemikalien aus der und in die EU regelt. Mit der PIC-VO kann das Exportverbot für bestimmte Pestizidprodukte und -wirkstoffe an eine «geprüfte Gefährlichkeit» anknüpfen, indem man all jene Stoffe in das Verbot aufnimmt, die bereits in Anhang I der PIC-VO gelistet sind. Dieser Anhang enthält erstens verschiedene Chemikalien und Pestizide, die aufgrund ihrer Gefährlichkeit über das Rotterdamer Übereinkommen zur vorherigen Information und Zustimmung (Prior Informed Consent, PIC) beim Handel mit giftigen Chemikalien gelistet sind. Zweitens enthält der Anhang auch all jene Stoffe, die in der EU aus Gründen des Gesundheits- oder Umwelt-

schutzes keine Genehmigung erhalten haben. Dieser Anhang stellt nach Ansicht der Auftraggeber des Gutachtens die derzeit umfassendste Liste von bereits als gefährlich eingestuftem Wirkstoffen dar. Auch hier ist eine aktuelle Version des Anhangs I der PIC-VO online einsehbar und stellt eine hilfreiche Zusammenstellung für ein Ausfuhrverbot dar.¹⁰

Die Autorinnen schlagen eine Anlehnung an das Herangehen a) – die Positivliste auf Grundlage der PSM-VO – vor, um das Ziel des Exportverbots, den Schutz der Gesundheit und Umwelt und den Abbau von Doppelstandards, zu erreichen. Nur durch die Anknüpfung an eine bereits erfolgte Genehmigung der Wirkstoffe werden für die Ausfuhr in Drittstaaten exakt die gleichen Standards angesetzt, die für ein Inverkehrbringen in Deutschland und der EU gelten. Sofern die Genehmigung für einen Wirkstoff nicht bereits in der Vergangenheit versagt wurde, müsste bei einer geplanten Ausfuhr noch nicht genehmigter Wirkstoffe zunächst eine Genehmigung durch die Unternehmen beantragt werden. Die Ausfuhr von sogenannten Substitutionskandidaten, die besonders gefährlich, aber in der EU noch genehmigt sind, ist aus Sicht der Autorinnen bis zum Entzug der Genehmigung in der EU an Auflagen zu knüpfen.

⁹ Verordnung (EU) Nr. 649/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 über die Aus- und Einfuhr gefährlicher Chemikalien, Text von Bedeutung für den EWR, ABl. L 201 vom 27.7.2012, S. 60.

¹⁰ Eine aktuelle Version des Anhangs I der PIC-VO ist einsehbar unter: <https://echa.europa.eu/de/information-on-chemicals/pic/chemicals>.

VEREINBARKEIT DES EXPORTVERBOTS MIT BESTEHENDEM RECHT

Ein Pestizidexportverbot muss sich überdies an die Kompetenzzuweisung für die Erarbeitung neuer Gesetze zwischen der EU und Deutschland halten, die EU-Grundfreiheiten achten und mit der deutschen Verfassung im Einklang sein. Es muss außerdem mit den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) vereinbar sein.

Bezüglich der Kompetenzverteilung für gesetzgebende Akte kommen die Autorinnen des Gutachtens zu dem Schluss, dass mehrere Kompetenzregeln der europäischen Verträge zu berücksichtigen sind. Zu beachten sind insbesondere die Regelungen für die gemeinsame Handelspolitik (hier Ausfuhrpolitik), für Gesundheit und für Umwelt.¹¹ Sie alle stehen einer nationalen Regelung durch Deutschland nicht entgegen. Eine ausschließliche Zuständigkeit der EU besteht lediglich in der Handelspolitik. Daher ist eine entsprechende Ermächtigung für die Mitgliedstaaten notwendig, damit sie tätig werden dürfen. Eine solche Ermächtigung existiert in der EU-Ausfuhrverordnung, die nationale Regelungen zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen vorsieht und damit genau den Zwecken dient, die ein deutsches Pestizidexportverbot verfolgt. Im Bereich der Umwelt besteht eine geteilte Zuständigkeit zwischen der

EU und den Mitgliedstaaten, die tätig werden können, sofern nicht bestimmte Voraussetzungen für eine Sperrwirkung vorliegen. Diese liegen in Bezug auf ein Pestizidexportverbot nicht vor. Für den Bereich der Gesundheit sind die Mitgliedstaaten zuständig.

Die Autorinnen haben zudem in dem Gutachten sowohl die Vereinbarkeit eines Ausfuhrverbots mit etwaigen Rechten der Unternehmen im Rahmen der Grundfreiheiten der EU-Verträge als auch mit den Grundrechten der Unternehmen aus der Verfassung der Bundesrepublik Deutschland (Eigentumsfreiheit, Berufsfreiheit und allgemeine Handlungsfreiheit) sowie mit möglicherweise entgegenstehendem Recht der WTO geprüft. Das Gutachten kommt in allen Fällen zum gleichen Ergebnis: Der Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt ist grundsätzlich ein legitimes Ziel, das eine Beschränkung der Unternehmensrechte rechtfertigen kann. Ein Exportverbot ist auch geeignet, erforderlich und angemessen, um dieses Ziel zu erreichen. Der Schutz menschlicher Gesundheit und der Umwelt sind globale Anliegen, die durch völkerrechtliche Verträge und verfassungsrechtliche verankerte Staatsziele abgesichert sind und die auch eine globalisierte Wirtschaft respektieren muss.

¹¹ Die Titel sind geregelt im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) (in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 2008, ABl. C 115 S. 47, zuletzt geändert durch Art. 2 AndBeschl. 2012/419/EU vom 11.7.2012 (ABl. L 204 S. 131)); die gemeinsame Handelspolitik im Sinne der Ausfuhrpolitik in Art. 207, AEUV, für Gesundheit in Art. 168, AEUV und für Umwelt in Art. 192, AEUV.

FORDERUNGEN DER HERAUSGEBER AN DIE BUNDESREGIERUNG ZUR UMSETZUNG EINES AUSFUHR-VERBOTS FÜR BESTIMMTE, GEFÄHRLICHE PESTIZIDE AUS DEUTSCHLAND

Die Auftraggeber des Gutachtens fordern von der Bundesregierung eine **sofortige Umsetzung eines Pestizid-exportverbots** durch eine Verordnung, um damit zeitnah Gefahren für die Gesundheit der Menschen und die Umwelt in Ländern des globalen Südens abzuwehren. Das BMEL kann auf Grundlage der Verordnungsermächtigung im § 25 Absatz 3 Nr. 2 des Pflanzenschutzgesetzes sofort tätig werden. Zudem muss die Bundesregierung ein Verfahren zur **Reform des Pflanzenschutzgesetzes** einleiten, um ein Exportverbot nicht nur für Pestizidprodukte, sondern auch für reine Pestizidwirkstoffe und Beistoffe auf rechtlich langfristig tragfähige Füße zu stellen. Zudem sehen die Auftraggeber die dringende Notwendigkeit, dass die Bundesregierung auch Biozide entsprechend reguliert und ein Exportverbot umsetzt.

Als Grundlage zur Erfassung der Pestizidprodukte und -wirkstoffe, die unter ein solches Exportverbot fallen, schlagen die Auftraggeber des Gutachtens eine **Orientierung an der Positivliste auf Grundlage der PSM-VO** vor. Eine Anknüpfung an die europäische Pflanzenschutz-

mittelverordnung, PSM-VO, hat den Vorteil, dass diese besonders umfangreich ist. Die Anknüpfung an die regulatorische Entscheidung der Genehmigung hat eine hohe Aussagekraft in Bezug auf die Gesundheits- und Umweltauswirkungen. Pestizidwirkstoffe werden im Rahmen ihrer Genehmigung bereits auf ihre abstrakte Gefährlichkeit und daraus entstehende Risiken für Gesundheit und Leben von Menschen und die Umwelt geprüft. Welche Stoffe eine Genehmigung erhalten haben und damit ausgeführt werden dürften, ist aus der Durchführungsverordnung sowie der EU-Pestiziddatenbank ersichtlich und erleichtert damit die Festlegung, für welche Pestizidprodukte und -wirkstoffe ein Exportverbot gilt.

Bei der Reform des Pflanzenschutzgesetzes sollte gleichzeitig eine **Meldepflicht für die Ausfuhr von reinen Wirkstoffen** ergänzt werden, um mehr Transparenz im Wirkstoffhandel zu schaffen.

Das Gutachten enthält sowohl einen Formulierungsvorschlag zur Umsetzung des Ausfuhrverbots auf Grundlage einer Verordnung als auch auf Basis eines Gesetzes.

KONTAKTE

Christian Schliemann Radbruch

European Center for Constitutional
and Human Rights (ECCHR)
E-Mail: schliemann@ecchr.eu

Lena Luig

Heinrich-Böll-Stiftung
E-Mail: luig@boell.de

Silke Bollmohr

INKOTA-netzwerk
E-Mail: bollmohr@inkota.de

Susan Haffmans

Pestizid Aktions-Netzwerk (PAN Germany)
E-Mail: susan.haffmans@pan-germany.org

Jan Urhahn

Rosa-Luxemburg-Stiftung
E-Mail: jan.urhahn@rosalux.org

Verfasst wurde die Zusammenfassung des Gutachtens
von Christian Schliemann Radbruch (ECCHR), Lena Luig
(Heinrich-Böll-Stiftung), Susan Haffmans (PAN Germany)
und Jan Urhahn (Rosa-Luxemburg-Stiftung)

Lektorat: TEXT-ARBEIT, www.text-arbeit.net

Layout: Anne Kemnitz, MediaService GmbH Druck und
Kommunikation, www.mediaservice.de

Berlin und Hamburg, September 2022