



Pflanzenschutzrecht

Forderung des BUND an eine Neufassung

Erarbeitet BUND-Arbeitskreis Umweltchemikalien

Federführung: Dr. Henning Friege

I N H A L T

1. Vorbemerkung	1
2. Ziel des Gesetzes	2
3. Dominanz des Vorsorgeprinzips	2
4. Zulassung von Pflanzenbehandlungsmitteln	4
5. Widerruf der Zulassung	6
6. Export von Pflanzenbehandlungsmitteln	6
7. Höchstmengenverordnung	6
8. Kennzeichnung von Pflanzenbehandlungsmitteln	7
9. Anwenderbeschränkungen	8
10. Ausbringungsbeschränkungen	9
11. Werbung für Pflanzenbehandlungsmittel	10
12. Aufgaben des Pflanzenschutzdienstes	10
13. Straftaten und Ordnungswidrigkeiten	10

FORDERUNGEN DES BUND AN DIE REFORM DES PFLANZENSCHUTZRECHTS

1. Vorbemerkung

Das zur Zeit geltende Pflanzenschutzrecht der Bundesrepublik Deutschland ist dringend reformbedürftig. Seit seiner Verabschiedung im Jahre 1968 (letzte Novellierung 1975) hat eine intensive umweltpolitische Diskussion stattgefunden, die ihren Niederschlag in einem novellierten Gesetz finden muß.

Zweifelsohne läßt sich die Frage des Pflanzenschutzes nicht abgehoben von der aktuellen Landwirtschaftspolitik diskutieren, die an der EG-Marktstruktur orientiert ist, und die uns jährlich Überschußproduktionen beschert, die durch intensiven Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und Düngung erzielt werden. Infolge des national und global ständig gestiegenen Verbrauchs von Pflanzenbehandlungsmitteln werden die menschliche Gesundheit, die Umwelt und die globalen Lebensgrundlagen zunehmend gefährdet:

Gesundheit und Leben des Menschen sind vor allem in den Bereichen

Produktion (Arbeitnehmer in den Herstellungsbetrieben),
Anwendung (Ausbringer von Pflanzenbehandlungsmitteln)
und
Verbrauch (Rückstände in Lebensmitteln, Trinkwasser, Muttermilch)

bedroht. Umweltschäden ergeben sich vor allem durch

Vernichtung von Tier- und Pflanzenarten,
Verarmung des Bodenlebens,
Belastung der Gewässer

und anderen Störungen natürlicher Lebenskreisläufe.

Allen diesen Gefahren trägt das geltende Pflanzenschutzrecht gar nicht oder nur unzureichend Rechnung. Viele Risiken, wie z. B. Langzeit-, Kombinations- und ökotoxische Wirkungen werden bei der staatlichen Zulassungsprüfung noch nicht zwingend berücksichtigt. Die Vielfalt der zugelassenen Mittel und deren analytische Erfassbarkeit bei der Kontrolle von Rückständen stehen in einem Mißverhältnis. Die Kennzeichnung der Mittel,

vor allem aber die Information der Anwender ist unzureichend.

2. Ziel des Gesetzes

Ziel eines novellierten Gesetzes sollte es sein, den Einsatz von Pflanzenbehandlungsmitteln zu regeln und auf das unumgänglich Notwendige zu beschränken. Dies hat der Sachverständigenrat für Umweltfragen bereits 1978 gefordert (Umweltgutachten 1978, These 1017). Um die einsetzende Wandlung des Bewußtseins in der Landwirtschaft hinsichtlich des Pestizid-Gebrauchs zu unterstützen, sollte auch endlich das Gesetz eine korrekte Benennung erhalten. Die nach dem bisherigen Pflanzenschutzgesetz definierten Substanzen "schützen" nämlich keineswegs Pflanzen generell, sondern nur bestimmte Kulturpflanzen, sie fügen anderen Pflanzen, die in der konventionellen Landwirtschaft als "Unkräuter" bezeichnet werden, sowie bestimmten Insekten ohne Rücksicht darauf, ob sie für die jeweilige Kulturpflanze nützlich oder schädlich sind, Schaden zu. Das Pflanzenschutzgesetz muß daher einen neutralen Titel erhalten. Wir schlagen vor, es in Zukunft als "Gesetz zur Anwendung von Pflanzenbehandlungsmitteln" zu benennen. Zu den Pflanzenbehandlungsmitteln gehören die Pestizide (bisher mißverständlich als Pflanzenschutzmittel bezeichnet) und die Wachstumsregler. Der beabsichtigte Schutz ist auf die gesamte Umwelt auszudehnen.

3. Dominanz des Vorsorgeprinzips

Kulturpflanzen lassen sich vor Schädigungen durch eine entsprechende Anbaumethode schützen. Dabei kommt es u. a. auf eine wechselnde Fruchtfolge, ein sinnvolles Nebeneinander verschiedener Kulturen, entsprechende Auswahl des Saatguts und eine optimale Aussaattiefe an. Die derzeit überwiegende Praxis der Landbewirtschaftung tendiert hingegen zu einer extremen Fruchtfolgevereinfachung und dem "vorbeugenden" Pflanzenschutz durch feste Spritzpläne. Dadurch konnten die Erträge in den letzten Jahrzehnten erheblich gesteigert werden (z. B. bei Getreide in der EG um über 80 % zwischen 1960 und 1978), die Nachfrage wurde dabei erheblich übertroffen. Infolge der EG-Marktordnungen

bleibt es für den einzelnen Landwirt "nach wie vor sinnvoll, mit höchstmöglicher Intensität zu produzieren, da die von ihm zusätzlich erzeugten Mengen keinen Einfluß auf den Preis ausüben; höhere Erträge je Flächeneinheit ... jedoch sein Einkommen vergrößern." (Prof. Zurek, Forschungsges. für Agrarpolitik und Agrarsoziologie, Bonn)

Für die Novellierung des Pflanzenschutzrechts folgt daraus u. a.: Die indirekten Bekämpfungsmaßnahmen (pflanzenhygienische Maßnahmen) müssen im Sinne des Vorsorgeprinzips in einem novellierten Gesetz Priorität haben; direkte Bekämpfungsmaßnahmen sind ihnen nachzuordnen. Bei den direkten Maßnahmen zur Bekämpfung von Schädlingen müssen

- biologische und biotechnische,
- physikalische
- und chemische

vom Gesetzgeber unterschieden werden. Dazu in die Umwelt eingebrachte Mittel müssen einem Zulassungsverfahren unterliegen; ihre Anwendung ist ebenfalls im Gesetz verbindlich zu regeln.

Der Verzicht auf die Anwendung chemischer Pflanzenbehandlungsmittel sollte angestrebt werden. Mittelfristig gilt es, den Einsatz von Pflanzenbehandlungsmitteln durch allgemeine und verbindliche Einführung des integrierten Pflanzenschutzes unter Berücksichtigung des wirtschaftlichen Schadenswellenprinzips auf ein unumgängliches Maß zu beschränken.



4. Zulassung von Pflanzenbehandlungsmitteln

Soweit der Einsatz von Pflanzenbehandlungsmitteln unumgänglich ist, sollten sie

- spezifisch wirken und eine geringe Ökotoxizität aufweisen,
- schnell und vollständig abbaubar (mineralisierbar) sein,
- eine möglichst niedrige akute wie chronische Human-toxizität besitzen.

Danach ist ihre Zulassungsfähigkeit zu beurteilen. Der Zulassungsantrag muß daher die Beurteilung erlauben, inwieweit der Stoff in seiner jeweiligen Formulierung (Ausbringungsform) schädliche Einwirkungen auf Mensch und Umwelt ausüben kann. Dazu sind mindestens folgende derzeit nicht im Gesetz vorgeschriebenen und von der Zulassungsbehörde auch nur teilweise verlangten Prüfungen erforderlich:

- Prüfung der physikalischen und chemischen Eigenschaften des zuzulassenden Wirkstoffs einschließlich seiner Verunreinigungen sowie seiner abiotischen und biotischen Metaboliten und Zersetzungsprodukte,
- Prüfungen auf akute, subchronische und chronische Toxizität, mutagene, sensibilisierende, teratogene, embryotoxische, fruchtbarkeitsverändernde und kanzerogene Eigenschaften,
- detaillierte Untersuchungen des Verhaltens im Säugerorganismus (Abbaugeschwindigkeit, Anreicherung im Fettgewebe bzw. in verschiedenen Organen, Wirkung von Metaboliten auf den Organismus, Beeinflussung des Immunsystems),
- Prüfung synergistischer Wirkungen hinsichtlich der kommerziell erhältlichen Gemische bzw. der in der Praxis gleichzeitig bzw. nacheinander verwendeten Wirkstoffkombinationen bzw. der Zusammenwirkung mit Schwermetallen,
- Prüfungen auf ökotoxikologisches Verhalten, möglicherweise in praxisnahen Modellsystemen.

Entsprechend den umfassenden Schutzzielen, die das neue Gesetz definieren sollte, müssen an der Beurteilung dieser Prüfungsergebnisse im Zulassungsverfahren neben der Biologischen Bundesanstalt das Bundesgesundheitsamt und das Umweltbundesamt mitwirken. Eine Zulassung gegen das Votum einer der drei genannten Bundesoberbehörden ist nicht zulässig. Die Zulassungsbehörden haben das Recht, jederzeit weitere Prüfungen zu verlangen, wenn sie dies für die Beurteilung eines Wirkstoffes als notwendig erachten.

Bei der Zulassung ist ferner zu prüfen, ob ein bereits zugelassenes Pflanzenbehandlungsmittel hinsichtlich seiner Wirksamkeit und seiner Umweltverträglichkeit günstigere Eigenschaften aufweist. Falls dies zutrifft, sollte die Zulassung eines neuen Mittels verweigert oder der Einsatzbereich des Mittels beschränkt werden. Ebenso sollte die Verlängerung der Zulassung eines Wirkstoffs unter diesen Kriterien überprüft werden.

Die Zulassung eines Pflanzenbehandlungsmittels ist im übrigen an ein zuverlässiges, praktikables Nachweisverfahren (Multi-methode) für die Identifizierung der Rückstände des Wirkstoffs bzw. seiner Metaboliten in Lebensmitteln zu knüpfen. (Vergl. dazu Empfehlung des zuständigen Bundesratsausschusses zur PHMV, BR-Drs. 422/1/81: "Bei einer Reihe von Stoffen gibt es keine Analytik bzw. es fehlen die für eine einwandfreie Untersuchung notwendigen Substanzen".)

Bestandteil des Zulassungsverfahrens sollte in jedem Fall die Regelung der Abgabeerlaubnis sein.

Daten aus dem Zulassungsverfahren hinsichtlich der Zusammensetzung eines Pflanzenbehandlungsmittels, seiner Verunreinigungen, der physikalischen, chemischen und toxikologischen Eigenschaften sind der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Dabei sollten die allgemeinen Regelungen zur Vertraulichkeit von Daten ("confidentiality" im Sinne der OECD) bei der Anmeldung neuer Chemikalien analog Verwendung finden.

Für in früheren Jahren zugelassene Pflanzenbehandlungsmittel sind die für neue Pflanzenbehandlungsmittel verlangten Prüfungen vor der Zulassungsverlängerung vorzulegen.

5. Widerruf der Zulassung

Das Verfahren zum Widerruf der Zulassung eines Pflanzenbehandlungsmittels muß gegenüber den jetzt gültigen Regelungen erheblich vereinfacht werden. Die Zulassung ist zu widerrufen, wenn Erkenntnisse vorliegen, daß auch bei sachgemäßer Handhabung des Mittels Schädigungen der natürlichen Umwelt auftreten bzw. die Gesundheit von Mensch und Tier beeinträchtigt werden können. Bisher fehlende Regelungen haben z. B. ein rechtzeitiges Verbot von Endrin verhindert. Das Vogelsterben am Bodensee war sichtbare Folge dieses Fehlers.

6. Export von Pflanzenbehandlungsmitteln

Der Export von Pflanzenbehandlungsmitteln ist im Prinzip auf die in der Bundesrepublik Deutschland zugelassenen Mittel zu beschränken. Will der Hersteller weitere Mittel exportieren, so setzt dies die Importgenehmigung der jeweiligen Regierung und ein gesondertes Prüfungsverfahren in der Bundesrepublik voraus. Wirkstoffe, denen aus Gründen ihrer human- oder ökotoxischen Eigenschaften eine Zulassung in der Bundesrepublik versagt wurde oder versagt werden müßte, dürfen nicht exportiert werden.

7. Höchstmengenverordnung

Der Schutz des Verbrauchers ist durch die derzeit geltende Regelung der Höchstmengen von Pflanzenbehandlungsmitteln in Lebensmitteln nicht gewährleistet. In Zukunft muß die Zulassung eines neuen Pflanzenbehandlungsmittels mit seiner Aufnahme in die Pflanzenschutzmittel-Höchstmengen-Verordnung (PHMV) verbunden werden. Ein praktikables Nachweisverfahren (s. o.) muß die chemischen und Lebensmitteluntersuchungsämter in die Lage versetzen, die fragliche Sub-

stanz sicher und schnell in Lebensmitteln quantitativ zu erfassen.

Im Zusammenhang mit dem Verbraucherschutz sei noch der Hinweis angebracht, daß neben den Rückständen von Pflanzenbehandlungsmitteln eine Beschränkung gefährlicher Chemikalien in Lebensmitteln auf der Grundlage des § 9 LMBG dringend erforderlich ist (Schwermetalle, Industriechemikalien), um die Generalklausel des § 8 LMBG anwenden zu können ("Es ist verboten, ... Stoffe, deren Verzehr geeignet ist, die Gesundheit zu schädigen, als Lebensmittel in den Verkehr zu bringen."). Eine entsprechende Verordnung (oft als Umweltkontaminanten-VO bezeichnet) sollte nach dem Beschluß der alten Bundesregierung vom 01.09.82 erarbeitet werden.

8. Kennzeichnung von Pflanzenbehandlungsmitteln

Sämtliche Packungen mit Pflanzenbehandlungsmitteln, auch Kleinmengen, sind vollständig zu kennzeichnen. Die bisherige Praxis, für Kleinmengen Ausnahmen von der Kennzeichnungspflicht zuzulassen, führt gerade in diesem Bereich zu Fehlanwendungen (Überdosierung). Folgende Hinweise gehören in jedem Fall zur Kennzeichnung:

- allgemein verständliche Hinweise auf Anwender- und Anwendungsbeschränkungen,
- Maßnahmen bei Unfällen mit dem Pflanzenbehandlungsmittel,
- exakte Beschreibung der sachgerechten Anwendung,
- notwendige Schutzausrüstung,
- Angaben über die sachgerechte Beseitigung bzw. Entgiftung von Resten bzw. Angabe einer Stelle, die giftige Pflanzenbehandlungsmittelreste schadlos beseitigen kann,
- genaue Beschreibung der enthaltenen Wirkstoffe sowie der Formulierung des Mittels.

Ferner ist jede Packung mit einem - möglichst international verständlichen - Warnzeichen für Pestizide zu versehen.

Verkaufsstellen von Pflanzenbehandlungsmitteln müssen sich im Sinne des Verursacherprinzips verpflichten, Restmengen in geschlossenen Gebinden sowie leere Behälter zur sachgemäßen Vernichtung kostenlos zurückzunehmen. Ist die Rückgabe giftiger Restmengen mit Gebühren verbunden, so besteht die Gefahr, daß viele Anwender diese unsachgemäß beseitigen und damit die Umwelt gefährden.

9. Anwenderbeschränkungen

Die "bestimmungsgemäße und sachgerechte Anwendung" von Pflanzenbehandlungsmitteln ist in der Praxis derzeit nicht gewährleistet. Die Anwender sind zumeist über die genaue Handhabung des aufzubringenden Mittels, vor allem aber über dessen Gefahrenpotential nicht ausreichend orientiert. Aus der Praxis ist bekannt, daß etwa beim Ausbringen nicht akut humantoxischer Substanzen das Anlegen der erforderlichen Schutzkleidung vielfach vernachlässigt wird. Der Ansatz von Verdünnungen aus Stämmemulsionen wird nicht von allen Anwendern beherrscht. Daher muß der Einsatz bestimmter Pflanzenbehandlungsmittel vom Nachweis der Sachkunde des Anwenders abhängig gemacht werden. Ein Pflanzenbehandlungsmittel ist daher im Rahmen des Zulassungsverfahrens dahingehend zu klassifizieren, ob es

- für den Einsatz in landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich oder erwerbs-gärtnerisch genutzten Flächen ohne Einschränkung,
- oder nur unter Vorlage eines Sachkundenachweises durch den Käufer

abgegeben werden darf. Der Sachkundenachweis ist durch landwirtschaftliche Praxis alleine nicht zu erbringen. Der Gesetzgeber muß Erwerb und Nachweis der Sachkunde regeln. Ein "sachkundiger Ausbringer" von Pflanzenbehandlungsmitteln sollte zumindest über grundlegende ökologische Zusammenhänge, wesentliche Probleme der Toxikologie von Pflanzenbehandlungsmitteln und die Funktionsweise der Ausbringungsgeräte informiert sein. Nur so kann annähernd der bestimmungs-

gemäße und sachgerechte Einsatz von Pflanzenbehandlungsmitteln gesichert werden.

Stammemulsionen dürfen generell nur an Anwender mit Sachkundenachweis abgegeben werden.

Über die Verwendung von Pflanzenbehandlungsmitteln, für deren Ausbringung ein Sachkundenachweis erforderlich ist, haben Vertriebsstellen und Anwender einen Nachweis zu führen.

10. Ausbringungsbeschränkungen

Die Ausbringung von Pflanzenbehandlungsmitteln darf nur mit Geräten erfolgen, die eine Bauartzulassung besitzen und deren Funktionstüchtigkeit regelmäßig überprüft wird. Dies gilt vor allem für großflächig wirkende Geräte.

Die Ausbringung von Pflanzenbehandlungsmitteln an Saumbiotopen sowie in Naturschutzgebieten ist generell zu untersagen. Ausnahmen bedürfen der Genehmigung durch die für Naturschutzfragen zuständige Landesoberbehörde.

Die Verwendung von Pestiziden auf anderen als landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich oder erwerbsgärtnerisch genutzten Flächen sollte grundsätzlich untersagt werden. Die positive Entwicklung der Flora an Straßenrändern nach dem Verbot des Einsatzes chemischer Mittel zum Niederhalten des Bodenbewuchses an Feldrainen, Wegrändern usw. in NRW (§ 64 LG NW) zeigt, daß es gerade in diesem Bereich auch ohne Pestizide geht. Der Einsatz von Herbiziden auf anderen als landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich oder erwerbsgärtnerisch genutzten Flächen sollte generell untersagt werden, da er ein gewaltiges Schadpotential für den Naturhaushalt zugunsten lediglich ästhetischer Vorstellungen bewirkt.

Der Ausbringer von Pflanzenbehandlungsmitteln hat dafür Sorge zu tragen, daß benachbarte Kulturen nicht von dem ausgebrachten Mittel kontaminiert werden.

11. Werbung für Pflanzenbehandlungsmittel

Die Werbung für Pflanzenbehandlungsmittel ist in ihrer aktuellen Form häufig irreführend, da sie die potentiellen ökologischen Schäden nicht nennt. Sie zielt ab auf einen intensiveren Mitteleinsatz; dem Käufer wird suggeriert, daß die Anwendung des jeweiligen Präparats nicht nur wirtschaftliche Vorteile bringt, sondern auch für den "Schutz" einer von Schädlingen befallenen oder nur potentiell bedrohten Kulturpflanze unentbehrlich sei. Eine Werbung für Pflanzenschutzpräparate sollte daher nur zulässig sein, wenn die Werbeanzeige Auskunft über die in dem Präparat enthaltenen Wirkstoffe, deren Humantoxizität, Anwendungsbeschränkungen, Wartezeiten, Nebenwirkungen auf Mensch und Tier bei unsachgemäßer Verwendung, Wirkung auf Wildtiere sowie bekannte Synergismen mit anderen Präparaten gibt.

12. Aufgaben des Pflanzenschutzdienstes

Der Pflanzenschutzdienst muß die Ziele des Gesetzes verfolgen, also im Sinne des Vorsorgeprinzips für einen möglichst minimierten Einsatz von Pflanzenbehandlungsmitteln werben, die Anwender über die Notwendigkeit bzw. mögliche Nebenwirkungen eines Mitteleinsatzes informieren, die pflanzenhygienischen Maßnahmen im Sinne des Vorsorgeprinzips fördern.

13. Straftaten und Ordnungswidrigkeiten

Durch die Einschränkung des Anwenderkreises (auf Inhaber von Sachkundenachweisen) läßt sich sicherstellen, daß für Mensch und Umwelt problematische Mittel wie auch Stammemulsionen generell nur noch von Sachkundigen ausgebracht werden. Da ein novelliertes Pestizid-Gesetz nicht nur die Zulassung, sondern auch die Anwendung von Pflanzenbehandlungsmitteln erfaßt, besteht hier auch die Notwendigkeit, Ordnungswidrigkeiten- und Straftatbestände bei der Anwendung der Mittel zu regeln. Unter Strafantrohung sollten

Verstöße gegen die Vorschriften der Gebrauchsanweisung gestellt werden:

- Nichteinhaltung vorgeschriebener Wartezeiten,
- Verstöße gegen die Pflanzenschutz-Anwendungs-VO,
- grob fahrlässige Gefährdung Dritter durch unsachgemäße Ausbringung von Pflanzenbehandlungsmitteln,
- Überdosierungen bei der Ausbringung.

Eine entsprechende Ergänzung der §§ 324 - 330 StGB sollte ebenfalls in die Überlegungen einbezogen werden. Als Ordnungswidrigkeit sollte u. a. eine fehlerhafte Führung von Nachweisbüchern über die Verwendung von Pflanzenbehandlungsmitteln geahndet werden.