

Gerhard Gündermann¹, Mario Genth²

Gute fachliche Praxis und integrierter Pflanzenschutz im neuen Pflanzenschutzrecht

Good agricultural practice and integrated plant protection in the new Plant Protection Law

Zusammenfassung

Das am 14.02.2012 in Kraft getretene Pflanzenschutzgesetz (PflSchG) (1) setzt in erster Linie europarechtliche Vorgaben um. Im § 3 PflSchG – der die gute fachliche Praxis und den integrierten Pflanzenschutz regelt – finden sich die Vorgaben des Art. 14 der Richtlinie 2009/128/EG (RL) (2) wieder. Beide Vorschriften stehen im Fokus dieses Beitrages, denn gerade die gute fachliche Praxis und der integrierte Pflanzenschutz haben einen hohen steuernden Einfluss beim praktischen Pflanzenschutz. Die Ziele dieser Vorschrift, wie auch deren Bedeutungsgehalt im Gesamtkontext der Gesetze werden dargestellt.

Stichwörter: Gute fachliche Praxis, integrierter Pflanzenschutz

Abstract

The new Plant Protection Law which came into force on 14th February 2012 transfers especially European law standards. In § 3 PflSchG – which rules the good agricultural practice and the integrated plant protection – the essential content of Art. 14 Directive 2009/128/EC turns up again. Both regulations are in the focus of the publication, the good agricultural practice and the integrated plant protection have a high steering influence on the practical plant protection. The aims of this paragraph

and also the meaning in the overall context of the laws will be shown.

Key words: Good agricultural practice, integrated plant protection

Einleitung

Gute fachliche Praxis und integrierter Pflanzenschutz sind in Deutschland keine unbekanntenen Begrifflichkeiten. Beide waren bereits in den vorausgegangenen deutschen Pflanzenschutzgesetzen etabliert. Im Bundesanzeiger waren die Grundsätze für die Durchführung der guten fachlichen Praxis im Pflanzenschutz veröffentlicht (3). Die Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes waren durch die Bekanntmachung (4) ebenfalls untersetzt.

Während es sich bei der guten fachlichen Praxis nach wie vor um einen „deutschen Sonderweg“ handelt, erreicht der integrierte Pflanzenschutz durch die Richtlinie eine neue Qualität. Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich der zu erreichenden Ziele verbindlich. Die innerstaatlichen Stellen können Form und Mittel der Umsetzung wählen (vgl. Art. 288 Abs. 3 AEUV). Erstmals ist damit das Leitbild des integrierten Pflanzenschutzes ein europäisches Ziel geworden, das von den Mitgliedstaaten umzusetzen ist. Dies wird auch in den Erwägungsgründen zur Richtlinie nochmals herausgestellt, wenn es dort u.a. heißt:

Institut

Julius Kühn-Institut – Bundesforschungsinstitut für Kulturpflanzen, Braunschweig¹
Dombert Rechtsanwälte, Potsdam²

Kontaktanschrift

Dr. Gerhard Gündermann, Vizepräsident, Julius Kühn-Institut – Bundesforschungsinstitut für Kulturpflanzen, Messeweg 11/12, 38104 Braunschweig, E-Mail: gerhard.guendermann@jki.bund.de
Mario Genth, Dombert Rechtsanwälte, Mangerstraße 26, 14467 Potsdam

Zur Veröffentlichung angenommen

28. August 2012

„Die Mitgliedstaaten sollten einen Pflanzenschutz mit geringer Pestizidverwendung – insbesondere den integrierten Pflanzenschutz – fördern und die erforderlichen Voraussetzungen und Maßnahmen für dessen Umsetzung schaffen.“ (5)

Europarechtliche Vorgaben

Mit Artikel 14 der RL werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, bei Pflanzenschutzmaßnahmen die Voraussetzungen für die Durchführung des integrierten Pflanzenschutzes zu etablieren. Die Berichtspflicht der Mitgliedstaaten bis zum 30. Juni 2013 gemäß Artikel 14 Abs. 3 der RL, wie auch die Beschreibung der Maßnahmen im nationalen Aktionsplan gemäß Artikel 14 Abs. 4 der RL sollen die Pflicht zur Schaffung der Voraussetzungen für die Anwendung des integrierten Pflanzenschutzes sicherstellen. Die Erwägungsgründe Nr. 18 und 19 der Richtlinie stellen den Anlass für die Pflichten der Mitgliedstaaten und die Pflichten derjenigen, die Pflanzenschutzmaßnahmen durchführen, nochmals heraus.

Die Beachtung der allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes wird durch Bezugnahme auf die Richtlinie – vgl. § 3 S. 2 Nr. 1 PflSchG – sichergestellt. Die Voraussetzungen für das Wissen über den integrierten Pflanzenschutz und dessen Umsetzung in der Praxis wurden in § 9 PflSchG geschaffen. Die Sachkunde bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, bei der Beratung und dem Verkauf von Pflanzenschutzmitteln (§ 9 Abs. 1 PflSchG) sowie die notwendigen Fort- und Weiterbildungsmaßnahmen (§ 9 Abs. 4 PflSchG) stellen dies sicher. Flankiert wird dieses gesetzliche Ziel der Berücksichtigung der Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes durch die in den Ländern etablierten amtlichen Dienste, die u.a. mit der Aufgabe der Beratung, Aufklärung und Schulung auf dem Gebiet des Pflanzenschutzes (§ 59 Abs. 2 Nr. 3 PflSchG) betraut sind.

Artikel 14 Abs. 5 der RL beinhaltet die Aufforderung an die Mitgliedstaaten und die Berufsorganisationen kulturpflanzen-spezifische oder sektorspezifische Leitlinien zum integrierten Pflanzenschutz zu schaffen. Damit hat der europäische Gesetzgeber die Möglichkeit eingeräumt, aufbauend auf den Grundsätzen des integrierten Pflanzenschutzes konkrete Maßnahmen des integrierten Pflanzenschutzes auf freiwilliger Basis zu schaffen. Die Mitgliedstaaten sollen dies durch geeignete Anreize in Gang setzen und in ihren nationalen Aktionsplänen darüber berichten. Wegen der sehr spezifischen Handlungsmöglichkeiten und -notwendigkeiten beim Pflanzenschutz im Zusammenspiel mit den angebauten Kulturen, dem Klima, der Bodenbeschaffenheit etc. ist dieser Weg der Freiwilligkeit mit Anreizen, sei es z.B. nur eine verbesserte Vermarktung der Früchte, der beste und erfolgreichste Weg im Vergleich zu ordnungsrechtlichen Regeln.

Regelungen im neuen Pflanzenschutz

§ 3a PflSchG n.F. greift die Regelungen der guten fachlichen Praxis gem. § 2a PflSchG a.F. (6) auf und entwickelt sie – entsprechend der europarechtlichen Vorgaben – weiter. Die gute fachliche Praxis wurde in § 2a PflSchG a.F. wie folgt geregelt:

„§ 2a Durchführung des Pflanzenschutzes

(1) Pflanzenschutz darf nur nach guter fachlicher Praxis durchgeführt werden. Die gute fachliche Praxis dient insbesondere

1. der Gesunderhaltung und Qualitätssicherung von Pflanzen und Pflanzenerzeugnissen durch
 - a) vorbeugende Maßnahmen,
 - b) Verhütung der Einschleppung oder Verschleppung von Schadorganismen,
 - c) Abwehr oder Bekämpfung von Schadorganismen und
2. der Abwehr von Gefahren, die durch die Anwendung, das Lagern und den sonstigen Umgang mit Pflanzenschutzmitteln oder durch andere Maßnahmen des Pflanzenschutzes, insbesondere für die Gesundheit von Mensch und Tier und für den Naturhaushalt, entstehen können.

Zur guten fachlichen Praxis gehört, dass die Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes und der Schutz des Grundwassers berücksichtigt werden.

(2) Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz erstellt unter Beteiligung der Länder und unter Berücksichtigung des Standes der wissenschaftlichen Erkenntnisse sowie den Erfahrungen der Pflanzenschutzdienste und des Personenkreises, der Pflanzenschutzmaßnahmen durchführt, die Grundsätze für die Durchführung der guten fachlichen Praxis im Pflanzenschutz. Das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz gibt diese Grundsätze im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Bundesanzeiger bekannt.“

Gemäß § 3 Abs. 1 S. 2 PflSchG umfasst die gute fachliche Praxis im Pflanzenschutz insbesondere die unter den Ziff. 1–3 genannten Punkte. Das Wort „insbesondere“ weist darauf hin, dass die Aufzählung der zu beachtenden Grundsätze nicht abschließend ist. Ziff. 1 fordert die „Einhaltung der allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes“, wie sie in Anhang III der RL niedergelegt sind. Demgegenüber waren nach § 2a PflSchG a.F. die Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes lediglich „zu berücksichtigen“. Mit dieser Änderung ist nicht nur die Richtlinie umgesetzt, sondern auch die Basis der guten fachlichen Praxis festgelegt worden. Die allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes haben dadurch eine Art „gesetzliche Bestandskraft“ erhalten.

§ 3 Abs. 1 S. 2 Ziff. 2 und 3 PflSchG greifen die Regelungen des § 2a Abs. 1 S. 2 Ziff. 1 und 2 PflSchG a.F. auf. Diese Regelungen konkretisieren die allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes und fordern im Wesentlichen bei Pflanzenschutzmaßnahmen die Abwä-

gung zwischen Maßnahme und Ziel. Wie es durch die europäische Vorgabe in Art. 14 der RL festgelegt ist, bilden damit die Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes bei Pflanzenschutzmaßnahmen, wie sie in Anhang III der RL aufgeführt sind, den Handlungsrahmen. Weitergehende Regelungen, wie sie durch eine Bekanntmachung über die Grundsätze für die Durchführung der guten fachlichen Praxis im Pflanzenschutz möglich sind, konkretisieren diese Grundsätze.

Auch § 3 Abs. 1 S. 3 PflSchG ist keine neue Regelung, die Vorschrift entspricht § 6 Abs. 1 S. 3 PflSchG a.F. Ebenso war die Ermächtigung des § 3 Abs. 2 PflSchG, Bekanntgabe der Grundsätze für die Durchführung der guten fachlichen Praxis, bereits bei § 2a Abs. 2 PflSchG a.F. zu finden.

§ 3 Abs. 3 und 4 PflSchG grenzen Pflanzenschutzmaßnahmen ein, sie regeln ein Verwendungsverbot von Tieren und Pflanzen invasiver Arten, es sei denn durch eine Rechtsverordnung wird dies erlaubt. Damit hat der Gesetzgeber dem Schutz der heimischen Arten im Sinne des § 7 Abs. 2 Nr. 7 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) (7) Vorrang vor dem Pflanzenschutz eingeräumt.

Anordnungsbefugnis der zuständigen Behörden

Grundsätzlich kann die Berücksichtigung der Grundsätze der guten fachlichen Praxis und des integrierten Pflanzenschutzes nur im Einzelfall bei der beabsichtigten konkreten Maßnahme beurteilt werden. § 3 Abs. 1 S. 3 PflSchG ermöglicht der zuständigen Behörde die Anordnung von Einzelmaßnahmen.

Bei der Regelung handelt es sich um eine Generalklausel, wie sie aus den Polizei- und Ordnungsgesetzen der Länder¹ (8) bekannt ist. Aufgrund von § 3 Abs. 1 S. 3 PflSchG kann die zuständige Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen entscheiden, ob und wie sie einschreitet. Die Anordnungsbefugnis unterliegt insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Danach hat die zuständige Behörde aus den zur Verfügung stehenden Mitteln das mildeste und das am besten geeignete Mittel auszuwählen. Der gesetzliche Rahmen wird durch die Maßgaben des § 3 Abs. 1 S. 1 und 2 PflSchG sowie durch den Zweck des Pflanzenschutzgesetzes gemäß § 1 PflSchG vorgegeben.

Öffentlichkeitsinformation auf der Rechtsgrundlage des § 3 Abs. 1 S. 3 PflSchG?

Ob und inwieweit die zuständige Behörde aufgrund der Generalklausel die Öffentlichkeit über konkrete Pflanzen-

schutzmaßnahmen und damit verbundene Gefahren informieren kann, oder ob es stattdessen einer speziellen Ermächtigungsgrundlage bedarf, ist fraglich.

Im Pflanzenschutzgesetz ist die behördliche Informationstätigkeit jedenfalls nicht explizit geregelt, sie ist auch nicht Regelungsgegenstand der allgemeinen Vorschriften des Polizei- und Ordnungsrechts der Länder. Nach Artikel 10 der RL können die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Aktionsplänen Vorkehrungen über die Unterrichtung von Personen, die der Abdrift ausgesetzt sein könnten, aufnehmen. Gerade weil diese europarechtliche Vorgabe nicht zwingend umzusetzen ist, spricht zunächst vieles dafür, dass eine Information der Öffentlichkeit aufgrund der Generalklausel unzulässig sein dürfte.

Mit Blick auf das hohe Schutzgut der menschlichen Gesundheit (§ 1 Nr. 3 PflSchG) sowie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dürfte jedoch auch die Öffentlichkeitsinformation als eine zulässige Maßnahme gemäß § 3 Abs. 1 S. 3 PflSchG anzusehen sein.

Zwangsmittel

Im Zusammenspiel mit den allgemeinen Vorschriften des Polizei- und Ordnungsrechtes der Bundesländer können zur Erzwingung von Handlungen, Duldungen und Unterlassungen auch Zwangsmittel angedroht werden.² Die Erzwingung von Handlungen, Duldungen und Unterlassungen kann jedoch nur auf das allgemeine in dem jeweiligen Bundesland geltende Polizei- und Ordnungsrecht gestützt werden, soweit nicht das Pflanzenschutzgesetz spezifische Regelungen trifft.

Schlussfolgerung

Der bundesdeutsche Gesetzgeber hat die europarechtlichen Vorgaben, soweit sie den Anwender von Pflanzenschutzmaßnahmen betreffen, umgesetzt. Das neue Pflanzenschutzrecht stellt – wie der europäische Gesetzgeber – die Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes in den Vordergrund, jedoch unter der Überschrift der guten fachlichen Praxis. Eine Konkretisierung der Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes erfolgt unter § 3 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 und 3. Das europäische Niveau bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln ist damit harmonisiert, die konkreten Einzelentscheidungen bei Pflanzenschutzmaßnahmen muss der Anwender nach wie vor im Einzelfall treffen. Die zuständigen Behörden haben im Einzelfall eine Anordnungsbefugnis gemäß § 3 Abs. 1 S. 3 PflSchG, um die Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes sicherzustellen.

¹ Vgl. z.B. § 5 des Gesetzes über die Aufgabenbefugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei, Polizeiaufgabengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. September 1990, Bay. GVBl. 1990, S. 397 i.d.F. vom 24. Juli 2001, Bay. GVBl. S. 348.

² Vgl. z.B. § 55 des Polizeiaufgabengesetzes – Ersatzvornahme, damit kann z.B. die Polizei die Handlung selbst durchführen oder einen anderen mit der Ausführung beauftragen, wenn die Verpflichtung, eine Handlung vorzunehmen, deren Vornahme durch einen anderen möglich ist, (vertretbare Handlung) nicht erfüllt wird.

Literatur

- (1) Gesetz zur Neuordnung des Pflanzenschutzrechtes vom 06.02.2012, BGBl. 2012, S. 148 ff. und Berichtigung des Gesetzes zur Neuordnung des Pflanzenschutzrechtes vom 01.07.2012, BGBl. 2012, S. 1281.
- (2) Richtlinie 2009/128/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21.10.2009 über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden, Abl. L 309/71.
- (3) Grundsätze für die Durchführung der guten fachlichen Praxis im Pflanzenschutz vom 30.05.2010, Bundesanzeiger 2010 Nr. 76a, S. 1.
- (4) Vgl. die Anmerkung unter 3.
- (5) Vgl. z.B. Nr. 18 und 19 der Erwägungsgründe der RL.
- (6) Gesetz zum Schutz der Kulturpflanzen vom 14.05.1998, BGBl. I, S. 971, 1527, 3512; zuletzt geändert durch Artikel 14, Gesetz vom 09.12.2010, S. 1938.
- (7) Bundesnaturschutzgesetz vom 29.07.2009, BGBl. I, S. 2542 i.d.F. vom 06.02.2012 (BGBl. I, S. 148).
- (8) Gesetz über die Aufgabenbefugnisse der Bayerischen Staatlichen Polizei, Polizeiaufgabengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. September 1990, Bay. GVBl. 1990, S. 397 i.d.F. vom 24. Juli 2001, Bay. GVBl. S. 348.