Pflanzenschutzrechtliche Zulassung von Glyphosat und Biodiversität

von Katrin Brockmann

> Art. 20a GG: *Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die* ***vollziehende Gewalt*** *und die Rechtsprechung.*

Bundeslandwirtschaftsminister Schmidt erlangte während seiner Amtszeit ganz am Ende einmal Berühmtheit. Er ignorierte die Vereinbarung, bei einem Dissens der zuständigen Ministerien bei EU-Entscheidungen mit Enthaltung zu stimmen. Er ließ in Brüssel mit seinem Ja die wohl entscheidende Stimme für die erneute Zulassung von Glyphosat abgeben.

Vorbereitet wurde die Zulassung des Wirkstoffs Glyphosat unter europäischer und nationaler Federführung des Bundesamts für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL). Die Zulassung des Wirkstoffs war im Jahr 2012 ausgelaufen. Das europäische Zulassungsverfahren zog sich dann jedoch bis zur besagten Abstimmung in Brüssel in das Jahr 2017.

Der durch Pflanzenschutzmittel, insbesondere Totalherbizide wie Glyphosat, verursachte Rückgang der Biodiversität ist in Deutschland seit langem bekannt. Jedenfalls seit 2013 gibt es Studien, die diese Zusammenhänge klar belegen. Das Umweltbundesamt (UBA) stellte schon im europäischen Zulassungsverfahren des Wirkstoffs u.a. eine Meta-Studie zur Bewertung der Effekte auf die Biodiversität, insbesondere auf wildlebende Vogel- und Säugerarten zur Verfügung. Das Pflanzenschutzmittel Glyphosat wirkt danach nicht nur bei sogenannten Schadkräutern, sondern tötet flächendeckend den gesamten Ackerwildkrautbewuchs ab. Mit der nahezu vollständigen Vernichtung aller Kräuter und Gräser auf dem Acker wird nicht nur die Vielfalt der Flora stark reduziert, sondern allen anderen an Ackerlebensräume gebundenen Arten wie z.B. Insekten oder Feldvögeln flächenhaft die Nahrungsgrundlage entzogen. In der Folge können ganze Nahrungsnetze von der Pflanze über Insekten bis zu den Feldvögeln zusammenbrechen.

In Deutschland waren 2017 insgesamt 37 Pflanzenschutzmittel von 12 Firmen mit Glyphosat zugelassen, die unter 105 Handelsnamen vermarktet werden. Davon waren 28 pflanzenschutzrechtliche Zulassungen mit dem Wirkstoff Glyphosat bis Dezember 2018 befristet. Nach EU-Recht haben die Zulassungen der Pflanzenschutzmittel grundsätzlich eine um ein Jahr längere Laufzeit als die Wirkstoffgenehmigungen selber.

Das BVL ist nicht nur federführend für die europäische Wirkstoffzulassung tätig gewesen, sondern auch die zuständige Behörde für die nationalen Pflanzenschutzmittelzulassungen.

Selbe Behörde, anderes Ergebnis?

Das BVL versprach im Dezember 2017, dass bei der Erneuerung der Zulassungen der Pflanzenschutzmittel eine Neubewertung der Pflanzenschutzmittel nach aktuellem Stand erfolgen soll. Dabei würden insbesondere die „Sonderbestimmungen“ berücksichtigt, mit denen die Europäische Kommission die erneuerte Wirkstoffgenehmigung verbunden hat. Die „neuen Sonderbestimmungen verlangen, dass bei der Neubewertung besonders auf den Schutz beruflicher und privater Anwender, auf das Risiko für Landwirbeltiere und Nichtziel-Pflanzen sowie auf das Risiko für die Biodiversität zu achten ist.“

Verräterisch ist an dieser Hintergrunderklärung des BVL die zweimalige Verwendung des Begriffs „Sonderbestimmungen“. Das BVL distanziert sich mit dieser Wortwahl von seiner nun auch europäisch eindeutig festgeschriebenen Aufgabe des Schutzes u.a. der Biodiversität.

Diese Distanzierung verwundert aus zwei Gründen. So behauptete der für das BVL damals zuständige Minister Schmidt, dass er seine Zustimmung zur Zulassung des Wirkstoffs mit diesen jetzt als „Sonderbestimmungen“ deklarierte Forderungen verbunden hatte.

Die EU Kommission erklärte dazu, „Wir können bestätigen, dass Deutschland beantragt hat, die Anhänge des Entwurfs der Durchführungsverordnung dahingehend zu ändern, dass die Mitgliedstaaten bei der Bewertung von glyphosathaltigen Pflanzenschutzmitteln besonders auf den Schutz von Amateuranwendern und die Auswirkungen von Glyphosat auf die biologische Vielfalt achten müssen. Die Kommission schlug eine geänderte Fassung des Verordnungsentwurfs vor, um diesen Forderungen nachzukommen. Die Mitgliedstaaten stimmten den Änderungen zu.“

Das BVL ist jedoch nicht nur wegen europäischer „Sonderbestimmungen“ zum Schutz der Biodiversität, sondern auch seit 25 Jahren aus der Staatszielbestimmung Art. 20a GG, dazu verpflichtet, die benannten Risiken, insbesondere für die natürlichen Lebensgrundlagen, bei Zulassungen von Pflanzenschutzmitteln im Rahmen des Gesetzes zu beachten.

Jedenfalls seit 2010, der Entscheidung des Bundesverfassungsgericht zur Verfassungsmäßigkeit des Gentechnikgesetzes ist klar, dass durch Art. 20a GG geschützte Umweltgüter auch die biologische Vielfalt und das artgerechte Leben bedrohter Tier- und Pflanzenarten umfasst (BVerfG, Urteil vom 24. November 2010 – 1 BvF 2/05 –, BVerfGE 128, 1-90, zitiert nach juris).

Die Realität

Das BVL verlängerte für eine Reihe von glyphosathaltigen Pflanzenschutzmitteln die Zulassungen auch nach dem Auslaufen der Wirkstoffzulassungen im Jahr 2012 weit über 10 Jahre hinaus. Noch im Februar 2017 genehmigte es „Vorox Unkrautfrei Direkt“ bis zum Jahr 2026 für den Acker-, Gemüse-, Obst- und Zierpflanzenbau - also zu einem Zeitpunkt, als der europäische Streit über die Zulassung des Wirkstoffs auf dem Höhepunkt war. Am 25.10.2017, sieben Wochen vor dem damals noch möglichen endgültigen Aus der Wirkstoffzulassung wurde „Amega 360“ als glyphosathaltiges Pflanzenschutzmittel für Ackerbau, Forst, Nichtkulturland, Obstbau, Grünland und Weinbau bis Ende 2023 zugelassen.

Nach der letzten Veröffentlichung des BVL zu Glyphosat vom 11.12.2018 wurden für die 28 neu gestellten Anträge die Ende Dezember 2018 ausgelaufen wären, die Zulassungen für ein weiteres Jahr erteilt, da die Prüfungen der Anträge nach Aussagen des BVL noch nicht abgeschlossen werden konnten.

Laut Koalitionsvertrag der Bundesregierung soll ein schrittweiser Ausstieg aus der Verwendung von Glyphosat erfolgen. Entsprechend der Antwort der Bundesregierung auf eine kleine Anfrage im Bundestag sind jedoch konkrete Maßnahmen zum Schutz der Biodiversität durch das federführende Landwirtschaftsministerium auch im Oktober 2018 noch nicht bekannt. Der Ausschluss der Anwendung von Glyphosat für Private und nicht berufliche Anwender, auf die Minister Schmidt angeblich bestand, und der nach einer Regelung des Bundeslandes Kärnten in Österreich schon europarechtlich bestätigt wurde, wird seit nunmehr 2016 im Ministerium geprüft und soll nach einer aktuellen Mitteilung des Staatsekretärs Michael Stübgen vom 11.12.2018 nun in der Ressortabstimmung sein.

Auf den im November 2018 erfolgten Vorschlag des Umweltministeriums, nachdem in der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung festgelegt werden soll, dass Landwirte breit wirkende Unkrautvernichtungsmittel, wie Glyphosat ab 2020 nur noch spritzen dürfen, wenn sie gleichzeitig zehn Prozent der Fläche als Ausgleichsfläche unbehandelt lassen, wies das Landwirtschafts-ministerium formal auf die Zuständigkeitsregelungen hin. Inhaltlich wurde nicht Stellung genommen.

Möglicherweise gibt es dennoch zum Zeitpunkt des Erscheinens dieses Reports kein akutes Problem mit Glyphosat mehr. Vielleicht hat die Bayer AG sich aufgrund eines Einbruchs ihres

Aktienwertes, der in keinen Verhältnis zum Umsatz mit Glyphosat steht, entschlossen, auf den Verkauf von Glyphosat zu verzichten. Dieser mögliche Verzicht resultiert dann aus über 8700 Klagen vor allem wegen gesundheitlicher Schädigungen durch Glyphosat in den USA, die die Aktienwerte von Bayer im Sommer 2018 nach einem Zuspruch von Schadensersatz um über ein Viertel einbrechen ließen. Eine bestätigende höchstrichterliche Entscheidung könnte einen solchen finalen Stimmungsumbruch mit sich bringen.

Das BVL und auch wenn das widersprüchlich klingt, das zuständige Ministerium muss zum Schutz der Lebensgrundlagen über den Umweg von „europäischen Sonderbestimmungen“ darauf gestoßen werden, Biodiversität zu schützen.

Art. 20a GG bestimmt bisher jedenfalls nicht die Verwaltungspraxis des BVL zum Wirkstoff Glyphosat.

Links zum Thema

https://www.bvl.bund.de/DE/08_PresseInfothek/01_FuerJournalisten/01_Presse_und_Hintergrundinformationen/04_Pflanzenschutzmittel/2017/2017_12_01_Glyphosat.html

https://ec.europa.eu/germany/news/20171127GlyphosatFragenAntworten_de

https://www.bvl.bund.de/DE/08_PresseInfothek/01_FuerJournalisten_Presse/01_Pressemitteilungen/04_Pflanzenschutzmittel/2018/2018_12_11_HI_Zulassung_glyphosathaltiger_Pflanzenschutzmittel_nicht_abgeschlossen.html?