

Mirka Fries (LL.M.)
Ida Westphal (Ass. iur.)

Umsetzung eines Ausfuhrverbots für bestimmte, gefährliche Pestizide aus Deutschland

Rechtsgutachten 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

INHALT

A. Einführung	3
B. Form der Umsetzung eines Ausfuhrverbots	4
I. Rechtsverordnung nach § 25 Abs. 3 Nr. 2 PflSchG	4
II. Novellierung Pflanzenschutzgesetz	4
III. Eigenständiges Ausfuhrverbotsgesetz	5
IV. Exkurs: Verankerung im Außenwirtschaftsrecht	5
V. Fazit	6
C. Anknüpfungspunkte für ein Ausfuhrverbot	7
I. Mögliche Anknüpfungspunkte für ein Ausfuhrverbot	7
1. Genehmigung und Zulassung nach der PSM-VO	7
2. PIC-VO	8
3. Tabellarische Darstellung von möglichen Anknüpfungspunkten	9
II. Empfehlung	10
Exkurs: Herstellung von nicht genehmigten Wirkstoffen in der EU	10
D. Rechtliche Angreifbarkeit eines Ausfuhrverbots	12
I. Rechtsschutz vor nationalen Gerichten	12
1. Statthafte Verfahrensart	12
2. Klage-/Beschwerdebefugnis: Betroffenheit	12
3. Vereinbarkeit mit EU-Recht	13
a. EU-rechtliche Kompetenzregelungen	13
b. Grundfreiheiten	15
4. Vereinbarkeit mit höherrangigem nationalem Recht	16
a. Rechtsstaatsprinzip und Bestimmtheitsgebot, Art. 20 Abs. 3 GG	16
b. Grundrechte	16
c. Ausfuhrverbotsverordnung: Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage	19
aa. Beschränkung der Ausfuhr in Staaten außerhalb der EU	19
bb. Pflanzenschutzmittel	19
cc. Abwehr erheblicher Gefahren	20
dd. Erhebliche Gefahr/Erforderlichkeit	21
5. Fazit	21
II. Vereinbarkeit mit Welthandelsrecht	21
1. Rechtfertigung der Maßnahme nach Art. XX lit. b GATT	21
2. Rechtfertigung der Maßnahme nach Art. XX lit. g GATT	22
3. Keine willkürliche und ungerechtfertigte Diskriminierung oder verschleierte Handelsbeschränkung	23
4. Fazit	23
E. Verbotstatbestand	24
I. Gesetzlicher Verbotstatbestand	24
II. Verbotstatbestand einer Verbotsverordnung	25

AUFTRAGGEBER

European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR)

Zossener Straße 55–58
10961 Berlin
Telefon: +49 (0)30 40 04 85 90
E-Mail: info@ecchr.eu
Internet: www.ecchr.eu

Heinrich-Böll-Stiftung

Schumannstraße 8
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 28 53 40
E-Mail: info@boell.de
Internet: www.boell.de

INKOTA-netzwerk

Chrysanthemenstraße 1–3
10407 Berlin
Telefon: + 49 (0)30 42 08 20 20
E-Mail: inkota@inkota.de
Internet: www.inkota.de

Pestizid Aktions-Netzwerk (PAN Germany)

Nernstweg 32
22765 Hamburg
Telefon: +49 (0)40 39 91 91 00
E-Mail: info@pan-germany.org
Internet: www.pan-germany.org

Rosa-Luxemburg-Stiftung

Straße der Pariser Kommune 8A
10243 Berlin
Telefon: +49 (0)30 44 31 00
E-Mail: info@rosalux.org
Internet: www.rosalux.de

AUTORINNEN

Mirka Fries (LL.M.)
Ida Westphal (Ass. iur.)

REDAKTION

Susan Haffmans (PAN Germany),
Lena Luig (Heinrich-Böll-Stiftung, bei Redaktionsschluss INKOTA-netzwerk),
Christian Schliemann Radbruch (ECCHR) und
Jan Urhahn (Rosa-Luxemburg-Stiftung)

Redaktionsschluss: Juli 2022

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

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

Berlin und Hamburg, September 2022

V.i.S.d.P.: Jan Urhahn, Rosa-Luxemburg-Stiftung

A. EINFÜHRUNG

Ziel eines Ausfuhrverbots für bestimmte, gefährliche Pestizide ist es, Doppelstandards im Bereich der Pestizidexporte zu beseitigen. Diese entstehen dadurch, dass Pflanzenschutzwirkstoffe und -mittel, die in der EU aufgrund ihrer Gefährlichkeit für Umwelt und Gesundheit nicht genehmigt oder zugelassen sind, aus Deutschland in das außereuropäische Ausland exportiert werden. Das Gutachten prüft die rechtliche Machbarkeit eines Ausfuhrverbots und seine Vereinbarkeit mit geltendem Recht. Dazu werden zunächst die unterschiedlichen Handlungsformen einer gesetzlichen Regelung und einer verordnungsrechtlichen Regelung auf Grundlage von § 25 Abs. 3 Nr. 2 PflSchG gegenübergestellt. Hieraus ergibt sich, dass sowohl eine Ausfuhrverbotsverordnung als auch ein gesetzliches Ausfuhrverbot möglich sind, jedoch unterschiedlichen Verfahren folgen (dazu unter B.). Wesentliche Vorüberlegung für die inhaltliche Ausgestaltung und die Reichweite eines Ausfuhrverbots ist, welche möglichen Anknüpfungspunkte für die Umwelt- und Gesundheitsrisiken bestehen. Das Gutachten stellt in Betracht kommende Referenzdokumente gegenüber und kommt zu dem Ergebnis, dass eine Anknüpfung an Pflanzenschutzwirkstoffe und -mittel überzeugend ist (dazu unter C.). Sodann wird die Vereinbarkeit eines Ausfuhrverbots mit dem geltenden EU- und nationalen Recht geprüft. Die Prüfung ergibt, dass für eine Anknüpfung eines Verbots nicht nur an Pflanzenschutzmittel, sondern auch an Pflanzenschutzwirkstoffe die gesetzliche Ausgestaltung rechtssicherer ist (dazu unter D.). Zuletzt werden sowohl ein gesetzliches als auch ein verordnungsrechtliches Ausfuhrverbot ausformuliert (dazu unter E.).

B. FORM DER UMSETZUNG EINES AUSFUHRVERBOTS

Für die Form der Umsetzung eines Ausfuhrverbots sind folgende Alternativen zu prüfen: eine Rechtsverordnung, eine Novelle des Pflanzenschutzgesetzes, ein eigenständiges Gesetz sowie, als Exkurs, die Möglichkeit einer Verankerung im Regelungsbereich des Außenwirtschaftsgesetzes. An dieser Stelle geht es nur um eine Darstellung der jeweiligen Verfahren; Fragen zur Rechtmäßigkeit eines Ausfuhrverbots per Verordnung oder Gesetz werden unter D. erörtert.

I. RECHTSVERORDNUNG NACH § 25 ABS. 3 NR. 2 PFLSCHG

Das Pflanzenschutzgesetz (PflSchG)¹ enthält in § 25 Abs. 3 Nr. 2 eine Verordnungsermächtigung zum Erlass von Beschränkungen oder Verboten für die Ausfuhr von Pflanzenschutzmitteln. Ermächtigungsadressat im Falle des § 25 Abs. 3 Nr. 2 PflSchG ist das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL). Weitere Ministerien sind nach der Vorschrift zu beteiligen: Einvernehmen über den Inhalt der Verordnung ist mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) sowie dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) herzustellen (sog. Einvernehmensvorbehalt²). Es handelt sich um einen Verordnungsentwurf eines Fachministeriums,³ der durch den*die zuständige*n Bundesminister*in gezeichnet wird, § 30 Abs. 1 S. 2 Geschäftsordnung der Bundesregierung⁴ (GOBReg). Für die Verordnung braucht es gemäß der Ermächtigung und Art. 80 Abs. 2 Grundgesetz⁵ (GG) die Zustimmung des Bundesrates, da das PflSchG durch die Länder als eigene Angelegenheit ausgeführt wird, Art. 80 Abs. 2 Var. 5 GG i. V. m. § 59 Abs. 1 PflSchG. Der Bundesrat kann die Zustimmung an weitere Voraussetzungen knüpfen (sog. Maßgabebeschluss).⁶ Eine Frist für die Erteilung der Zustimmung findet sich im Grundgesetz nicht, der Bundesrat muss aber in angemessener Zeit entscheiden.⁷ Nach Art. 82 Abs. 1 S. 2 GG folgen dann die Ausfertigung⁸ durch die anfertigende Stelle (hier: BMEL) und die Verkündung im Bundesgesetzblatt. Der Tag des Inkrafttretens kann in der Verordnung bestimmt werden. Geschieht dies nicht, tritt die Verordnung in 14 Tagen nach der Verkündung im Bundesgesetzblatt in Kraft, Art. 82 Abs. 2 GG. Die Dauer des Verordnungsgebungsverfahrens hängt nach der Darstellung des Verfahrens maßgeblich von der Bearbeitungszeit im BMEL als entwerfendem Ministerium sowie von der Dauer für die Herstellung des Einvernehmens mit anderen Ministerien und von der Zustimmung im Bundesrat ab. Eine Beteiligung von Verbänden ist bei Verordnungen formell nicht vorgesehen. Die Änderung einer Verordnung unterliegt den gleichen Verfahrensbe-

stimmungen und dem dargestellten Verfahren.⁹ Rechtsverordnungen können auch durch ein Parlamentsgesetz ersetzt werden.¹⁰

II. NOVELLIERUNG PFLANZENSCHUTZGESETZ

Ein Ausfuhrverbot kann auch im Wege einer Novellierung in das PflSchG aufgenommen werden. Soll nur eine Regelung in ein Gesetz eingefügt oder angepasst werden, handelt es sich um eine sog. Einzelnovelle.¹¹ Die Erstellung eines Novellierungsentwurfs beginnt im federführenden Ministerium, hier das BMEL.¹² Das federführende Ministerium hat das Bundeskanzleramt über den Stand der Ausarbeitung und den Zeitplan zu informieren, § 40 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien¹³ (GGO Bund). Durch die Regelung betroffene, d. h. in ihrem Geschäftsbereich berührte¹⁴ Bundesministerien sowie der Normenkontrollrat sind durch das federführende Ministerium einzubeziehen, § 45 Abs. 1 S. 1 GGO Bund. In Abhängigkeit vom Umfang der gesetzlichen Regelung dürften die betroffenen Ministerien denen im

1 Pflanzenschutzgesetz vom 6. Februar 2012 (BGBl. I S. 148, 1281), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3908).

2 Remmert, in: Dürig, Günter / Herzog, Roman / Scholz, Rupert (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung, München, Stand: 95. Lieferung, Juli 2021, Art. 80 Rn. 102.

3 In Abgrenzung zu einem Verordnungsentwurf der Bundesregierung, der der Beratung und Beschlussfassung in der Bundesregierung als Kollegialorgan sowie der Zeichnung durch den*die Fachminister*in und den*die Bundeskanzler*in unterliegt, §§ 15 Abs. 1 lit. b, lit. c, 30 Abs. 1 S. 1 GOBReg.

4 Geschäftsordnung der Bundesregierung, vom 11. Mai 1951 (GMBl. S. 137), in der Fassung der Bekanntmachung vom 21.11.2002 (GMBl. S. 848).

5 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1 veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048).

6 Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG (95. Lieferung, Fn. 2), Art. 80 Rn. 179 f. Zum Verfahren s. § 64 Abs. 2 GGO Bund.

7 Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG (95. Lieferung, Fn. 2), Art. 80 Rn. 179.

8 Die Ausfertigung meint die Herstellung der Urschrift, also des «Originals» des Verordnungstextes, der später die Grundlage der Verkündung ist, s. Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG (95. Lieferung, Fn. 2), Art. 80 Rn. 134.

9 Brenner, in: v. Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Begr.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 2: Art. 20 bis 82, 7. Aufl., München 2018, Art. 80 Rn. 99.

10 Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG (95. Lieferung, Fn. 2), Art. 80 Rn. 88 ff.

11 BMJ (Hrsg.), Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Aufl., Köln 2008, Rn. 494, 516 ff. Eine Einzelnovelle kann Folgeänderungen in anderen Gesetzen bedeuten und dennoch eine Einzelnovelle bleiben.

12 Insofern der Zuständigkeit für das Pflanzenschutzrecht und für eine Verordnung nach § 25 Abs. 3 Nr. 2 PflSchG folgend. Die Geschäftsbereiche der Bundesministerien werden durch den*die Bundeskanzler*in festgelegt, s. § 9 S. 1 GOBReg. Bei Meinungsverschiedenheiten darüber entscheidet die Bundesregierung durch Beschluss, s. § 9 S. 2 GOBReg.

13 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, vom 26. Juli 2000 (GMBl. S. 526), zuletzt geändert durch Art. 1 Beschl. vom 11.12.2019 (GMBl. 2020 S. 68).

14 Vgl. § 45 Abs. 1 S. 2 GGO Bund.

Fälle einer Verordnung entsprechen (s. o., BMWK, BMAS, BMUV, BMZ). Den betroffenen Ministerien ist «genügend Zeit zur Prüfung und Erörterung von Fragen ihrer Zuständigkeit» einzuräumen, in der Regel vier Wochen, §§ 45 Abs. 4, 50 S. 1 GGO Bund. Diese Frist kann verkürzt oder bei schwierigen Entwürfen verlängert werden. Bundesländer, kommunale Spitzenverbände und Vertretungen der Länder sind zu beteiligen, wenn ihre Belange berührt sind, § 47 Abs. 1 GGO Bund. Die Zuleitung zum Zwecke der Beteiligung hat «möglichst frühzeitig» zu erfolgen. Es liegt im Ermessen des federführenden Ministeriums, ob, wann und wie eine Beteiligung von «Zentral- und Gesamtverbänden sowie von Fachkreisen» stattfindet, wenn ihre Belange berührt sind, § 47 Abs. 3 S. 1 i. V. m. Abs. 1, Abs. 3 S. 2 GGO Bund. Diese Beteiligung soll ebenfalls «möglichst frühzeitig» stattfinden. Die Beteiligung steht unter dem Vorbehalt des Möglichen, d. h., in Eilfällen kann sie sehr kurz ausfallen.¹⁵ Eingegangene Stellungnahmen werden veröffentlicht, sofern der Veröffentlichung nicht widersprochen wurde.¹⁶ Möglich ist auch eine mündliche Anhörung, § 47 Abs. 5 GGO Bund. Vor Finalisierung des Entwurfs wird dieser von unterschiedlichen Stellen auf die Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz und dem EU-Recht geprüft.¹⁷ Der fertige Gesetzesentwurf wird sodann dem Bundeskabinett vorgelegt, § 51 GGO Bund. Es folgt ein Beschluss der Bundesregierung.¹⁸ Gesetzesentwürfe der Bundesregierung werden dem Bundesrat für einen ersten Durchgang mit der Möglichkeit der Stellungnahme zugeleitet, Art. 76 Abs. 2 S. 1 GG. Die Stellungnahme hat innerhalb von sechs Wochen zu erfolgen, Art. 76 Abs. 2 S. 2 GG.

Gesetzesentwürfe werden auf die Tagesordnung des Bundestages gesetzt, § 75 Abs. 1 lit. a Geschäftsordnung des Bundestages¹⁹ (GO BT). Sie gehen durch drei Beratungen, § 78 Abs. 1 GO BT. Nach der ersten Beratung (§ 79 GO BT) erfolgt in der Regel²⁰ eine Überweisung an den zuständigen Ausschuss; eine Überweisung an mehrere Ausschüsse ist möglich, § 80 Abs. 1 GO BT. In den Ausschüssen werden oft noch Änderungen an Gesetzesentwürfen beschlossen.²¹ Die Befassung eines Ausschusses endet mit einer Beschlussempfehlung und einem Ausschussbericht.²² Es folgen die zweite und die dritte Beratung im Bundestag, §§ 81 ff. GO BT. Nach der dritten Lesung findet eine Schlussabstimmung statt, § 86 GO BT. Im Falle eines Ausfuhrverbots handelt es sich um ein Gesetz, das nach Art. 84 Abs. 1 S. 6 GG der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Nach der Schlussabstimmung wird daher der Bundesrat in einem zweiten Durchgang mit dem Gesetz befasst. Sofern nicht ein Verfahren im Vermittlungsausschuss erfolgt, folgen die Ausfertigung und die Verkündung, Art. 82 Abs. 1 S. 1 GG. Das Verfahren zur Änderung der sodann geltenden gesetzlichen Regelung des Ausfuhrverbots erfolgt wiederum durch ein Gesetz, das den dargestellten Verfahrensvorschriften unterliegt.

III. EIGENSTÄNDIGES AUSFUHRVERBOTSGESETZ

Die Verankerung eines Ausfuhrverbots in einem eigenständigen Gesetz neben dem PflSchG scheidet von vornherein aufgrund des umgrenzten Regelungsumfangs und der Sachnähe zum PflSchG als Stammgesetz aus. Zur Einheitlichkeit und Übersichtlichkeit der Rechtsordnung sind Gesetze, die die gleiche Materie betreffen, in sog. Stammgesetzen zusammenzufassen.²³ Diese können durch sog. Ablösegesetze²⁴ komplett neu gefasst werden. Dies bietet sich jedoch nur an, wenn ein Sachgebiet umfassend umgestaltet wird.²⁵ Eine Regelung zu einem Ausfuhrverbot stellt keine derartige umfassende Umgestaltung des Pflanzenschutzrechts dar und steht in einem sachlichen Zusammenhang mit den sonstigen Regelungen des PflSchG, sodass die Regelung dort im Wege der Einzelnovelle (s. o. unter B.) einzuführen ist.

IV. EXKURS: VERANKERUNG IM AUSSENWIRTSCHAFTSRECHT

Außenwirtschaftsrecht umfasst diejenigen Normen, die den Handel mit Personen in anderen Staaten betreffen.²⁶ Die §§ 4 ff. Außenwirtschaftsgesetz (AWG)²⁷ sehen Möglichkeiten der Begrenzung der Außenwirtschaftsfreiheit vor.²⁸ Diese Regelungen stellen Außenwirtschaftsrecht im engeren Sinne dar. Sie dienen dem Schutz von sicherheits-, außen- oder wirtschaftspolitischen sowie militärischen Belangen.²⁹ Für Pestizidexporte käme lediglich eine Ausfuhrbeschränkung in Betracht, die «eine erhebliche Störung der auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland» verhüten soll, § 4 Abs. 1 Nr. 3 AWG. Diese Störung muss tatsächlich zu erwarten und nicht nur eine theoretische Möglichkeit sein. In diesen Bereich fällt auch die Achtung der Menschenrechte.³⁰ Trotz der schwerwiegenden Folgen durch aus der Bundes-

15 S. Bundestags-Drucks. 19/26649 vom 11.2.2021, S. 5.

16 Arbeitsprogramm Bessere Rechtssetzung und Bürokratieabbau, Kabinettsbeschluss vom 22. Dezember 2018, S. 4.

17 S. §§ 45 Abs. 1 S. 3, S. 4, 46 Abs. 1 GGO Bund.

18 Dieser wird in § 45 Abs. 1 GGO Bund vorausgesetzt.

19 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237), zuletzt geändert durch Beschl. vom 18.3.2022 (BGBl. I S. 562).

20 Statt der Überweisung kann direkt die zweite Beratung erfolgen, wenn ein bestimmtes Quorum erreicht wurde, § 80 Abs. 2 GO BT.

21 BMJ, Handbuch der Rechtsförmlichkeit (Fn. 11), Rn. 836.

22 In § 81 Abs. 1 S. 2 GO BT vorausgesetzt.

23 BMJ, Handbuch der Rechtsförmlichkeit (Fn. 11), Rn. 493.

24 Allgemein zum Ablösegesetz s. BMJ, Handbuch der Rechtsförmlichkeit (Fn. 11), Rn. 504 ff.

25 BMJ, Handbuch der Rechtsförmlichkeit (Fn. 11), Rn. 503.

26 Pelz, in: Hocke, Ernst / Sachs, Bärbel / Pelz, Christian (Hrsg.), Außenwirtschaftsrecht, Kommentar, 2. Aufl., München 2020, Einführung Rn. 1.

27 Außenwirtschaftsgesetz vom 6. Juni 2013 (BGBl. I S. 1482), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Mai 2022 (BGBl. I S. 754).

28 Diese ergeben sich aus Öffnungsklauseln aus dem EU-Recht, da die ausschließliche Kompetenz für die Handelspolitik bei der EU liegt, s. Pelz, in: Hocke/Sachs/Pelz, Außenwirtschaftsrecht (Fn. 26), § 4 AWG Rn. 2.

29 Pelz, in: Hocke/Sachs/Pelz, Außenwirtschaftsrecht (Fn. 26), Einführung Rn. 2, 8.

30 Pelz, in: Hocke/Sachs/Pelz, Außenwirtschaftsrecht (Fn. 26), § 4 AWG Rn. 19.

republik Deutschland exportierte Pestizide scheint eine «erhebliche Störung» jedoch ausgeschlossen. Denn eine solche Störung liegt nur vor, wenn es der Bundesrepublik erschwert oder unmöglich gemacht wird, ihre Interessen im internationalen Verkehr wahrzunehmen.³¹ Dies ist in Bezug auf Pestizidexporte nicht zu erwarten. Regelungen, die sich zwar mit dem Außenhandel beschäftigen, aber einen Bezug zum Natur- und Artenschutz haben, zählen zum Außenwirtschaftsrecht im weiteren Sinne, d. h., sie finden sich nicht im AWG.³²

V. FAZIT

Die Darstellung der Verfahren für den Erlass einer Verordnung einerseits und eines Gesetzes andererseits zeigt, dass eine Verordnung bis zu ihrem Zustandekommen deutlich weniger Schritten folgen muss. Grund ist, dass die Gesetzgebung über die Verordnungsermächtigung bereits mit der Materie befasst war. Dafür muss sich die Verordnung im Rahmen der Verordnungsermächtigung halten, d. h., sie ist von vornherein in ihrem

möglichen Inhalt begrenzt (dazu im Einzelnen unter D.). Bei einer Verordnung spielen sich diese Schritte vor allem in und zwischen Bundesministerien ab, sodass die Dauer des Ordnungsgebungsprozesses von den Arbeits- und Abstimmungsprozessen auf dieser Ebene abhängt. Ein Gesetz ist im Vergleich zu einer Verordnung jedoch beständiger, da auch eine eventuelle Änderung dem gleichen Verfahren folgen müsste, d. h. ein Gesetzgebungsverfahren durchlaufen werden muss. Auch die Verwerfungskompetenz durch Gerichte ist bei einem Gesetz eingeschränkter. Nur das Bundesverfassungsgericht kann ein Gesetz verwerfen, § 31 Abs. 1 Bundesverfassungsgerichtsgesetz³³ (BVerfGG, dazu auch unter D.). Bundesrechtliche Verordnungen können hingegen von den zuständigen Fachgerichten für rechts- oder verfassungswidrig erklärt werden.³⁴ Auch genießen Gesetze eine stärkere demokratische Legitimation als Verordnungen, die «nur» delegierte Gesetzgebung sind. Durch das Durchlaufen des vollen gesetzgeberischen Verfahrens schafft ein Gesetz im Gegensatz zu einer Verordnung, etwa durch die Beteiligung von Fachverbänden, mehr Öffentlichkeit für das zu regelnde Thema.

³¹ Pelz, in: Hocke/Sachs/Pelz, Außenwirtschaftsrecht (Fn. 26), § 4 AWG Rn. 18.

³² Pelz, in: Hocke/Sachs/Pelz, Außenwirtschaftsrecht (Fn. 26), Einführung Rn. 1, 3.

³³ Bundesverfassungsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1724).

³⁴ Dies wirkt jedoch grundsätzlich nur zwischen den Parteien des Rechtsstreits (inter partes).

C. ANKNÜPFUNGSPUNKTE FÜR EIN AUSFUHRVERBOT

Für die Ausformulierung eines Ausfuhrverbots ist eine zentrale Vorüberlegung, woran das Ausfuhrverbot für die Bestimmung seines Umfangs, d.h. zur Frage, was genau von dem Verbot erfasst sein soll, anknüpft.³⁵ Eine Möglichkeit wäre ein Ausfuhrverbot, das selbst alle Stoffe und Produkte im Rahmen einer Aufzählung benennt oder aber einen Kriterienkatalog für die Prüfung von Umwelt- und Gesundheitsauswirkungen aufstellt. In beiden Fällen sind weitere behördliche Entscheidungen nötig, um dem Ausfuhrverbot zur Umsetzung zu verhelfen: Entweder muss der Stoffkatalog regelmäßig überprüft werden, oder eine Behörde muss auf Antrag prüfen, ob ein Stoff nach den aufgestellten Kriterien ausgeführt werden darf. Einfacher – und daher Gegenstand der folgenden Prüfung – ist es, für die Bestimmung der Reichweite des Verbots an bereits bestehende regulatorische Entscheidungen anzuknüpfen, die eine Bewertung der Umwelt- und Gesundheitsrisiken beinhalten. Im EU-Recht gibt es bereits umfassende Regelungen, insbesondere mit der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009³⁶ (Pflanzenschutzmittelverordnung, PSM-VO), die spezifisch diesem Ziel dienen. Sie werden daher im Folgenden im Hinblick auf ihre Tauglichkeit für eine Anknüpfung und einen Verweis im konkreten Ausfuhrverbot geprüft.

Dieses Gutachten befasst sich mit Pflanzenschutzmittelwirkstoffen (in Folge auch nur als Wirkstoffe bezeichnet) und daraus hergestellten Pflanzenschutzmitteln. In der EU werden Biozidwirkstoffe und daraus hergestellte Produkte rechtlich anders behandelt, auch wenn sie teilweise dieselben oder verwandte Wirkstoffe enthalten.³⁷ Sie werden außerhalb des Pflanzenschutzes eingesetzt, z. B. für den Materialschutz und die gesundheitsbezogene Schädlingsbekämpfung. Diese Trennung zwischen Pestiziden für den Pflanzenschutz und Bioziden außerhalb des Pflanzenschutzes ist EU-spezifisch. So kommt es, dass es Wirkstoffe gibt, die als Pestizide in der Landwirtschaft keine Genehmigung mehr haben, aber als Biozide auch in der EU angewendet werden dürfen. Biozidwirkstoffe und -produkte sind nicht Gegenstand dieses Gutachtens, auch wenn sie für ein umfassendes Ausfuhrverbot zum Schutz von Mensch und Umwelt ebenfalls mitgeregelt werden sollten. Denn in ihrer potenziellen Gefährlichkeit für Menschen und Umwelt unterscheiden sich die Produktgruppen nicht. Ebenso von der nachfolgenden Prüfung nicht erfasst, aber in ein Verbot einzubeziehen bzw. bis zum Entzug der Genehmigung in der EU an strenge Auflagen zu knüpfen sind sog. Substitutionskandidaten, die nach Art. 24 Abs. 1 PSM-VO genehmigt wurden.

Im Folgenden wird zunächst ein kurzer Überblick über mögliche Anknüpfungspunkte für ein Ausfuhrverbot von Pflanzenschutzmittelwirkstoffen und daraus hergestellten Pflanzenschutzmitteln gegeben (unter I.), bevor eine Empfehlung für einen Anknüpfungspunkt in einem Ausfuhrverbot erfolgt (unter II.).

I. MÖGLICHE ANKNÜPFUNGSPUNKTE FÜR EIN AUSFUHRVERBOT

Die Genehmigung von Pflanzenschutzmittelwirkstoffen und die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln sind in der PSM-VO geregelt. Mit der Aus- und Einfuhr bestimmter, gefährlicher Chemikalien aus der und in die EU befasst sich die Verordnung (EU) Nr. 649/2012³⁸ (PIC-VO). Beide Verordnungen werden in der Folge dargestellt – die PSM-VO unter 1. und die PIC-VO unter 2. –, bevor tabellarisch noch eine umfangreichere Übersicht erfolgt, die Grundlage für die Empfehlung ist (unter 3.).

1. Genehmigung und Zulassung nach der PSM-VO

Pestizidprodukte müssen in der EU ein duales Zulassungsverfahren durchlaufen.³⁹ Die PSM-VO reguliert die Genehmigung von Pflanzenschutzmittelwirkstoffen innerhalb der EU und die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln in einzelnen Mitgliedstaaten.

Pestizidwirkstoffe werden in einem Verfahren, in dem Mitgliedstaaten, die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit und die EU-Kommission zusammenwirken, genehmigt. Das Genehmigungsverfahren wird auf Antrag eines Herstellers angestoßen. Die PSM-VO enthält einen Katalog mit Kriterien, die für die Genehmigung von Wirkstoffen angegeben werden und erfüllt sein müssen. Ziel der PSM-VO ist ein hohes Schutzniveau für die Gesundheit von Mensch und Tier und für die Umwelt sowie die Einhaltung des Vorsorgeprinzips, Art. 1 Abs. 3, Abs. 4 PSM-VO. Im Einklang hiermit werden für die Genehmigung von Wirkstoffen Umwelt- und Gesundheitsrisiken geprüft. Nach Art. 4 Abs. 1 i. V. m. Abs. 2 und Abs. 3 PSM-VO ist dabei auf die erwartete Wirkung bei der Verwendung der Pflanzenschutzmittel, die die Wirkstoffe enthalten werden, oder auf Auswirkungen durch ihre Rückstände abzustellen. Geprüft wird, ob die Rückstände der daraus hergestellten Pflanzen-

³⁵ Hierbei geht es nicht um die Frage, wo das Ausfuhrverbot verankert werden soll, da das Gutachten ausschließlich die Prüfung einer nationalen Regelung zum Gegenstand hat. Die Frage, wie sich das nationale Ausfuhrverbot im Kompetenzgefüge der EU verhält, spielt an dieser Stelle noch keine Rolle, da es lediglich um denkbare Anknüpfungspunkte geht, wird aber später als Frage der Rechtmäßigkeit des nationalen Ausfuhrverbots geprüft, dazu unter D.

³⁶ 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, ABl. L 309 vom 24. November 2009, S. 1.

³⁷ Für die Genehmigung von Biozidwirkstoffen und die Zulassung von Biozidprodukten gilt die Verordnung (EU) Nr. 528/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Mai 2012 über die Bereitstellung auf dem Markt und die Verwendung von Biozidprodukten, ABl. L 167 vom 27.6.2012, S. 1. Die Genehmigung von Pflanzenschutzmittelwirkstoffen und die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln richten sich nach der PSM-VO.

³⁸ Verordnung (EU) Nr. 649/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 über die Aus- und Einfuhr gefährlicher Chemikalien, ABl. L 201 vom 27.7.2012, S. 60.

³⁹ Kloepfer, Michael, Umweltrecht, 4. Aufl., München 2019, § 19 Rn. 241.

schutzmittel mit «schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Menschen [...] oder von Tieren [...] [oder] auf das Grundwasser» oder mit «unannehmbaren Auswirkungen auf die Umwelt» einhergehen, Art. 4 Abs. 2 PSM-VO. Bei der Prüfung der Verwendung werden etwa auch Auswirkungen auf die biologische Vielfalt und das Ökosystem geprüft, Art. 4 Abs. 3 lit. e iii PSM-VO. Auch die Prüfung der hinreichenden Wirksamkeit eines Stoffs nach Art. 4 Abs. 3 lit. a PSM-VO hat einen Bezug zum Umwelt- und Gesundheitsschutz, da es hier z. B. um Fragen der Phytotoxizität oder Auswirkungen auf benachbarte Kulturen geht.⁴⁰ Nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens ist der Genehmigungsstatus des Wirkstoffs («approved» / «not approved») in einer Online-Datenbank, die von der EU-Kommission gepflegt wird, einsehbar.⁴¹ Nach der PSM-VO genehmigte Pestizidwirkstoffe werden zudem in die Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011⁴² aufgenommen.⁴³ Eine Genehmigung ist immer zeitlich begrenzt und muss regelmäßig erneuert werden, Art. 5, 14 PSM-VO.

Pflanzenschutzmittel setzen sich aus einem oder mehreren Wirkstoffen und sog. Formulierungshilfsstoffen (Safener, Synergisten, Beistoffe) zusammen, die als Hilfsstoff für die Fertigstellung des Produkts nötig sind. Die Genehmigung bzw. Zulassung von diesen Stoffen richtet sich nach Art. 25–27 PSM-VO und erfolgt ebenfalls in Abhängigkeit von Kriterien des Gesundheits- und Umweltschutzes.

Pestizidprodukte in Form von Pflanzenschutzmitteln dürfen in der EU nur in den Verkehr gebracht und/oder angewandt werden, wenn sie in dem betroffenen Mitgliedstaat gemäß der PSM-VO zugelassen sind, Art. 28 PSM-VO.⁴⁴ Entscheidend für die Einordnung als Pflanzenschutzmittel ist der Verwendungszweck, Art. 2 Abs. 1 PSM-VO. Art. 29 PSM-VO enthält Anforderungen, die für die Zulassung eines Pflanzenschutzmittels in der EU erfüllt sein müssen. Voraussetzung ist, dass die enthaltenen Wirkstoffe, Safener und Synergisten genehmigt und die enthaltenen Beistoffe zugelassen sind, Art. 29 Abs. 1 lit. a, lit. c PSM-VO. Für die Zulassung von Pestizidprodukten ist erforderlich, dass sie keine unannehmbaren Auswirkungen für Menschen, Tiere und die Umwelt haben, Art. 29 Abs. 1 lit. e i. V. m. Art. 4 Abs. 3 PSM-VO. Die Bewertung der Auswirkungen findet unter Berücksichtigung von Kumulations- und Synergieeffekten⁴⁵ und realistischen Verwendungsbedingungen⁴⁶ statt. Die PSM-VO sieht ein zonales Zulassungsverfahren vor, Art. 3 Abs. 17 i. V. m. Anhang I PSM-VO.⁴⁷ Das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) führt eine Online-Datenbank der in Deutschland zugelassenen Pflanzenschutzmittel.⁴⁸

2. PIC-VO

Die PIC-VO setzt das Rotterdamer Übereinkommen über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkennzeichnung für bestimmte gefährliche Industriechemikalien sowie Pflanzenschutz- und Schädlingsbekämpfungsmittel⁴⁹ (Rotterdamer Übereinkommen) in EU-Recht um. Das Rotterdamer Übereinkommen regelt den internationalen Handel mit bestimmten gefährlichen Chemikalien zwischen den Vertragsstaaten des Übereinkommens. Es

verpflichtet exportierende Staaten, Importländern Informationen zu ökotoxikologischen und humantoxikologischen Eigenschaften sowie zur sicherheitsbezogenen Bewertung dieser Stoffe zur Verfügung zu stellen, um eine sichere Verwendung zu gewährleisten, Art. 14 Abs. 1 lit. a Rotterdamer Übereinkommen.⁵⁰ Die davon betroffenen Stoffe sind in Anhang III des Übereinkommens gelistet; eine aktuelle Version ist auf der Website des Rotterdamer Übereinkommens einsehbar.⁵¹

Die PIC-VO, die für den Handel zwischen EU-Staaten und mit allen Drittstaaten gültig ist, geht für einen umfangreicheren Schutz der menschlichen Gesundheit und Umwelt über das Rotterdamer Übereinkommen hinaus.⁵² So erfasst die Verordnung sowohl Stoffe, die unter das Rotterdamer Übereinkommen fallen, als auch weitere Stoffe, Art. 2 Abs. 1 PIC-VO. Dazu gehören etwa auch die Wirkstoffe, die aus Gründen des Gesundheits- oder Umweltschutzes nach der PSM-VO keine Genehmigung erhalten haben und die unter die Definition von «Chemikalien» in Art. 3 PIC-VO fallen. Diese Stoffe werden in Anhang I der PIC-VO aufgenommen. Der Handel mit ihnen unterliegt einer Ausfuhrnotifikation nach Art. 8 PIC-VO bzw. bedarf einer vorherigen Zustimmung nach Inkennzeichnung gemäß Art. 14 Abs. 6 PIC-VO.⁵³ Dieser Anhang wird regelmäßig überprüft und ggf. ergänzt, Art. 23 Abs. 1 PIC-VO.

⁴⁰ Dies ergibt sich z. B. aus den Wirksamkeitsdaten in Abschnitt 6, Teil A des Anhangs zur Verordnung (EU) Nr. 284/2013 der Kommission vom 1. März 2013 zur Festlegung der Datenanforderungen für Pflanzenschutzmittel gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln, ABl. L 93 vom 3. April 2013, S. 1.

⁴¹ Die Datenbank ist abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/food/plant/pesticides/eu-pesticides-database/active-substances/> (besucht am 19.5.2022).

⁴² 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 (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. L 153 vom 11.6.2011, S. 1.

⁴³ Vorgesehen in Art. 13 PSM-VO.

⁴⁴ Die Herstellung eines Pflanzenschutzmittels ist auch ohne Zulassung des Pflanzenschutzmittels möglich, wenn eine Ausfuhr in einen anderen Mitgliedstaat vorgesehen ist, in dem das Pflanzenschutzmittel zugelassen ist, oder in einen Drittstaat, Art. 28 Abs. 2 lit. c, lit. d PSM-VO.

⁴⁵ Art. 4 Abs. 3 lit. b PSM-VO.

⁴⁶ Art. 29 Abs. 3 PSM-VO.

⁴⁷ Das Zulassungsverfahren für ein Pflanzenschutzmittel findet in einem Mitgliedstaat stellvertretend für eine ganze Zone statt. Nach der Zulassung für die jeweilige Zone bedarf es in jedem Staat dieser Zone eines Antrags für das Inverkehrbringen des Pflanzenschutzmittels, vgl. Art. 33 Abs. 1 PSM-VO. Die einzelnen Mitgliedstaaten können in diesem Zuge eigene Risikoabwägungen vornehmen und die Zulassung national verweigern, sollte ein unannehmbares Risiko bestehen, Art. 36 Abs. 3 UAbs. 2 PSM-VO.

⁴⁸ Die Datenbank ist abrufbar unter: <https://apps2.bvl.bund.de/psm/jsp/index.jsp> (besucht am 1.6.2022).

⁴⁹ Die EU ist dem Rotterdamer Übereinkommen im Jahr 2003 beigetreten, s. Beschluss 2003/106/EG des Rates über die Genehmigung – im Namen der Europäischen Gemeinschaft – des Rotterdamer Übereinkommens über das Verfahren der vorherigen Zustimmung nach Inkennzeichnung für bestimmte gefährliche Chemikalien sowie Pestizide im internationalen Handel, ABl. 2003, L 63, S. 27.

⁵⁰ Dieses Verfahren wird PIC-Verfahren genannt. PIC steht für *prior informed consent*, zu Deutsch vorherige Zustimmung nach Inkennzeichnung.

⁵¹ Abrufbar unter: <http://www.pic.int/TheConvention/Chemicals/AnnexIIIChemicals/tabid/1132/language/en-US/Default.aspx> (besucht am 16.5.2022).

⁵² S. Erwägungsgrund 4 der PIC-VO.

⁵³ Eine aktuelle Version des Anhangs I ist abrufbar unter: <https://echa.europa.eu/de/information-on-chemicals/pic/chemicals> (besucht am 16.5.2022).

In ihrem Anhang V listet die PIC-VO Chemikalien und Artikel, deren Verwendung in der EU zum Schutz der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt verboten ist und die nicht ausgeführt werden dürfen. Dieser Anhang

bezieht sich auf das Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe und listet Schadstoffe und Chemikalien, die in den Anhängen A und B des Stockholmer Übereinkommens aufgeführt sind.

3. Tabellarische Darstellung von möglichen Anknüpfungspunkten

Die folgende tabellarische Darstellung zeigt die beiden angesprochenen Verordnungen in der Übersicht und im Vergleich zu anderen Datenbanken und Dokumenten, die Wirkstoffe und/oder Produkte führen.

Nr.	Regelwerk bzw. konkreter Regelungsteil	bezieht sich auf/beinhaltet	Regelung	Bezug zu anderen Regelwerken
1a	EU-Online-Datenbank, die nach der PSM-VO geprüfte Wirkstoffe enthält	Enthält den Genehmigungsstatus von Wirkstoffen nach der PSM-VO.	Die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln in der EU knüpft u. a. an die Genehmigung der enthaltenen Wirkstoffe an.	Wirkstoffe, die nach der PSM-VO keine Genehmigung erlangen und die unter die Definition von «Chemikalien» in Art. 3 PIC-VO fallen, werden in Anhang I der PIC-VO aufgenommen. Wirkstoffe, die als «approved» markiert sind, sind auch in der Durchführungsverordnung (s. 1b) gelistet.
1b	Durchführungsverordnung (EU) Nr. 540/2011 hinsichtlich der Liste genehmigter Wirkstoffe	Listet für die Verwendung in Pflanzenschutzmitteln nach der PSM-VO genehmigte Wirkstoffe.	Die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln in der EU knüpft u. a. an die Genehmigung der enthaltenen Wirkstoffe an.	Enthaltene Pestizidwirkstoffe sind auch in der EU-Datenbank (s. 1a) als «approved» markiert.
2	BVL-Liste der in Deutschland zugelassenen Pflanzenschutzmittel	Die Datenbank enthält Informationen zu allen vom BVL zugelassenen Pflanzenschutzmitteln.	Nur die in der Liste enthaltenen Pflanzenschutzmittel sind in Deutschland zugelassen.	Die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln ist in der PSM-VO und für Deutschland im PflSchG geregelt. Die BVL-Liste enthält Pflanzenschutzmittel, die nach diesem Verfahren in Deutschland zugelassen sind.
3	Anhang I der PIC-VO, geteilt in drei Teile. Eine aktuelle Version des Anhangs I ist abrufbar unter: https://echa.europa.eu/de/information-on-chemicals/pic/chemicals	Teil 1: Listet Chemikalien, die in eine der vier Unterkategorien der PIC-VO fallen und die in der EU verboten sind oder strengen Beschränkungen unterliegen (Art. 3 Nr. 7 PIC-VO, vgl. Art. 23 Abs. 2 PIC-VO). Teil 2: Listet Chemikalien, die in eine der beiden nach dem Rotterdamer Übereinkommen festgelegten Verwendungskategorien fallen und die in der EU oder einem Mitgliedstaat verboten sind oder strengen Beschränkungen unterliegen (Art. 3 Nr. 8 PIC-VO, vgl. Art. 23 Abs. 2 PIC-VO). Teil 3: Listet Chemikalien, die dem PIC-Verfahren nach dem Rotterdamer Übereinkommen unterliegen.	Der internationale Handel mit diesen Chemikalien unterliegt dem Verfahren der Ausfuhrnotifikation nach Art. 8 PIC-VO bzw. bedarf einer vorherigen Zustimmung nach Inkennntnissetzung gemäß Art. 14 (6) PIC-VO.	Enthält Chemikalien, deren Genehmigung bzw. Zulassung aus Gründen des Gesundheits- oder Umweltschutzes nach der PSM-VO nicht gegeben bzw. widerrufen wurde. Teil 3 übernimmt Anhang III des Rotterdamer Übereinkommens.
4	Anhang V PIC-VO	Listet Chemikalien und Artikel, deren Verwendung in der EU zum Schutz der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt verboten ist und die nicht ausgeführt werden dürfen (Art. 15 Abs. 3 PIC-VO).	Die gelisteten Chemikalien und Artikel dürfen nicht aus der EU ausgeführt werden.	Der Anhang bezieht sich auf das Stockholmer Übereinkommen über persistente organische Schadstoffe und listet Schadstoffe und Chemikalien, die in den Anhängen A und B des Stockholmer Übereinkommens aufgeführt sind.

II. EMPFEHLUNG

Aus der obigen Darstellung ergibt sich, dass eine Anknüpfung eines deutschen Ausfuhrverbots an die erteilte Genehmigung eines Pflanzenschutzwirkstoffs nach der PSM-VO am umfangreichsten wäre. Gleichzeitig hat diese Anknüpfung an die regulatorische Entscheidung der Genehmigung eine hohe Aussagekraft und damit Legitimität in Bezug auf die Gesundheits- und Umweltauswirkungen. Pflanzenschutzwirkstoffe werden im Rahmen ihrer Genehmigung bereits auf ihre abstrakte Gefährlichkeit und daraus entstehende Risiken für Gesundheit und Leben von Menschen und für die Umwelt geprüft. Welche Stoffe eine Genehmigung erhalten haben und damit ausgeführt werden dürften, ist aus der Durchführungsverordnung (Tabelle Nr. 1b) ersichtlich.

Eine Anknüpfung an die Wirkstoffgenehmigung würde derjenigen des französischen Ausfuhrverbots ähneln, jedoch durch die zusätzliche Erfassung von Wirkstoffen, losgelöst von den Produkten, in denen sie enthalten sind, umfangreicher sein. Das französische «Gesetz für ausgewogene Handelsbeziehungen im Agrar- und Lebensmittelsektor und für gesunde, nachhaltige und für alle zugängliche Lebensmittel»⁵⁴ verbietet in Art. 83 Abs. 4 die Herstellung, Lagerung und Verbringung von Pflanzenschutzmitteln, die Wirkstoffe enthalten, die aus Gründen des Schutzes der Gesundheit von Mensch und Tier oder der Umwelt keine Genehmigung gemäß der PSM-VO erhalten haben. Grund für die Anknüpfung an die Genehmigung von Wirkstoffen nach der PSM-VO für vom Ausfuhrverbot betroffene Pflanzenschutzmittel im französischen Gesetz ist auch hier die Überlegung, dass über das damit zusammenhängende Verfahren bereits die abstrakte Gefährlichkeit von Wirkstoffen geprüft wurde und die Versagung der Genehmigung daher ein guter Anknüpfungspunkt für ein Ausfuhrverbot ist.⁵⁵

Um Schutzlücken zu schließen, sollte eine deutsche Regelung über die französische hinausgehen, indem sie nicht nur die Ausfuhr von Pflanzenschutzmitteln, sondern auch die Ausfuhr von nicht genehmigten Pflanzenschutzwirkstoffen verbietet. Durch die vorliegend empfohlene ausdrückliche Bezugnahme auf die Genehmigung würde ein Ausfuhrverbot bereits in seinem Text unmissverständlich klarstellen, dass die Genehmigung eines Wirkstoffs und so die im Rahmen des Genehmigungsverfahrens durchgeführte Prüfung der Risiken für Gesundheit von Menschen und für die Umwelt die Grundlage für eine erlaubte Ausfuhr ist. Sofern die Genehmigung nicht bereits versagt wurde, müsste für nicht genehmigte Wirkstoffe – wenn eine Ausfuhr geplant ist – zunächst ein Genehmigungsverfahren angestrebt werden. Insofern würde die Logik eines Verbots mit Genehmigungsvorbehalt für das Inverkehrbringen dieser Stoffe, die für den Pflanzenschutz bereits für die EU gilt,⁵⁶ auf die Ausfuhr auch außerhalb der EU ausgedehnt werden, um den durch die Produkte entstehenden Risiken umfassend zu begegnen. Ist ein Wirkstoff nach der PSM-VO in der EU bereits nicht genehmigt, so ist er grundsätzlich auch für den Handel mit

Drittstaaten ungeeignet – so die normative Aussage eines Ausfuhrverbots mit einer Anknüpfung an die fehlende Genehmigung eines Wirkstoffs.

Um Schutzlücken zu vermeiden, wird vorliegend zudem vorgeschlagen, auch Formulierungshilfsstoffe in den Verbotstatbestand mit einzubeziehen, um so alle Stoffe, deren Genehmigung bzw. Zulassung nach der PSM-VO in Abhängigkeit von Kriterien des Gesundheits- und Umweltschutzes erfolgt, zu erfassen.

EXKURS: HERSTELLUNG VON NICHT GENEHMIGTEN WIRKSTOFFEN IN DER EU

Die Überlegung der Anknüpfung eines Ausfuhrverbots an den Genehmigungsstatus eines Wirkstoffs wirft die Frage auf, ob nicht genehmigte Wirkstoffe überhaupt in der EU hergestellt werden dürfen. Dürfen sie hergestellt werden, so ist dies ein zentraler Grund für die Entstehung der Doppelstandards, denen ein Ausfuhrverbot begegnen soll. Dürften nicht genehmigte Wirkstoffe jedoch gar nicht hergestellt werden, liefe ein an Wirkstoffe anknüpfendes Verbot faktisch leer. Die PSM-VO regelt das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzwirkstoffen. Rechtlich dadurch nicht erfasst ist die Herstellung dieser Stoffe. Wirkstoffe, die nicht nach der PSM-VO genehmigt sind, dürfen somit nicht in der EU in den Verkehr gebracht, aber u.U. hergestellt werden. So sind etwa die Wirkstoffe Thiacloprid oder Thiram in der EU-Datenbank (Tabelle 1a) als in der EU nicht genehmigt geführt; laut der Toxic Truth Datenbank werden sie jedoch von der Bayer AG am Produktionsstandort Dormagen hergestellt.⁵⁷ Auch das französische Ausfuhrverbot spricht dafür, dass es Wirkstoffe gibt, die nach der PSM-VO in der EU zwar nicht genehmigt sind, zumindest jedoch zu Pflanzenschutzmitteln weiterverarbeitet werden. Das französische Ausfuhrverbot beseitigt damit lediglich Doppelstandards auf Ebene der Pflanzenschutzmittel als Produkte.⁵⁸ Ein rechtlicher Anknüpfungspunkt für die Möglichkeit der Herstellung trotz fehlender Genehmigung nach der PSM-VO ist die Verordnung

⁵⁴ Art. 83 Abs. 4 LOI n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

⁵⁵ Hierauf bezieht sich auch der französische Verfassungsrat für die Frage der Vereinbarkeit der französischen Regelung mit der französischen Verfassung, s. Verfassungsrat, Entscheidung Nr. 2019-823 QPC vom 31. Januar 2020, Rn. 9, in deutscher Übersetzung abrufbar unter: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/de/decision/2020/2019823QPC.htm> (besucht am 19.5.2022).

⁵⁶ Meßerschmidt, Klaus, Europäisches Umweltrecht, München 2011, § 19 Rn. 243.

⁵⁷ Toxic Truth Datenbank, abrufbar unter: <https://blockbayer.org/mapping-action/toxic-truth-datenbank> (besucht am 24.6.2022).

⁵⁸ Diese entstehen durch die Ausnahme von der Zulassungspflicht bei Export in Drittländer in Art. 28 Abs. 2 lit. d PSM-VO.

(EG) Nr. 1907/2006⁵⁹ (REACH-VO). Sie regelt die Herstellung und Einfuhr von Stoffen. Grundsätzlich ist für die Herstellung und das Inverkehrbringen von Stoffen eine Registrierung erforderlich, Art. 5 Abs. 1 REACH-VO. Ziel der REACH-VO ist die Sammlung von Informationen über die Registrierung, um so ein Risikomanagement zu ermöglichen.⁶⁰ Bei der Registrierung handelt es sich also vor allem um Informationssammlung als Grundlage für die Herstellung, es erfolgt aber keine vertiefte Genehmigungsprüfung. Nach Art. 15 Abs. 1 REACH-VO gelten Pflanzenschutzwirkstoffe und Formulierungshilfsstoffe als registriert, wenn sie nach der PSM-VO genehmigt sind. Wird ein Stoff nicht genehmigt, greift diese fingierte Registrierung nach Art. 15 REACH-VO nicht; eine anderweitige Registrierung nach der REACH-VO ist dann aber auch nicht ausgeschlossen, d.h., es kann für die Herstellung eine Registrierung eingereicht werden. Für diese Möglichkeit sprechen auch die oben genannten Stoffe Thiacloprid und Thiram. Beide sind nach der PSM-VO nicht genehmigt, haben aber ausweislich der ECHA-Datenbank für Registrierungen⁶¹ eine volle Registrierung. Ein Verbot, das an nicht genehmigte Wirkstoffe anknüpft, liefe somit nicht leer.

Auch eine Anknüpfung eines Ausfuhrverbots an den Anhang I der PIC-VO (Tabelle Nr. 3) ist denkbar. Dieser enthält sowohl Chemikalien, deren Ausfuhr innerhalb der EU verboten ist, als auch solche, die besonders strengen Verwendungsbeschränkungen unterliegen, aber innerhalb der EU noch exportiert werden können. Die PIC-VO bezieht sich ausdrücklich nur auf Chemikalien, die zum Schutz der menschlichen Gesundheit oder der Umwelt verboten oder strengen Beschränkungen unterworfen sind, Art. 3 Nr. 10, 11 PIC-VO. Die Verordnung selbst sieht kein Prüfverfahren der abstrakten Gefährlichkeit der unter die PIC-VO fallenden Chemikalien vor. Vielmehr setzen sich die Anhänge (Tabelle Nr. 3 und 4) aus Stoffen zusammen, deren Gefährlichkeit nach anderen Regelwerken, wie der PSM-VO, geprüft wurde. Ein an die PIC-VO angelehntes Ausfuhrverbot könnte so gestaltet werden, dass es die Ausfuhr von Pestiziden verbietet, die nach Art. 3 Nr. 10 PIC-VO als verbotene Chemikalien gelten und in Anhang I der PIC-VO aufgenommen sind. In der bereits genannten Onlinedatenbank, die die aktuelle Version des Anhangs I der PIC-VO enthält (s. Tabelle Nr. 3), lässt sich gezielt nach in der EU verbotenen Pestiziden selektieren. Somit stellt die Datenbank eine hilfreiche Zusammenstellung für ein so gestaltetes Ausfuhrverbot dar. Zweck der PIC-VO ist es, die Ein- und Ausfuhr von Chemikalien in die und aus der EU zu regeln.

Da vorliegend vordergründig zum Schutz der Gesundheit und Umwelt Doppelstandards abgebaut werden sollen, liegt eine Anknüpfung an die PSM-VO näher. Denn nur durch diese Anknüpfung werden für die Ausfuhr in Drittstaaten die gleichen Standards angesetzt, die für ein Inverkehrbringen in Deutschland und der EU gelten, näm-

lich die der PSM-VO. Bei einer Anknüpfung an die PIC-VO würden für die davon erfassten Chemikalien lediglich die bestehenden Auflagen bei einer Ausfuhr hin zu einem Verbot verschärft. Das spricht nicht grundsätzlich gegen eine Anknüpfung an die PIC-VO, lässt aber die Bezugnahme auf das nach der PSM-VO vorgesehene Genehmigungsverfahren aus rechtssystematischen Gründen näherliegend scheinen. Letztlich spricht auch die Tatsache, dass die PSM-VO sich genau mit den Stoffen befasst, deren Export durch das deutsche Ausfuhrverbot verhindert werden soll, nämlich nicht genehmigten Pflanzenschutzwirkstoffen und daraus hergestellten Pflanzenschutzmitteln, für eine Anknüpfung an die Genehmigung nach der PSM-VO.

Die übrigen in der Tabelle aufgeführten Listen eignen sich zwar generell auch als Anknüpfungspunkte für ein deutsches Ausfuhrverbot. Keine dieser Bezugnahmen wäre jedoch so umfangreich wie die Anknüpfung an die Genehmigung nach der PSM-VO. Die BVL-Liste (Tabelle Nr. 2) führt jene Pflanzenschutzmittel, die Wirkstoffe beinhalten, die nach der PSM-VO genehmigt sind und die in Deutschland zugelassen sind. Erstreckt sich ein deutsches Ausfuhrverbot nur auf Pestizidprodukte, so wäre zu überlegen, auf die BVL-Listen abzustellen. Allerdings würde ein solcher Verweis nur Produkte erfassen, die in Deutschland zugelassen sind, was die Reichweite des Ausfuhrverbotes einschränken würde.

⁵⁹ Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2006 zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH), zur Schaffung einer Europäischen Agentur für chemische Stoffe, zur Änderung der Richtlinie 1999/45/EG und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 793/93 des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1488/94 der Kommission, der Richtlinie 76/769/EWG des Rates sowie der Richtlinien 91/155/EWG, 93/67/EWG, 93/105/EG und 2000/21/EG der Kommission, ABl. L 396 vom 30.12.2006, S. 1.

⁶⁰ Siehe etwa Erwägungsgründe 14, 17 und 19 der REACH-VO.

⁶¹ ECHA-Datenbank der registrierten Stoffe, abrufbar unter: <https://echa.europa.eu/de/information-on-chemicals/registered-substances> (besucht am 24.6.2022).

D. RECHTLICHE ANGREIFBARKEIT EINES AUSFUHRVERBOTS

Durch ein Ausfuhrverbot betroffene Personen oder Unternehmen könnten ihre Rechte vor Gericht (dazu unter I.), betroffene Staaten vor dem Spruchkörper der Welthandelsorganisation (dazu unter II.) geltend machen. In der Folge werden rechtliche Fragen der Angreifbarkeit nach ausgewählten Schwerpunkten dargestellt.

I. RECHTSSCHUTZ VOR NATIONALEN GERICHTEN

Die Erfolgsaussichten von gerichtlichen Verfahren vor nationalen Gerichten hängen davon ab, ob Klagen in formeller Hinsicht zulässig und inhaltlich begründet sind. Welche Verfahrensart statthaft ist und welche Folgen spezifisch für ein Verfahren sind, unterscheidet sich je nach gesetzlicher oder verordnungsrechtlicher Regelung eines Ausfuhrverbots (dazu unter 1.) Ob die Zulässigkeitsvoraussetzungen erfüllt sind, insbesondere die Frage, ob jemand Rechtsschutz vor Gericht suchen darf (sog. Klagebefugnis), hängt stark von den Umständen des Einzelfalls ab. Insofern können diese Voraussetzungen in der Folge nicht im Detail geprüft werden. Die Darstellung beschränkt sich hier auf die Frage des Kreises der möglichen Klage- oder Beschwerdebefugten (dazu unter 2.). Ein Ausfuhrverbot, ob per Verordnung oder per Gesetz, müsste jeweils in gleichem Maße mit höherrangigem Recht in Einklang stehen. Dies folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 20 Abs. 3 GG.⁶² Zu prüfen sind im vorliegenden Fall die Vereinbarkeit mit dem Europarecht (dazu unter 3.) sowie dem höherrangigen nationalen Recht (dazu unter 4.).

1. Statthafte Verfahrensart

Für die Frage nach den Rechtsmitteln gegen ein gesetzliches oder verordnungsrechtliches Ausfuhrverbot ist zunächst entscheidend, ob das Verbot noch einer Ausführung (etwa durch einen behördlichen Bescheid) bedarf. Wird das Verbot noch durch einen weiteren Verwaltungsakt umgesetzt, bevor es greift, ist zunächst gegen diesen gerichtlich vorzugehen. Gerichte überprüfen die zugrunde liegenden Rechtsnormen dann im Wege der sog. Inzidenzkontrolle.⁶³ Ist das Verbot hingegen «self-executing»,⁶⁴ bedarf es zu seiner Wirksamkeit keines weiteren Umsetzungsaktes, und enthält es eine direkte Verhaltensaufforderung an die herstellenden und ausführenden Unternehmen,⁶⁵ scheidet eine Inzidenzkontrolle aus. Nur in diesem Fall können Gerichte um Rechtsschutz direkt gegen die Norm (und nicht gegen den Umsetzungsakt) ersucht werden.

Liegt eine «self-executing»-Regelung vor, entscheidet die Art der Regelung – durch Gesetz oder Verordnung – über die zulässige Verfahrensart. Für ein durch Parlamentsgesetz geregeltes Ausfuhrverbot besteht bei Erfül-

lung weiterer Voraussetzungen (z. B. eigene, unmittelbare und gegenwärtige Betroffenheit) die Möglichkeit der sog. Rechtssatzverfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht, Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 13 Nr. 8a Bundesverfassungsgerichtsgesetz⁶⁶ (BVerfGG). Nur das Bundesverfassungsgericht kann Gesetze im Falle ihrer Verfassungswidrigkeit verwerfen. Kommt das Bundesverfassungsgericht zum Ergebnis, dass das angegriffene Gesetz mit der Verfassung unvereinbar oder nichtig ist, hat die Entscheidung Gesetzeskraft, § 31 Abs. 2 S. 2 BVerfGG. D. h., eine solche Entscheidung würde das gesetzliche Ausfuhrverbot aufheben.

Rechtsschutz gegen eine Verordnung des Bundes ist – anders als Rechtsschutz gegen Landesverordnungen⁶⁷ in § 47 VwGO – nicht explizit vorgesehen. Diskutiert wird in einem solchen Fall eine sog. atypische Feststellungsklage vor den Verwaltungsgerichten.⁶⁸ Diese würde sich auf die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Verordnung richten. Die Folge eines solchen Verfahrens wäre – anders als bei der Rechtssatzverfassungsbeschwerde gegen ein Gesetz – lediglich eine Wirkung zwischen den Parteien. Eine Unanwendbarkeit der Norm auch gegenüber anderen Behörden kann durch ihre Einbeziehung in das Verfahren erreicht werden (sog. Beiladung).⁶⁹

2. Klage-/Beschwerdebefugnis: Betroffenheit

Der verfassungsrechtlich durch die Rechtsschutzgarantie gewährleistete Zugang zu Gericht ist in der Regel davon abhängig, dass eine Verletzung in eigenen Rechten geltend gemacht werden kann (sog. Individualrechts-

⁶² Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG (95. Lieferung, Fn. 2), Art. 80 Rn. 132.

⁶³ Inzidenzkontrolle bedeutet, dass bei vollzugsbedürftigen Rechtsnormen zunächst der Vollzugsakt abgewartet werden muss, um gegen diesen vorzugehen, vgl. Schmidt-Aßmann, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG (95. Lieferung, Fn. 2), Art. 19 Abs. 4 Rn. 73. Die Rechts- und Verfassungsmäßigkeit der angegriffenen Norm wird dann als Vorfrage in dem Verfahren zum angegriffenen Ausführungsakt überprüft.

⁶⁴ Zum Begriff allgemein Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu, Bruno / Klein, Franz / Bethge, Herbert (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung, München, Stand: 61. Lieferung, Juli 2021, § 90 Rn. 373 ff.

⁶⁵ In diesem Fall werden Behörden allein zur Überwachung der Einhaltung des Verbots sowie zur Ahndung von Verstößen tätig.

⁶⁶ Bundesverfassungsgerichtsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl. I S. 1473), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1724).

⁶⁷ S. § 47 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO).

⁶⁸ Engels, Andreas, Die Feststellungsklage, NVwZ 2018, S. 1001–1006. Uneinigkeit besteht darüber, gegen wen die Klage zur Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes gerichtet werden kann. In Betracht kommt eine Feststellungsklage gegen den Normgeber (d. h. die Bundesregierung) oder gegen die normanwendende Behörde (hier die Landesbehörden), s. Engels, NVwZ 2018 (Fn. 68), S. 1001 (S. 1002 f. m. w. N.).

⁶⁹ Engels, NVwZ 2018 (Fn. 68), S. 1001 (1003).

⁷⁰ Schmidt-Aßmann, in: Dürig, Günter / Herzog, Roman / Scholz, Rupert (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Loseblattsammlung, München, Stand: 96. Lieferung, November 2021, Art. 19 Abs. 4 Rn. 116.

schutz).⁷⁰ Da es im Folgenden nicht um die Prüfung eines konkreten, bereits eingereichten Rechtsbehelfs geht, ist zu klären, wer von einem Verbot betroffen sein kann, um so den Kreis der möglichen Klagenden auszumachen und als Vorüberlegung für die Prüfung der Vereinbarkeit mit EU-Grundfreiheiten und nationalen Grundrechten. Entscheidend für die Betroffenheit ist die konkrete Marktstruktur im Bereich der Pflanzenschutzmittel sowie die betriebswirtschaftliche Aufstellung eines Unternehmens. Grundsätzlich wird ein Ausfuhrverbot aus Deutschland ausführende Unternehmen betreffen. Dies können einerseits solche Unternehmen sein, die Wirkstoffe und Produkte in Deutschland herstellen. Entscheidend für ihre Betroffenheit dürfte auch sein, ob sie allein für den Markt außerhalb der EU produzieren oder auch für den europäischen Markt. Andererseits ist denkbar, dass in Deutschland ansässige Unternehmen Stoffe außerhalb Deutschlands herstellen oder aus dem Ausland erwerben, einführen und in Deutschland für eine weitere Ausfuhr aufbereiten (z. B. durch Umetikettierung).

Die konkrete Betroffenheit ist für die Frage der Eingriffe in Rechte und die Rechtfertigung bedeutsam. Insofern ist entscheidend, wie genau sich die Situation der Unternehmen durch ein Ausfuhrverbot verändert. Hier lassen sich unterschiedliche Fallkonstellationen ausmachen:

– In Deutschland ansässige Unternehmen, die die Ausfuhr eines Pflanzenschutzwirkstoffs ins Ausland (sowohl ins EU-Ausland als auch in Drittstaaten) anstreben, müssten eine Genehmigung des Wirkstoffs nach der PSM-VO einholen, damit das Verbot nicht greift. Dies dürfte sich auch auf die Herstellung in dem Sinne auswirken, dass faktisch die Genehmigung vor der (unternehmerischen) Entscheidung über die Herstellung eingeholt werden müsste, da eine Herstellung von Wirkstoffen, die nicht genehmigt sind und somit nicht aus Deutschland ausgeführt werden dürften, ökonomisch keinen Sinn machen dürfte.

– Aktuell ist die Ausfuhr von nicht nach der PSM-VO genehmigten Pflanzenschutzwirkstoffen möglich. Sofern sie unter die PIC-VO fallen, ist ihre Ausfuhr lediglich an bestimmte Notifizierungserfordernisse geknüpft. Mit dem Ausfuhrverbot wäre dies nicht mehr möglich. Das Gleiche gilt für aus solchen Stoffen hergestellte Pflanzenschutzmittel, die ohnehin nur für den außereuropäischen Markt gedacht sind. Sie können derzeit ohne Zulassung exportiert werden, wenn per Inspektion sichergestellt wird, dass es zur Ausfuhr kommt (Art. 28 Abs. 2 lit. d PSM-VO).

– In Bezug auf andere EU-Mitgliedstaaten können derzeit Pflanzenschutzwirkstoffe im- oder exportiert werden, ohne dass es eine Genehmigung nach der PSM-VO braucht. Dies ändert sich durch ein Ausfuhrverbot: Ohne Genehmigung könnten Stoffe nicht mehr aus Deutschland exportiert werden; sie würden dann faktisch vermutlich auch nicht mehr eingeführt, da klar wäre, dass die Ausfuhr aus Deutschland nur mit einer Genehmigung möglich ist. Dieser Fall würde vor allem bedeutsam, wenn es um die innerstaatliche Aufbereitung für die Ausfuhr in das außereuropäische Ausland geht oder um die Ausfuhr in andere

EU-Mitgliedstaaten zur dortigen Weiterverarbeitung zu Pflanzenschutzmitteln zur Verwendung außerhalb der EU.⁷¹

– Es ist derzeit möglich, Pflanzenschutzmittel in andere EU-Mitgliedstaaten zu exportieren, wenn der Wirkstoff genehmigt ist. Diese Möglichkeit bleibt bei einem Ausfuhrverbot bestehen. Fehlt für ein Pflanzenschutzmittel die Zulassung nach der PSM-VO in Deutschland, kann derzeit in andere EU-Staaten ausgeführt werden, wenn die Zulassung dort besteht (Art. 28 Abs. 2 lit. c PSM-VO). Da die Zulassung innerhalb der EU aber ohnehin nur erteilt wird, wenn die enthaltenen Wirkstoffe genehmigt sind (Art. 29 Abs. 1 lit. a PSM-VO), ändert sich hier durch das Ausfuhrverbot, das an Wirkstoffe anknüpft, nichts.

Die dargestellten Betroffenheiten entstehen vermutlich bei einer Ausfuhrverbotsverordnung und einem gesetzlichen Verbot in jeweils unterschiedlicher Weise. Grund ist, dass eine Verordnung sich rechtsicher nur auf «Pflanzenschutzmittel mit bestimmten Stoffen» und nicht weitergehend auf Wirkstoffe beziehen könnte (dazu unter 4.c.bb).

In Anbetracht der dargestellten Änderungen durch ein Ausfuhrverbot ist jedoch davon auszugehen, dass herstellende Unternehmen die Herstellung auf genehmigte Pflanzenschutzwirkstoffe umstellen können, die nicht dem Ausfuhrverbot unterliegen, sodass die Betriebsmittel weiterhin gebraucht werden können. Für Unternehmen, die Stoffe oder Pflanzenschutzmittel für die Ausfuhr aufbereiten, erübrigt sich diese Tätigkeit, sofern es sich um nicht genehmigte Wirkstoffe handelt. Auch hier ist aber davon auszugehen, dass die Tätigkeit an sich fortgesetzt werden kann (etwa für genehmigte Pflanzenschutzwirkstoffe oder andere Waren).

3. Vereinbarkeit mit EU-Recht

Im Rahmen eines gerichtlichen Verfahrens wird auch die Vereinbarkeit einer Vorschrift mit höherrangigem Recht geprüft. Für die Vereinbarkeit mit EU-Recht werden vorliegend die Vereinbarkeit eines Ausfuhrverbots mit den EU-rechtlichen Kompetenzregelungen (dazu unter a.) sowie mit den Grundfreiheiten (dazu unter b.) geprüft. Die Vereinbarkeit mit der EU-Grundrechtecharta wird in der Folge nicht geprüft, da es sich bei dem Ausfuhrverbot nicht um eine Durchführung von Unionsrecht im Sinne des Art. 51 der EU-Grundrechtecharta handelt.⁷²

a. EU-rechtliche Kompetenzregelungen

Deutschland ist nach der Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten für die Einführung eines Ausfuhrverbots zuständig.⁷³ Die abschließend aufge-

⁷¹ Da das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln innerhalb der EU eine Genehmigung des Wirkstoffs voraussetzt (Art. 29 Abs. 1 lit. a PSM-VO), ist davon auszugehen, dass die Aufbereitung zur Ausfuhr nicht genehmigter Wirkstoffe und ihrer Weiterverarbeitung zu Pflanzenschutzmitteln innerhalb der EU keine bedeutsame Fallgruppe ist.

⁷² So auch BVerfG, Urteil vom 24. April 2013 – 1 BvR 1215/07 –, BVerfGE 133, 277–377, Rn. 88 (zitiert nach juris).

⁷³ Fragen der Vereinbarkeit mit EU-Recht waren nicht Gegenstand der Prüfung vor dem französischen Verfassungsrat.

zählten Kompetenztitel, insbesondere für die gemeinsame Handelspolitik im Sinne der Ausfuhrpolitik (Art. 207 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union⁷⁴ (AEUV)), für Gesundheit (Art. 168 AEUV) und Umwelt (Art. 192 AEUV) stehen einer nationalen Regelung nicht entgegen.

Die EU hat nach Art. 3 Abs. 1 lit. e, Art. 207 AEUV die ausschließliche Zuständigkeit für die gemeinsame Handelspolitik. Daraus folgt, dass nach Art. 2 Abs. 1 AEUV nur die EU für die entsprechende Gesetzgebung zuständig ist. Um als Mitgliedstaat tätig zu werden, braucht es in einem solchen Fall eine Ermächtigung durch die EU. Diese kann in einem Sekundärrechtsakt erfolgen.⁷⁵ Eine solche findet sich in der EU-Ausfuhrverordnung⁷⁶ (Ausf-VO), Art. 10 Ausf-VO. Diese sieht eine Öffnung zugunsten der Mitgliedstaaten vor. Demnach sind mengenmäßige Ausfuhrbeschränkungen durch einzelne Mitgliedstaaten unter bestimmten Voraussetzungen zulässig, wenn sie «zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen [...] gerechtfertigt sind». Auch komplette Ausfuhrverbote fallen unter den Begriff der «mengenmäßigen Ausfuhrbeschränkungen».⁷⁷ Deutschland kann somit für die Einführung mengenmäßiger Ausfuhrbeschränkungen ausnahmsweise zuständig sein, wenn die dort genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Demnach muss die Ausfuhrbeschränkung dem «Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren oder Pflanzen» dienen. Dies ist vorliegend der Fall, sodass Deutschland von der Öffnungsklausel Gebrauch machen kann. Die Auswirkungen der in den Blick genommenen Pflanzenschutzmittel auf die menschliche Gesundheit sind vielfältig. Im Bereich der internationalen Pestizidpolitik (z. B. im Rahmen der Vereinten Nationen) werden Pflanzenschutzmittel als «highly hazardous pesticides»⁷⁸ bezeichnet, die eine besondere Gefährlichkeit für die menschliche Gesundheit besitzen; sie wirken toxisch und in bestimmten Mengen auch tödlich.⁷⁹ Aus diesem Grund wird die Exposition (im Zuge des Berufs,⁸⁰ aber auch die zufällige Exposition) von der Weltgesundheitsorganisation als schwerwiegendes Problem für die öffentliche Gesundheit mit globaler Reichweite gesehen. Hervorgerufene Erkrankungen können akut oder chronisch sein; denkbar sind Auswirkungen auf die Fortpflanzungsfähigkeit, das Nervensystem oder Krebserkrankungen.⁸¹ Ein besonderes Risiko besteht für Kinder.⁸² Rückstände von Pflanzenschutzmitteln finden sich auch in Nahrungsmitteln, die in die EU importiert werden, was z. T. zu Zurückweisungen von Importen führt.⁸³ Auch die tierische Gesundheit ist betroffen; Auswirkungen von Pflanzenschutzmitteln treffen Vögel, Amphibien, Wassertiere und Insekten, darunter auch Bestäuberinsekten, die für die Nahrungsmittelversorgung von zentraler Bedeutung sind.⁸⁴ Darüber hinaus haben Pflanzenschutzmittel Auswirkungen auf die Biodiversität und das Funktionieren von Ökosystemen und führen zur Kontamination von Umweltmedien wie Wasser, Boden und Luft.⁸⁵

Der Bereich der Umweltpolitik liegt in der zwischen der EU und den Mitgliedstaaten geteilten Zuständigkeit, Art. 4 Abs. 2 lit. e AEUV. Auch hiernach wäre eine nationalstaatli-

che Regelung möglich, da entweder gar kein kollidierendes EU-Sekundärrecht vorliegt oder im Fall einer Kollision mit EU-Recht auf die sog. Schutzverstärkungsklausel Rückgriff genommen werden kann. Schutzverstärkung bedeutet, dass im Falle einer Kollision einer nationalstaatlichen Norm mit EU-Sekundärrecht im Bereich der Umweltpolitik über EU-Recht hinausgegangen werden kann, wenn mit der Norm ein erhöhtes Umweltschutzniveau bezweckt ist (Art. 193 AEUV). Im vorliegenden Fall ist schon zweifelhaft, ob überhaupt eine Kollision mit EU-Sekundärrecht vorläge. Erforderlich ist dafür, dass eine EU-Norm Sperrwirkung entfaltet und die mitgliedstaatliche Regelung hiermit in Konflikt gerät. Gibt es schon keine Sperrwirkung, sind die Mitgliedstaaten ohnehin im Rahmen der Grundfreiheiten frei, Regelungen zu erlassen.⁸⁶ Die PSM-VO regelt die Ausfuhr von Pflanzenschutzmitteln nur als Ausnahme von dem Zulassungserfordernis (Art. 28 Abs. 2 lit. c, lit. d PSM-VO). Es ist nicht erkennbar, dass hiermit die Ausfuhr abschließend geregelt werden soll, insbesondere da etwa durch die PIC-VO Sonderregelungen bestehen. Die PIC-VO regelt die Ausfuhr für bestimmte vom vorgeschlagenen Ausfuhrverbot erfasste Chemikalien. Da die PIC-VO keine ausdrückliche Öffnungsklausel zugunsten der Mitgliedstaaten vorsieht, ist der Inhalt der Verordnung für die Frage einer Sperrwirkung auszulegen.⁸⁷ Gegen eine abschließende⁸⁸ Regelung durch die PIC-VO ist einzuwenden, dass es sich

74 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 2008, ABl. C 115 S. 47, zuletzt geändert durch Art. 2 ÄndBeschl. 2012/419/EU vom 11.7.2012 (ABl. L 204 S. 131).

75 Calliess, in: Calliess, Christian / Ruffert, Matthias (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, 6. Aufl., München 2022, Art. 2 Rn. 10.

76 Verordnung (EU) 2015/479 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2015 über eine gemeinsame Ausfuhrregelung, ABl. L 83 vom 27.3.2015, S. 34.

77 Für die EU-Warenverkehrsfreiheit in Art. 35 AEUV, die die gleiche Formulierung enthält, s. Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV (2022, Fn. 75), Art. 36 AEUV Rn. 128.

78 Hierbei handelt es sich nicht um einen Rechtsbegriff; die Auseinandersetzung mit der Abgrenzung von Gefährlichkeit, Gefahren und Risiken nimmt er nicht vorweg.

79 FAO und WHO. 2019. Detoxifying agriculture and health from highly hazardous pesticides – A call for action. Rome, S. 5 ff., abrufbar unter: <http://www.fao.org/3/ca6847en/ca6847en.pdf> (besucht am 7.6.2022).

80 Dazu UNEP. 2012. Global Chemical Outlook – Synthesis Report for Decision-Makers, S. 20, abrufbar unter: <https://bit.ly/3NmGSYO> (besucht am 7.6.2022).

81 UNEP. 2021. Environmental and Health Impacts of Pesticides and Fertilizers and Ways of Minimizing Them, Summary for Policymakers, S. 3, abrufbar unter: <https://bit.ly/3neHsx9> (besucht am 2.6.2022); UNEP. 2019. Global Chemicals Outlook II – From Legacies to Innovative Solutions: Implementing the 2030 Agenda for Sustainable Development, S. 72, abrufbar unter: <https://bit.ly/3A4XAsK> (besucht am 7.6.2022).

82 WHO. 2019. Exposure to Highly Hazardous Pesticides: A Major Public Health Concern, abrufbar unter: <https://www.who.int/publications/i/item/WHO-CED-PHE-EPE-19.4.6> (besucht am 7.6.2022).

83 PAN Europe. 2020. Banned and Hazardous Pesticides in European Food, abrufbar unter: <https://bit.ly/3njYBwD> (besucht am 7.6.2022); FAO/WHO 2019 (Fn. 79), S. 8.

84 UNEP 2021 (Fn. 81), S. 3; FAO/WHO 2019 (Fn. 79), S. 8.

85 FAO/WHO 2019 (Fn. 79), S. 8 f.; UNEP 2019 (Fn. 81), S. 72.

86 Nettesheim, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV (2022, Fn. 75), Art. 193 Rn. 5.

87 Epiney, in: Landmann, Robert von / Rohmer, Gustav (Begr.), Umweltrecht, Kommentar, Loseblattsammlung, München, Stand: 97. Lieferung, Dezember 2021, Art. 193 Rn. 8.

88 Für die Beurteilung dieser Frage kann nach folgenden Aspekten gefragt werden: Mindestvorschriften, Anwendungsbereichen, Abgeschlossenheit und Ziel des Unionsrechtsaktes, vgl. Epiney, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht (Fn. 87), Art. 193 Rn. 8.

bereits um eine im Vergleich zum Rotterdam-Übereinkommen ambitioniertere Umsetzung handelt, hier nämlich der Gedanke der Schutzverstärkung bereits in der Verordnung selbst Anklang findet.⁸⁹ Für eine Sperrwirkung durch die PIC-VO spricht jedoch, dass ein nationales Ausfuhrkontrollverfahren mit dem Ziel einer einheitlichen Regelung des Ausfuhrnotifikationsverfahrens aus der EU kollidieren würde.⁹⁰ Sollte ein Gericht dennoch zu dem Ergebnis kommen, dass die PIC-VO Sperrwirkung entfaltet, greift jedoch die Schutzverstärkungsklausel zugunsten einer nationalstaatlichen weitergehenden Regelung, insbesondere sofern das Ausfuhrverbot über globale Zusammenhänge (z. B. Klimawandel) Umweltschutz auch in der EU bzw. in Deutschland bezweckt.⁹¹ Auch wenn die angestrebte Umweltschutzwirkung nicht in Deutschland, sondern im Ausland eintritt, greift die Schutzverstärkungsklausel trotz Sperrwirkung.⁹² Die Möglichkeit der Schutzverstärkung existiert auch, um ökologischen Gegebenheiten in einem Mitgliedstaat Rechnung zu tragen.⁹³ Ein weiterer (und nicht deckungsgleicher) Zweck der Schutzverstärkung ist die Anstoß- und Vorbildfunktion, die ein Mitgliedstaat gegenüber anderen Mitgliedstaaten ausübt.⁹⁴ Es wird davon ausgegangen, dass das Umweltschutzniveau insgesamt langfristig erhöht wird, wenn zunächst nur ein Mitgliedstaat strengere Umweltschutzregeln erlässt.⁹⁵ Dieser Gedanke lässt sich auch auf ein Ausfuhrverbot übertragen, das andere Staaten zu ähnlichen Regelungen anreizen kann – bis hin zu einer europäischen Regelung.

Im Bereich des Gesundheitswesens liegt die Zuständigkeit formell bei den Mitgliedstaaten. Die EU kann koordinierend, ergänzend oder unterstützend tätig werden, Art. 6 lit. a, Art. 2 Abs. 5 AEUV. Etwas anderes gilt nur bei «Maßnahmen in den Bereichen Veterinärwesen und Pflanzenschutz, die unmittelbar den Schutz der Gesundheit der Bevölkerung zum Ziel haben», Art. 168 Abs. 4 lit. b AEUV. Hier entfaltet ein Handeln der EU Sperrwirkung, da es sich hierbei um gemeinsame Produktsicherheitsanliegen im Bereich der öffentlichen Gesundheit handelt, Art. 4 Abs. 2 lit. k AEUV.⁹⁶ Ein solches Handeln der EU liegt nicht vor, ein EU-weites Ausfuhrverbot besteht nicht, sodass es bei der Kompetenz der Mitgliedstaaten verbleibt.

Nicht einschlägig dürfte der Kompetenztitel für Landwirtschaft sein, da es hier nicht um landwirtschaftliche Produktion in der EU geht und etwa für den landwirtschaftsbezogenen Gesundheitsschutz mit den dargestellten Regeln Sonderregelungen geschaffen wurden, die diesen Bereich aus der Zuständigkeit für die Landwirtschaft herausgelöst haben.⁹⁷

b. Grundfreiheiten

Die Grundfreiheit der Warenverkehrsfreiheit ist durch ein Ausfuhrverbot zwar betroffen, der Eingriff dürfte aber gerechtfertigt sein. Mit dem Ziel der Verwirklichung des Binnenmarktes in der EU⁹⁸ vermitteln die Grundfreiheiten Rechte, auf die sich einzelne Personen oder Unternehmen vor nationalen Gerichten berufen können. Die Realisierung des Binnenmarkts umfasst auch den freien Verkehr von chemischen Stoffen.⁹⁹ Der Schutzbereich der Grundfrei-

heiten ist eröffnet, wenn ein grenzüberschreitender Bezug gegeben ist und keine abschließende sekundärrechtliche Regelung vorliegt.¹⁰⁰ Die Ausfuhr von Stoffen ist weder in der PSM-VO noch in der PIC-VO abschließend geregelt; die Ausf-VO enthält eine Öffnungsklausel für Ausfuhrverbote (dazu oben unter 3.a.).

Ein Ausfuhrverbot hat einen grenzüberschreitenden Bezug, da es die Ausfuhr aus Deutschland grundsätzlich,¹⁰¹ d.h. auch in andere EU-Mitgliedstaaten, erfassen würde. Hierdurch ist die Warenverkehrsfreiheit als «mengenmäßige Ausfuhrbeschränkung» direkt betroffen, Art. 35 AEUV. Unternehmen, die nicht genehmigte Pflanzenschutzwirkstoffe oder -mittel mit solchen Stoffen in einen anderen EU-Mitgliedstaat exportieren wollen, dürfen dies aus Deutschland nicht mehr. Dieser Eingriff ist aber nach Art. 36 AEUV aus Gründen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes gerechtfertigt. Zwar gelten in den anderen EU-Mitgliedstaaten ohnehin die Voraussetzungen zum Umwelt- und Gesundheitsschutz der PSM-VO (insbesondere kann ohne Genehmigung eines Pflanzenschutzmittels keine Pflanzenschutzmittelzulassung erfolgen, Art. 29 Abs. 1 lit. a PSM-VO; die Ausfuhr nicht genehmigter Wirkstoffe für den Verbleib in der EU scheint daher ökonomisch nicht bedeutsam), sodass hier keine Doppelstandards beseitigt werden müssen, sofern es sich um eine Verwendung innerhalb der EU handelt. Wird jedoch ein nicht genehmigter Pflanzenschutzwirkstoff in einen anderen EU-Mitgliedstaat exportiert, um hier für die Ausfuhr in das außereuropäische Ausland aufbereitet oder verarbeitet zu werden, greifen die genannten Gründe des Umwelt- und Gesundheitsschutzes wieder, und der Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit kann nach Art. 36 AEUV

⁸⁹ Vgl. Erwägungsgrund Nr. 4 PIC-VO.

⁹⁰ S. z. B. Erwägungsgrund Nr. 6 und Nr. 8 der PIC-VO. Mit dem Beispiel von Zulassungssystemen etwa Epiney, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht (Fn. 87), Art. 193 Rn. 8.

⁹¹ Mit dem Beispiel der gegenüber der EU ambitionierteren Klimaziele von Dänemark und Finnland Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV 2022 (Fn. 75), Art. 193 AEUV Rn. 1.

⁹² Das Ausfuhrverbot ist insofern als «systemkonforme» Maßnahme im Gefüge der PIC-VO und der Ausf-VO anzusehen; zu diesem Erfordernis Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV (2022, Fn. 75), Art. 193 AEUV Rn. 9.

⁹³ Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV 2022 (Fn. 75), Art. 193 AEUV Rn. 1.

⁹⁴ Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV 2022 (Fn. 75), Art. 193 AEUV Rn. 3.

⁹⁵ Geiger, Rudolf / Khan, Daniel-Erasmus / Kotzur, Markus (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, 6. Aufl., München 2017, Art. 193 Rn. 1.

⁹⁶ Kingreen, in: Calliess, Christian / Ruffert, Matthias (Hrsg.), EUV/AEUV, Kommentar, 5. Aufl., München 2016, Art. 168 Rn. 5, 18.

⁹⁷ Kingreen, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV 2016 (Fn. 96), Art. 168 Rn. 5, 21.

⁹⁸ Der Binnenmarkt wird nicht nur durch Marktzugang verwirklicht, sondern auch durch den Marktausgang als dessen Gegenstück. Hierunter fallen Exporte innerhalb der EU und daraus resultierende Fragen bzgl. Beschränkungen aus dem Herkunftsstaat, vgl. dazu Kainer, Friedemann / Herzog, Lucina, Der Marktausgang im Konzept der Grundfreiheiten, EuR 2018, S. 405–428.

⁹⁹ S. etwa Art. 1 Abs. 1 REACH-VO.

¹⁰⁰ Epiney, in: Bieber, Roland / Epiney, Astrid / Haag, Marcel / Kotzur, Markus, Die Europäische Union, 14. Aufl., Basel/Basel 2021, § 10 Rn. 9, 11, 12.

¹⁰¹ Da das Ausfuhrverbot alle aus Deutschland exportierenden Unternehmen gleichermaßen und damit unabhängig von der Staatsangehörigkeit betrifft, liegt keine Diskriminierung aufgrund der Staatsangehörigkeit nach Art. 18 AEUV vor. Mit diesem Ergebnis auch Kainer/Herzog, EuR 2018 (Fn. 98), S. 405 (408).

gerechtfertigt sein. Unerheblich im Sinne eines trotz Binnenmarkts bestehenden Wettbewerbs der Rechtsordnungen in der EU¹⁰² ist die Tatsache, dass in Deutschland ansässige Unternehmen rechtlich anderen Anforderungen unterliegen als Unternehmen, die in anderen EU-Ländern ansässig sind.

Für Unternehmen aus dem EU-Ausland ist der grenzüberschreitende Bezug gegeben, da sich ein Ausfuhrverbot auch auf Einfuhr nach Deutschland (etwa zur weiteren Aufbereitung für den Export aus der EU) auswirken kann. Für sie kann sich das Ausfuhrverbot faktisch als Einfuhrbeschränkung (Art. 34 AUEV, als Maßnahme gleicher Wirkung) darstellen. Sie könnten Pflanzenschutzwirkstoffe auch ohne Genehmigung rechtmäßig im EU-Ausland herstellen, eventuell auch noch nach Deutschland einführen, aber von hier aus nicht mehr frei in den Verkehr bringen.¹⁰³ Hier gilt aber, dass schon der Anwendungsbereich der Warenverkehrsfreiheit nicht eröffnet ist, wenn die Regeln für alle Wirtschaftsteilnehmer gelten, die ihre Tätigkeit im Inland ausüben, und wenn das Inverkehrbringen in der gleichen Weise betroffen ist.¹⁰⁴

4. Vereinbarkeit mit höherrangigem nationalem Recht

Die Vereinbarkeit mit nationalem Recht erfordert die Vereinbarkeit mit der Verfassung. Zu prüfen ist hier insbesondere die Vereinbarkeit mit dem Rechtsstaatsprinzip (dazu unter a.) sowie mit den Grundrechten (dazu unter b.). Für ein verordnungsrechtliches Ausfuhrverbot ist zu prüfen, ob die Ausfuhrverbotsverordnung die Voraussetzungen der Verordnungsermächtigung einhält (dazu unter c.).

a. Rechtsstaatsprinzip und Bestimmtheitsgebot, Art. 20 Abs. 3 GG

Die Anknüpfung an eine Genehmigung eines Pflanzenschutzwirkstoffs wirft die Frage der Vereinbarkeit mit dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot auf, sofern die Wirkstoffe in einer gesetzlichen oder verordnungsrechtlichen Regelung nicht ausdrücklich aufgelistet werden. Nach dem Bestimmtheitsgebot muss eine Norm hinreichend bestimmt und die Rechtslage dadurch eindeutig erkennbar sein (sog. Gebot der Normenklarheit).¹⁰⁵ Verweisungen, etwa auf andere Gesetze, können in dieser Hinsicht problematisch sein, insbesondere wenn sie dynamisch sind, sie also die jeweils aktuelle Fassung einer Regelung eines anderen Normgebers in Bezug nehmen.¹⁰⁶ Eine solche Verweisung kann dann in Konflikt mit dem Demokratieprinzip geraten, wenn sich durch die Dynamik eine Regelung so verändert, dass sie nicht mehr als vom gesetzgeberischen Willen getragen angesehen werden kann.¹⁰⁷ Bei einem Ausfuhrverbot, das sich in der Reichweite nach der Genehmigung von Wirkstoffen bestimmt, stellt sich das Verweisungsproblem in zweierlei Gestalt: Erstens werden ständig neue Wirkstoffe genehmigt, oder ihre Genehmigung läuft aus, d. h., ohne weitere Konkretisierung ist den Normadressat*innen nicht ohne Weiteres klar, welche Wirkstoffe zum Zeitpunkt der Normenanwendung erfasst sind; zweitens könnten sich die EU-rechtlichen Genehmigungsvoraussetzungen ändern und damit

dann auch der Gehalt des Ausfuhrverbots. Vor diesem Hintergrund fällt auf, dass bestehende Verbote die von dem Verbot betroffenen Stoffe direkt benennen (siehe etwa für ein Einfuhrverbot § 1 Abs. 1 Pflanzenschutz-Saatgutverordnungsverordnung oder für ein Ausfuhrverbot auf EU-Ebene Art. 15 i. V. m. Anhang V PIC-VO). Ein weiteres Problem entsteht dadurch, dass die Verweisung auch die Reichweite der Grundrechtseingriffe bestimmt (im Sinne davon, welche Ausfuhren konkret verboten sind).¹⁰⁸ Aufgrund der Grundrechtssensibilität könnte argumentiert werden, dass diese Entscheidung über die Verweisung durch den Gesetzgeber statt durch den Ordnungsgeber zu treffen ist.

Grundsätzlich ist es jedoch so, dass auch Eingriffsnormen verweisen dürfen.¹⁰⁹ Auch dynamische Verweisungen sind zulässig, wenn die Rechtslage hinreichend klar erkennbar ist. D. h., die Verweisungsnorm muss klar bestimmen, welche Normen gelten sollen, und die Voraussetzungen in diesen Normen müssen wieder hinreichend klar sein.¹¹⁰ Daher wird vorliegend vorgeschlagen, das Ausfuhrverbot an ein Nichtbestehen der Genehmigung unter Nennung der entsprechenden Normen der PSM-VO zu knüpfen. Eine ähnliche Art der dynamischen Verweisung findet sich auch in § 15 PflSchG. Hier wird die Beseitigungspflicht für Pflanzenschutzmittel ebenfalls in Anknüpfung an bestimmte Wirkstoffe geregelt, die sich nach EU-Regelungen richten. Eine weitere Verweisung auf einen EU-Katalog enthält § 3 der Chemikalien-Verbotsverordnung (ChemVerbotsV)¹¹¹ – hier bzgl. Beschränkungen für das Inverkehrbringen von Stoffen, die sich aus einem Anhang zur REACH-VO ergeben.

b. Grundrechte

Durch ein Ausfuhrverbot sind vor allem Eingriffe in die Grundrechte der Eigentumsfreiheit, der Berufsfreiheit und der allgemeinen Handlungsfreiheit denkbar. In welches Grundrecht eingegriffen wird, hängt von der individuellen Betroffenheit im Einzelfall ab (dazu bereits unter 2.). Grundsätzlich können sich auch inländische¹¹² Unternehmen als

¹⁰² Kainer/Herzog, EuR 2018 (Fn. 98), S. 405 (407).

¹⁰³ Auch Vermarktungsregelungen können als ebensolche «Maßnahmen gleicher Wirkung» nach Art. 34 AEUV angesehen werden, vgl. Epiney, in: Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, Die Europäische Union (Fn. 100), § 11 Rn. 38.

¹⁰⁴ Epiney, in: Bieber/Epiney/Haag/Kotzur, Die Europäische Union (Fn. 100), § 11 Rn. 40.

¹⁰⁵ Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2 (Fn. 9), Art. 20 Rn. 289.

¹⁰⁶ Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2 (Fn. 9), Art. 20 Rn. 290; Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG (96. Lieferung, Fn. 70), Art. 20 GG Rn. 55.

¹⁰⁷ Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2 (Fn. 9), Art. 20 Rn. 290.

¹⁰⁸ Allgemein zu dem Problem von dynamischen Verweisungen m. w. N. von Coelln, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG (Fn. 64), § 17a Rn. 167 ff.

¹⁰⁹ Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG (95. Lieferung, Fn. 2), Art. 20 GG Rn. 54 f.

¹¹⁰ BVerfG, Beschluss vom 7. März 1995 – 1 BvR 1564/92 –, BVerfGE 92, 191–203, Rn. 25 (zitiert nach juris); Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG (95. Lieferung, Fn. 2), Art. 20 GG Rn. 54 f.

¹¹¹ Chemikalien-Verbotsverordnung vom 20. Januar 2017 (BGBl. I S. 94; 2018 I S. 1389), zuletzt geändert durch Artikel 300 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328).

¹¹² Entscheidend ist der Sitz im Sinne des Tätigkeitsmittelpunkts, vgl. Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG (95. Lieferung, Fn. 2), Art. 14 Rn. 343.

juristische Personen des Privatrechts auf die Grundrechte berufen, Art. 19 Abs. 3 GG.¹¹³

Ein Ausfuhrverbot kann in die Eigentumsgarantie nach Art. 14 Abs. 1 GG eingreifen. Der Eingriff dürfte aber als Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG gerechtfertigt sein. In den Schutzbereich der Eigentumsgarantie fallen alle vermögenswerten Rechtspositionen, die den «Berechtigten von der Rechtsordnung in der Weise zugeordnet sind, dass sie die damit verbundenen Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung zum privaten Nutzen ausüben dürfen».¹¹⁴ Erfasst ist auch das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, nicht im Sinne der gewerblichen Tätigkeit als solcher oder von abstrakten Gewinnaussichten oder Verdienstmöglichkeiten, sondern vielmehr der konkret vorhandenen (Sach-) Werte eines Betriebes im Sinne der «konkret ins Werk gesetzten Gewerbe- und Unternehmenstätigkeit».¹¹⁵ Der Eingriff in den Schutzbereich der Eigentumsfreiheit durch ein Ausfuhrverbot dürfte sich vor allem auf konkrete Sachwerte oder bestehende Verträge beziehen. Dies ist denkbar, wenn durch ein Verbot ohne längerfristige Übergangsfristen Sachwerte verfallen. Je nach Betrieb könnten dies z. B. größere Bestände an Pflanzenschutzwirkstoffen oder Pflanzenschutzmitteln sein. Eher unwahrscheinlich ist, dass Herstellungsverfahren sich komplett erübrigen und dann ggf. betriebliche Maschinenbestände wertlos werden. Ebenfalls in den Schutzbereich der Eigentumsfreiheit könnten Altverträge über die Herstellung und Lieferung fallen, die sich durch ein Verbot erübrigen.¹¹⁶ Diese möglichen Eingriffe wären als zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmungen gerechtfertigt.¹¹⁷

Die Eigentumsfreiheit kann durch Inhalts- und Schrankenbestimmungen begrenzt werden, die ihrerseits den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren müssen.¹¹⁸ Die Regelung des Ausfuhrverbots ist als Inhalts- und Schrankenbestimmung zur Eigentumsfreiheit zulässig, da sie verhältnismäßig ist, d. h., sie dient einem legitimen Ziel, ist zur Zielerreichung geeignet und erforderlich, sowie im engeren Sinne, d. h. unter Abwägung der Ziele mit den Grundrechtseingriffen, angemessen.¹¹⁹ Ziel des Ausfuhrverbots ist es, die genannten Risiken für die menschliche sowie tierische Gesundheit und die Umwelt zu verhindern, indem die durch das Verbot erfassten Pflanzenschutzwirkstoffe und -produkte nicht mehr exportiert werden. Dies sind legitime Ziele, zumal sie auch verfassungsrechtlich oder über internationale Menschenrechtsinstrumente geschützt sind (z. B. Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG).¹²⁰ Wegen der abstrakten Gefährlichkeit der Stoffe, die bereits in Deutschland entsteht, ist es unerheblich, dass sich die zu schützenden Personen im Ausland befinden. Zur Erreichung dieser Ziele, sowohl des Umwelt- als auch des Gesundheitsschutzes, ist das Ausfuhrverbot auch geeignet: Es leistet zumindest einen Beitrag zur Zielerreichung bzw. erhöht die Wahrscheinlichkeit¹²¹ dafür, da zumindest aus Deutschland keine solche Stoffe mehr ausgeführt werden.

Das Ausfuhrverbot ist auch zur Zielerreichung erforderlich. Erforderlich ist eine Maßnahme dann, wenn sie unter

mehreren, zur Zielerreichung gleich geeigneten Maßnahmen die mildeste darstellt.¹²² Ziel des Ausfuhrverbots ist es, die genannten Risiken für die menschliche sowie tierische Gesundheit und die Umwelt zu verhindern, indem die durch das Verbot erfassten Pflanzenschutzwirkstoffe und -produkte gar nicht mehr exportiert werden. Ein Ausfuhrverbot ist das mildeste Mittel, um diesen Risiken zu begegnen. Im Bereich der Ausfuhrbeschränkungen kommen als weniger einschneidende Maßnahmen insbesondere ein Genehmigungsvorbehalt oder die Beschränkung auf bestimmte Güter, Länder oder Personen, Mengen oder Verwendungszwecke in Betracht.¹²³ Weiterhin denkbar sind Anzeige- oder Kennzeichnungspflichten. All diese Maßnahmen sind jedoch nicht in gleichem Maße geeignet, die genannten Ziele zu erreichen, da es weiterhin zu Ausfuhrkämen käme. Weitreichende Kennzeichnungspflichten bestehen bereits, sowohl auf nationaler Ebene in Deutschland als auch auf EU-Ebene.¹²⁴ Auch wurde mit dem Rotterdamer Übereinkommen und der PIC-VO ein umfangreiches Benachrichtigungsverfahren für die Ausfuhr von gefährlichen Chemikalien eingeführt. In Kenntnis dieser Regelungen strebt das deutsche Ausfuhrverbot ein Schutzniveau an, das gerade über diese Kennzeichnungs- und Benachrichtigungspflichten hinausgeht. Wird ein Pflanzenschutz-

113 Scholz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG (95. Lieferung, Fn. 2), Art. 12 GG Rn. 106 f., Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG (95. Lieferung, Fn. 2), Art. 14 Rn. 331.

114 BVerfG, Beschluss vom 8. Mai 2012 – 1 BvR 1065/03 –, BVerfGE 131, 66–88, Rn. 41 (zitiert nach juris), zitiert nach Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG (95. Lieferung, Fn. 2), Art. 14 Rn. 160.

115 Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG (95. Lieferung, Fn. 2), Art. 14 Rn. 160, 200, 205.

116 Auch die Vertragsfreiheit zur Veräußerung von Eigentum ist über Art. 14 GG geschützt, s. Depenheuer/Froese, in: v. Mangoldt, Hermann von / Klein, Friedrich / Starck, Christian (Begr.), Kommentar zum Grundgesetz, Bd. 1: Art. 1 bis 19, 7. Aufl., München 2018, Art. 14 Rn. 103.

117 Die Reichweite der Eigentumsfreiheit bestimmt sich durch die Gesetze. Inhalts- und Schrankenbestimmungen sind Regelungen, die Umfang und Grenzen des Eigentums neu bestimmen oder Umstände und Bedingungen festlegen, unter denen Eigentümer*innen mit ihrem Eigentum verfahren dürfen, vgl. Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG (95. Lieferung, Fn. 2), Art. 14 Rn. 417.

118 Zur Verhältnismäßigkeit als Rechtfertigungsanforderung für Inhalts- und Schrankenbestimmungen s. Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG (95. Lieferung, Fn. 2), Art. 14 Rn. 429.

119 Zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG (96. Lieferung, Fn. 70), Art. 20 Rn. 107 ff.

120 So im Ergebnis auch der französische Verfassungsrat in seiner Entscheidung zum dortigen Ausfuhrverbot, s. Verfassungsrat, Entscheidung Nr. 2019-823 QPC vom 31. Januar 2020 (Fn. 55), Ziff. 10: «Mit der verabschiedeten Vorschrift [...] hat der Gesetzgeber einen Eingriff in die Unternehmerfreiheit vorgenommen, der einen unmittelbaren Bezug zu den verfolgten verfassungsrechtlichen Zielen des Gesundheits- und des Umweltschutzes aufweist.»

121 Grzeszick, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG (96. Lieferung, Fn. 70), Art. 20 Rn. 112.

122 Jarass, in: Jarass, Hans D. / Pieroth, Bodo (Hrsg.), Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 16. Aufl., München 2020, Art. 20 Rn. 119. Für § 4 Abs. 4 AWG s. Pelz, in: Hocke/Sachs/Pelz, Außenwirtschaftsrecht (Fn. 26), § 4 Rn. 37.

123 Pelz, in: Hocke/Sachs/Pelz, Außenwirtschaftsrecht (Fn. 26), § 4 AWG Rn. 37.

124 Vgl. § 25 Abs. 1 Satz 1 PflSchG; Art. 4 Abs. 3, 4, i. V. m. Anhang VI Verordnung (EG) Nr. 1272/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Dezember 2008 über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen. Vgl. auch FAO and WHO. 2022. Guidance on good labelling practice for pesticides (Second revision) – International Code of Conduct on Pesticide Management, Rome, abrufbar unter: <https://www.fao.org/3/I4854E/I4854e.pdf> (besucht am 7.6.2022).

wirkstoff auf einen Antrag hin nicht genehmigt, ist von seiner Gefährlichkeit auszugehen oder davon, dass Informationen fehlen, um die Risiken zu bewerten (dazu unter C.I.1.). Es besteht dann immer eine abstrakte Gefährlichkeit. Diese Tatsache kann durch keine weitere behördliche Einbeziehung beseitigt werden, da es für das Ausfuhrverbot ja gerade um die abstrakte Gefährlichkeit geht, die sich in einer Versagung der Genehmigung des Wirkstoffs ausdrückt (dazu auch unter 4.c.cc.). Insofern ist auch eine Beschränkung des Ausfuhrverbots auf bestimmte Länder¹²⁵ (etwa in Abhängigkeit von dort vorhandenen Prüfverfahren) oder eine ausdrückliche Genehmigung der Ausfuhr durch eine behördliche Entscheidung nicht gleich geeignet, da sich die Gefährlichkeit nicht aus einem Mangel an Überwachung ergibt, sondern aus der Gefährlichkeit der Stoffe selbst, die in der im Genehmigungsverfahren nach der PSM-VO vorgenommenen Risikobewertung geprüft wurde. Diese Gefährlichkeit führt dazu, dass die Stoffe in der EU nicht in den Verkehr gebracht werden dürfen, sodass es mit dem Ziel der Beseitigung von Doppelstandards durch eine Angleichung der Ausfuhr außerhalb der EU an die Regelung innerhalb der EU nicht auf Maßnahmen in den Importländern ankommt. Das Gleiche gilt für den Fall, dass gar kein Antrag auf Genehmigung oder auf Wiedergenehmigung gestellt wird. In diesem Fall verhindert das herstellende Unternehmen eine Prüfung der Gesundheits- und Umweltrisiken, sodass der Gedanke des Verbots mit Genehmigungsvorbehalt greift. Auch in diesem Fall ist das Verbot geeignet, den Risiken, die durch das Fehlen einer Genehmigung entstehen, entgegenzuwirken.

Für die Angemessenheit im engeren Sinne sind im Falle eines Ausfuhrverbots der Schutz von menschlicher und tierischer Gesundheit sowie der Umweltschutz mit den Belangen der Wirkstoff- und Produkthersteller abzuwägen. Diese Abwägung geht zugunsten des Ausfuhrverbots aus, da sich der Eingriff nicht in einer gänzlichen Untersagung der unternehmerischen Tätigkeit niederschlägt, sondern davon ausgegangen werden muss, dass die Betriebsmittel der Unternehmen zu anderen Zwecken verwendet werden können (dazu bereits unter 2.). Bestehen Bedenken bzgl. der Verhältnismäßigkeit, kann zumindest in den Fällen der Lagerbestände mit Übergangsfristen das Inkrafttreten des Verbots zeitlich gestreckt werden, um so Härten zu verhindern.¹²⁶ Dies ist allerdings nicht im Sinne einer zügigen Begegnung der genannten erheblichen Risiken, sodass auch über kürzere Übergangsfristen – je nach Schwere des Eingriffs – für die herstellenden Unternehmen nachgedacht werden kann. Auch ein Eingriff in bestehende Verträge kann über die dargestellten Risiken gerechtfertigt sein.¹²⁷

Ebenfalls kann die Berufsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG durch ein Ausfuhrverbot betroffen sein. Die Berufsfreiheit im Sinne der Berufsausübungsfreiheit ist bereits dann betroffen, wenn die berufliche Tätigkeit aufgrund einer staatlichen Maßnahme nicht mehr wie zuvor ausgeübt werden kann.¹²⁸ Für ein Ausfuhrverbot besonders relevant sind die Ausgestaltungen der Dispositions- und Produktionsfreiheit: Erstere ist betroffen, wenn in unternehmerische Planungs- und Grundsatzentscheidungen eingegriffen wird.

Letztere, wenn die Entscheidung über Art und Umfang der Produktion betroffen ist.¹²⁹ Ein Ausfuhrverbot, das die Ausfuhr bestimmter durch ein Unternehmen hergestellter Stoffe verbietet, greift in die Berufsfreiheit in Form einer Berufsausübungsregelung ein. Es wirkt sich auf die unternehmerische Entscheidung über die zu exportierenden Stoffe und Produkte und damit auch auf die möglichen vertraglichen Beziehungen eines Unternehmens aus. Dies können auch dessen grundlegende Entscheidungen sein, wenn z. B. ein Unternehmen so ausgerichtet ist, dass es vorrangig für den internationalen Markt produziert. War es dem ausführenden Unternehmen zuvor möglich, bei Erfüllung bestimmter Voraussetzungen für die Ausfuhr auch Stoffe zu exportieren,¹³⁰ die in der EU verboten sind oder strengen Beschränkungen unterliegen (z. B. über Einhaltung des PIC-Verfahrens), so wird durch ein Ausfuhrverbot die Ausfuhr gänzlich unterbunden. War damit vorher die Frage des «Ob» der Ausfuhr auch davon abhängig, ob das ausführende Unternehmen in der Lage war, die notwendigen Informationen für die Einhaltung der Verfahren zur Verfügung zu stellen, so gibt es im Falle des Ausfuhrverbots keine Möglichkeit, eine Ausnahme von dem Verbot durch Einhaltung besonderer Handlungspflichten in Anspruch zu nehmen. Pflanzenschutzwirkstoffe, die in der EU nicht genehmigt sind, und daraus hergestellte Produkte dürfen nach momentaner Rechtslage noch in Drittstaaten ausgeführt werden. Sofern sie in den Anwendungsbereich der PIC-VO fallen, unterliegen sie lediglich der Ausfuhrnotifikationspflicht. Ein Ausfuhrverbot, das die Ausfuhr dieser Stoffe auch in Drittstaaten untersagt, kommt somit faktisch einem vollständigen Herstellungsverbot gleich, da ohne die Möglichkeit der Ausfuhr die Herstellung in Deutschland keinen Sinn ergibt. Für die Rechtfertigung dieses Eingriffs ist der Gesetzes- und Regelungsvorbehalt nach Art. 12 Abs. 1 S. 2 GG maßgeblich.¹³¹ Regelungen, die allein die Berufsausübung betreffen, sind nach der Stufentheorie des Bundesverfassungsgerichts bereits durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls rechtfertigbar, solange der Eingriff verhältnismäßig ist.¹³² Es wurde bereits dargestellt, dass das Ausfuhrverbot legitime Ziele verfolgt und verhältnismäßig ist (so.). Auch in Bezug auf Eingriffe in die Berufsausübungsfreiheit ist das Ausfuhr-

125 So z. B. in §§ 74 f. Außenwirtschaftsverordnung für die Ausfuhr von bestimmten Gütern.

126 Allgemein zur Notwendigkeit einer schonenden Überleitung Papier/Shirvani, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG (95. Lieferung, Fn. 2), Art. 14 Rn. 214. Mit der französischen Regelung wurde eine Übergangsfrist von drei Jahren eingeräumt.

127 Dies ist auch im Außenwirtschaftsrecht im engeren Sinne möglich, s. § 4 Abs. 4 S. 3 AWG.

128 Scholz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG (95. Lieferung, Fn. 2), Art. 12 GG Rn. 301.

129 Manssen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 1 (Fn. 116), Art. 12 Rn. 69.

130 Nach Art. 28 Abs. 2 lit. c, lit. d PSM-VO ist auch die Herstellung von Pflanzenschutzmitteln ohne Zulassung möglich, wenn sie exportiert werden. Eine entsprechende Regelung gibt es für Wirkstoffe ohne Genehmigung nicht.

131 Scholz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG (95. Lieferung, Fn. 2), Art. 12 GG Rn. 305, 335.

132 Scholz, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG (95. Lieferung, Fn. 2), Art. 12 GG Rn. 335.

verbot im engeren Sinne angemessen, da davon auszugehen ist, dass betroffene Unternehmen ihre Produktion umstellen können.

Die allgemeine Handlungsfreiheit ist betroffen, insofern nicht die beiden vorgenannten Grundrechte greifen. Art. 2 Abs. 1 GG schützt auch die Wirtschaftsfreiheit als Handlungsfreiheit im wirtschaftlichen Bereich. Schranke ist jede verfassungsmäßige Norm unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips.¹³³

c. Ausfuhrverbotsverordnung:

Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage

Ein verordnungsrechtliches Ausfuhrverbot muss in formeller Hinsicht insbesondere die Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage (hier § 25 Abs. 3 Nr. 2 PflSchG) einhalten.¹³⁴ Grund ist, dass Verordnungen an die Exekutive delegierte Gesetzgebung sind.¹³⁵ § 25 Abs. 3 Nr. 2 PflSchG lautet:

«Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft wird ermächtigt, soweit dies [...]»

2. zur Abwehr erheblicher, auf andere Weise nicht zu behebender Gefahren für die Gesundheit von Mensch oder Tier oder sonstiger Gefahren, insbesondere für den Naturhaushalt, erforderlich ist, [...] die Ausfuhr bestimmter Pflanzenschutzmittel oder von Pflanzenschutzmitteln mit bestimmten Stoffen in Staaten außerhalb der Europäischen Union zu verbieten oder zu beschränken oder von einer Genehmigung oder Anzeige abhängig zu machen.»

In der Folge wird auf die einzelnen Voraussetzungen der Verordnungsermächtigung eingegangen.

aa. Beschränkung der Ausfuhr in Staaten außerhalb der EU

Die Ermächtigung erfasst die Ausfuhr in Staaten außerhalb der EU. Regeln darf eine Verordnung neben Beschränkungen und einer Anzeige auch ein Ausfuhrverbot. Bei einer Anknüpfung an nicht genehmigte Pflanzenschutzwerkstoffe ist auch eine Zulassung von Pflanzenschutzmitteln innerhalb der EU ausgeschlossen,¹³⁶ sodass im Verbotstext trotz der Beschränkung in der Verordnungsermächtigung auf das EU-Ausland nicht zwischen EU- und Drittstaaten differenziert werden muss.

bb. Pflanzenschutzmittel

Da die Verordnungsermächtigung nur Pflanzenschutzmittel in den Blick nimmt, ist zu klären, wie sich dies zu dem unter B. empfohlenen Anknüpfungspunkt an Pflanzenschutzwerkstoffe verhält. Unproblematisch ist hingegen ein Ausfuhrverbot, das sich auf Pflanzenschutzmittel in Abhängigkeit von den in ihnen enthaltenen Stoffen bezieht (so wie auch das französische Ausfuhrverbot). Diesen Fall nimmt die Verordnungsermächtigung selbst in den Blick, indem sie von «Pflanzenschutzmitteln mit bestimmten Stoffen» spricht. Demnach kann sich das Verbot auf Pflanzenschutzmittel beziehen, die sich durch die enthaltenen Wirkstoffe eingrenzen lassen.¹³⁷

Wie bereits unter B. dargestellt, schafft die Anknüpfung ausschließlich an Pflanzenschutzmittel Schutzlücken, da nicht genehmigte Pflanzenschutzwerkstoffe

weiter exportiert werden könnten. Bei einer Anknüpfung des verordnungsrechtlichen Ausfuhrverbots vorrangig an Pflanzenschutzwerkstoffe bestehen jedoch rechtliche Unsicherheiten mit Blick auf die Verordnungsermächtigung. Die Unsicherheit bzgl. der Rechtmäßigkeit folgt daraus, dass es bei der Frage, was von der Ermächtigung erfasst ist, um die Reichweite des Grundrechtseingriffs geht. Nach der sog. Wesentlichkeitsrechtsprechung sollen grundlegende normative Entscheidungen der Gesetzgebung überlassen bleiben.¹³⁸ An Verordnungsermächtigungen werden hohe Bestimmtheitsanforderungen angelegt, da der Gesetzgeber hier seine Gesetzgebungsbefugnis delegiert.¹³⁹ Dennoch ist nicht allein der Wortlaut maßgebend, sondern ebenso sind es die Kriterien der Vorhersehbarkeit (Ist vorhersehbar, in welchen Fällen von der Ermächtigung Gebrauch gemacht wird?) und der Selbstentscheidung (Was hat der Gesetzgeber mit welchem Ziel delegiert?) sowie die sog. Programmklausel (Welches Programm verfolgt der Gesetzgeber?).¹⁴⁰ Eine Prüfung der Verordnungsermächtigung im Hinblick auf diese Aspekte vermag jedoch die Zweifel daran, ob auch ein an Pflanzenschutzwerkstoffe anknüpfendes Ausfuhrverbot von ihr abgedeckt ist, nicht beseitigen. Die Ermächtigung spricht von «Pflanzenschutzmittel[n] mit bestimmten Stoffen». Art. 2 Abs. 1 PSM-VO enthält eine allgemeine Definition von Pflanzenschutzmitteln.¹⁴¹ Demnach sind Pflanzenschutzmittel Produkte aus «Wirkstoffen, Safenern oder Synergisten». ¹⁴² Sie können ausschließlich aus diesen «bestehen oder diese enthalten». Diese Formulierung legt nahe, dass ein Pflanzenschutzmittel auch nur aus einem dieser genannten Stoffe bestehen kann («oder»). Demgegenüber sind «Produkte» immer etwas aus mehreren Teilen Zusammengesetztes. Entscheidend dürfte der für die Definition als Pflanzenschutzmittel nötige Verwendungszweck sein. Stimmt dieser bei auch nur einem einzelnen Wirkstoff mit den in Art. 2 Abs. 1 PSM-VO genannten Verwendungszwecken überein, handelt es sich bei dem Pflanzenschutzwerkstoff auch um ein Pflanzenschutzmittel. Selbst wenn der Wort-

¹³³ Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 1 (Fn. 116), Art. 14 Rn. 146 f.

¹³⁴ S. Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG (96. Lieferung, Fn. 70), Art. 80 Rn. 121 ff. Weitere Voraussetzungen der Rechtmäßigkeit des Gebrauchs der Verordnungsermächtigung werden aus Platzgründen an dieser Stelle nicht geprüft. Zu nennen sind insbesondere die Frage, ob mit § 25 Abs. 3 PflSchG eine wirksame Ermächtigungsgrundlage vorliegt und dazu das Zitiergebot eingehalten wird.

¹³⁵ Art. 80 GG regelt, unter welchen Voraussetzungen diese Delegation zulässig ist. Demnach muss eine gesetzliche Verordnungsermächtigung Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung regeln.

¹³⁶ Vgl. Art. 29 Abs. 1 lit. a, Art. 28 Abs. 2 lit. c PSM-VO.

¹³⁷ Die weitere, hier aufgrund der reduzierten Reichweite eines solchen Verbots nicht weiter bedeutsame Alternative wäre, dass sich ein Ausfuhrverbot auf die konkrete Benennung von Pflanzenschutzmitteln ohne Bezugnahme auf die Wirkstoffe bezieht; dies fielen unter die erste Alternative der «bestimmten Pflanzenschutzmittel».

¹³⁸ Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG (96. Lieferung, Fn. 70), Art. 80 Rn. 68.

¹³⁹ Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG (96. Lieferung, Fn. 70), Art. 80 Rn. 69 f.

¹⁴⁰ Dazu Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG (96. Lieferung, Fn. 70), Art. 80 Rn. 65 ff.

¹⁴¹ Das PflSchG definiert Pflanzenschutzmittel selbst nicht, sondern verweist hierfür auf die PSM-VO (s. § 2 PflSchG).

¹⁴² Wirkstoffe sind in Art. 2 Abs. 2 PSM-VO definiert.

laut dies ermöglicht, dürfte es jedoch nicht der Regelfall sein, sodass für die Frage des auf Wirkstoffe bezogenen Ausfuhrverbots zu klären ist, ob die Grenzen der Verordnungsermächtigung noch eingehalten sind.

Dafür, dass über den Wortlaut hinaus auch Wirkstoffe als Anknüpfungspunkt für ein Ausfuhrverbot von der Ermächtigung erfasst sind, sprechen unter Berücksichtigung der oben genannten Kriterien der mit der Ermächtigung verfolgte Schutzzweck und das inhaltliche Prüfprogramm in der dualen Zulassungsprüfung von Wirkstoffen und Pflanzenschutzmitteln. Mit beidem lässt sich argumentieren, dass die grundlegenden normativen Entscheidungen (Was darf geregelt werden und zu welchem Zweck?) für ein Ausfuhrverbot durch den Gesetzgeber getroffen wurden. Im Einzelnen: Bezieht man den Schutzzweck und das Ziel der Verordnungsermächtigung ein, nämlich den Schutz vor den bestimmten Gefahren und Risiken, so sind auch für die Frage des Umfangs der Verordnungsermächtigung die Gefahr bzw. die Risiken maßgebend. Diese können auch und gerade von einzelnen nicht genehmigten Wirkstoffen an sich ausgehen, wenn sie exportiert werden und etwa im Ausland zu Pflanzenschutzmitteln weiterverarbeitet werden. Wäre dieser Fall nicht erfasst, würde sich an der Produktion von abstrakt gefährlichen Wirkstoffen nichts ändern, die Weiterverarbeitung würde sich lediglich ins EU- sowie außereuropäische Ausland verlagern. Weiterhin unterstreicht das duale Zulassungsverfahren von Pflanzenschutzwirkstoffen und -mitteln den engen Zusammenhang beider in Bezug auf die Gefährlichkeit: Wie unter B. dargestellt, wird die Gefährlichkeit einzelner Pflanzenschutzwirkstoffe im Verfahren über die Genehmigung dieses Wirkstoffs geprüft. Die Zulassung der daraus hergestellten Pflanzenschutzmittel erfolgt anschließend auf nationaler Ebene in Abhängigkeit von der bestimmten Anwendung. Während es bei der Genehmigung von Pflanzenschutzwirkstoffen um die antizipierte Zulassungsfähigkeit von Pflanzenschutzmitteln mit dem betreffenden Wirkstoff geht, vgl. Art. 4 Abs. 1 PSM-VO, und somit um die allgemeine Gefährlichkeit des Produkts, erfolgt die Zulassungsprüfung des Produkts dann in Abhängigkeit von dessen konkretem Anwendungsgebiet (z. B. für bestimmte Pflanzen, s. § 2 Nr. 13 PflSchG, sog. Indikationszulassung¹⁴³). Umgekehrt bedeutet dies, dass Wirkstoffe, die die Genehmigungshürde nicht nehmen, dies allein aus dem Grund nicht tun, da sie wahrscheinlich¹⁴⁴ als Pflanzenschutzmittel die genannten Voraussetzungen nicht erfüllen. Somit ist die Anknüpfung eines Ausfuhrverbots an die Genehmigung von Wirkstoffen folgerichtiger als eine Anknüpfung an die nationale Zulassung von Pflanzenschutzmitteln, da der Schutz vor Risiken damit sehr viel weitreichender ist (etwa nicht abhängig von einer bestimmten Anwendungsform).

cc. Abwehr erheblicher Gefahren

Die Verordnungsermächtigung greift «zur Abwehr erheblicher, auf andere Weise nicht zu behebender Gefahren für die Gesundheit von Mensch oder Tier oder sonstiger Gefahren, insbesondere für den Naturhaushalt». Natur-

haushalt wird nach § 2 Nr. 6 PflSchG definiert durch seine «Bestandteile Boden, Wasser, Luft, Tier- und Pflanzenarten sowie das Wirkungsgefüge zwischen ihnen». Dem Zweck des PflSchG folgend, geht es um die Abwendung oder Vorbeugung von Gefahren, die durch die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln entstehen, § 1 Nr. 3 PflSchG. Pflanzenschutzwirkstoffe und/oder daraus hergestellte Pflanzenschutzmittel, die durch das Ausfuhrverbot reguliert werden, schaffen die genannten Gefahren in Importländern, sodass ein Ausfuhrverbot ihnen begegnet (dazu unter 3.a.).

Grundsätzlich müssen Gefahren von Risiken abgegrenzt werden.¹⁴⁵ Im Gegensatz zu einem Risiko, das die Möglichkeit eines Schadenseintritts meint, bezeichnet eine Gefahr im Polizei- und Ordnungsrecht einen bestimmten Grad der Wahrscheinlichkeit, dass ein Schaden eintritt und ein Einschreiten erfordert.¹⁴⁶ Kennzeichnend für den Unterschied ist somit der Grad der Wahrscheinlichkeit (möglich vs. wahrscheinlich). Die dargestellten Quellen legen nahe, dass der Export von Pflanzenschutzwirkstoffen und/oder daraus hergestellten Pflanzenschutzmitteln die polizeirechtliche abstrakte Gefahrenschwelle (d. h. den Übergang von einem Risiko zu einer Gefahr) überschritten hat. Dies ist für die Erfüllung der Voraussetzungen der Verordnungsermächtigung eventuell gar nicht nötig, sodass auch vor Überschreiten der Gefahrenschwelle von ihr Gebrauch gemacht werden kann: Aufgrund der Verankerung des Pflanzenschutzrechts im Bereich des Umweltrechts ist auch unabhängig von der Verwendung des Begriffs der «Gefahr» in der Verordnungsermächtigung davon auszugehen, dass Elemente des umweltrechtlichen Vorsorgeprinzips den Tatbestand der Verordnungsermächtigung ausfüllen dürften und es für die Verordnungsermächtigung auf die Gefährlichkeit und eine entsprechende Risikominimierung ankommt. Hierfür spricht zunächst, dass es im Chemikalienrecht in der Regel um die Gefährlichkeit eines Stoffes und die daraus resultierende Notwendigkeit der Risikobewertung und -minderung geht. Eine Gleichsetzung mit der polizeirechtlichen «Gefahr» kann daher in der Regel nicht erfolgen.¹⁴⁷ Für die Vorsorgeaspekte spricht weiterhin der Gesetzeszweck des PflSchG, der auch die Vorbeugung von Gefahren einbezieht, § 1 Nr. 3 PflSchG.¹⁴⁸ Auch die Gesetzesbegründung der Ver-

¹⁴³ Kloepfer, Umweltrecht (Fn. 39), § 19 Rn. 273. S. auch Erwägungsgrund 23 der PSM-VO.

¹⁴⁴ Die Formulierung in Art. 4 Abs. 1 PSM-VO lautet: «wenn aufgrund des wissenschaftlichen und technischen Kenntnisstandes zu erwarten ist, dass [...] Pflanzenschutzmittel, die diesen Wirkstoff enthalten, die Voraussetzungen der Absätze 2 und 3 erfüllen.»

¹⁴⁵ Weiterhin wird zwischen konkreten und abstrakten Gefahren unterschieden. Für die vorliegende Verordnungsermächtigung ist eine abstrakte Gefahr erforderlich, die eine abstrakt-generelle (d. h. einen unbestimmten Personenkreis sowie eine nicht vorherbestimmte Anzahl von Sachverhalten betreffende) Regelung durch Verordnung nach sich zieht.

¹⁴⁶ Kloepfer, Umweltrecht (Fn. 39), § 4 Rn. 34 f., § 3 Rn. 82. Die polizeirechtlichen Definitionen von Gefahr und Risiko sind von den (ökotoxikologischen) Definitionen und Bedeutungen von Gefahr und Risiko im Rahmen der chemikalienrechtlichen Risikobewertung abzugrenzen.

¹⁴⁷ Kloepfer, Umweltrecht (Fn. 39), § 19 Rn. 77; Krause, Lars, Das Risiko und Restrisiko im Gefahrstoffrecht, NVwZ 2009, S. 496–499, 497.

¹⁴⁸ Mit einer ähnlichen Verknüpfung vom Gesetzeszweck des § 1 PflSchG mit dem Vorsorgeprinzip, aber ohne Differenzierung zwischen Gefahren und Risiken; Borwieck, Karoline, Chemischer Pflanzenschutz und Biodiversität, ZUR 2017, S. 387–392, 391.

ordnungsermächtigung von 1984¹⁴⁹ knüpfte vor allem an ein teilweise noch heute bestehendes Überwachungsdefizit in den Importländern und daraus entstehende Gefahren an und spricht in diesem Zusammenhang von Gefahrenvermeidung: «Nicht alle Länder der Dritten Welt sind bei ihrem derzeitigen technologischen und administrativen Entwicklungsstand in der Lage, die mit importierten Pflanzenschutzmitteln verbundenen Gefahren hinreichend abzuschätzen. Die Ermächtigung schafft die Möglichkeit, durch geeignete Regelungen bei der Ausfuhr etwaigen erheblichen Gefahren vorzubeugen.»¹⁵⁰

dd. Erhebliche Gefahr/Erforderlichkeit

Die Gefahren bzw. Risiken, denen das an nicht genehmigte Pflanzenschutzwirkstoffe anknüpfende Ausfuhrverbot begegnen soll, sind auch erheblich. Für die Erheblichkeit sprechen vor allem die Schwere und Langwierigkeit der gesundheitlichen Risiken sowie die Reichweite der Umweltrisiken. Rechtlich findet dies Ausdruck in grundrechtlichen Bestimmungen (Schutz der körperlichen Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG oder Staatszielbestimmung des Umweltschutzes nach Art. 20a GG).¹⁵¹ Auf andere Weise sind die genannten Risiken auch nicht zu beheben, da sie trotz bestehender Regelungen zu Kennzeichnung o.ä. entstehen. Das Ausfuhrverbot ist daher erforderlich (dazu unter 4.b.)

5. Fazit

Eine Verordnung ist vor allem in zweierlei Hinsicht mit rechtlichen Unsicherheiten behaftet, wenn Pflanzenschutzwirkstoffe der Bezugspunkt für ein Ausfuhrverbot sind. Eine Unsicherheit ergibt sich durch die Formulierung «Pflanzenschutzmittel» in der Verordnungsermächtigung. Bei einer Anknüpfung an Wirkstoffe könnte ein Gericht zu dem Schluss kommen, dass damit über die Verordnungsermächtigung hinausgegangen wurde. Eine weitere Unsicherheit ergibt sich in Bezug auf die Verweisung auf die Genehmigungsvoraussetzungen der Wirkstoffe. Denn damit wird die Reichweite des mit dem Ausfuhrverbot verbundenen Grundrechtseingriffs durch die Genehmigungsvoraussetzungen und -praxis auf EU-Ebene bestimmt, sodass ein Gericht zum Schluss kommen könnte, dass eine solche Bestimmung der Reichweite des Grundrechtseingriffs nur durch den Gesetzgeber selbst erfolgen darf. Ein Gesetz hat diese Unsicherheiten nicht in gleichem Maße und könnte die Reichweite des Ausfuhrverbots wesentlich umfangreicher gestalten (dazu unter E.).

II. VEREINBARKEIT MIT WELTHANDELSRECHT

Das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) der Welthandelsorganisation (WTO) reguliert Handelsmaßnahmen der WTO-Mitglieder. Verstöße gegen das GATT können von WTO-Staaten vor einem Spruchkörper geahndet werden.¹⁵² Es ist wahrscheinlich, dass ein deutsches Ausfuhrverbot gegen Art. XI:1 GATT verstößt, der grundsätzlich

jeden Erlass von mengenmäßigen nichttarifären Ein- und Ausfuhrbeschränkungen untersagt.¹⁵³ Ein solcher Verstoß kann jedoch nach Art. XX GATT gerechtfertigt sein. Voraussetzung ist, dass die handelsbeschränkende Maßnahme dem Schutz eines der in Art. XX lit. a bis j GATT gelisteten Rechtsgüter dient und nicht in einer Weise angewandt wird, die eine willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung von Ländern, in denen die gleichen Bedingungen herrschen, ist oder eine verschleierte Beschränkung des internationalen Handels darstellt, Art. XX GATT. Auch nach WTO-Recht genießen Staaten bei der Festlegung des Schutzzweckes und dem verfolgtem Schutzniveau einer Maßnahme erhebliches Ermessen.¹⁵⁴

1. Rechtfertigung der Maßnahme nach Art. XX lit. b GATT

Nach Art. XX lit. b GATT können Maßnahmen gerechtfertigt sein, die dem Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen dienen und dafür auch erforderlich sind. Das Ausfuhrverbot für bestimmte, gefährliche Pestizide aus Deutschland soll erlassen werden, um Personen, die den gefährlichen Substanzen ausgesetzt sind, sowie Umwelt und Ökosysteme zu schützen. Damit sind Schutzgüter aus Art. XX lit. b GATT betroffen.

Problematisch könnte sein, dass die zu schützenden Rechtsgüter vornehmlich außerhalb der deutschen Jurisdiktion liegen. Zunächst kann darauf verwiesen werden, dass ein Verbot der Ausfuhr von bestimmten, gefährlichen Pestiziden auch notwendig ist, um deutsche Verbraucher*innen davor zu schützen, dass die exportierten Substanzen über Rückstände in importierten Lebensmitteln wieder in die Nahrungskette gelangen und dadurch ihre Gesundheit gefährden. Da die EU jedoch über umfangreiche Regelun-

¹⁴⁹ Damals fand sich die Vorschrift in § 20 PflSchG. In § 25 PflSchG in der jetzigen Form wurde sie durch ein Änderungsgesetz von 1997 eingefügt, bei dem insbesondere § 23 Abs. 3 Nr. 1 PflSchG hinzukam, vgl. Bundestags-Drucks. 13/8443 vom 29.8.1997, S. 17. Mit einem Ablösegesetz von 2011 wurde das gesamte Pflanzenschutzgesetz neu strukturiert und hat die Verordnungsermächtigung in § 25 Abs. 3 PflSchG verortet, aber ohne dass es zu inhaltlichen Änderungen an der Vorschrift kam, vgl. Bundestags-Drucks. 17/7317 vom 17.10.2011, S. 50. In Bezug auf die Umsetzung von EU-Recht geht die Begründung des Ablösegesetzes davon aus, dass es sich um eine 1:1-Umsetzung des EU-Rechts handelt, ebd., S. 40.

¹⁵⁰ Bundestags-Drucks. 10/1262 v. 10.4.1984, S. 28.
¹⁵¹ S. z. B. zur Erheblichkeit von Gesundheitsbeeinträchtigungen im Immissionsschutzrecht Thiel, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht (Fn. 87), § 3 BImSchG Rn. 49.

¹⁵² Annex 2 des Agreement Establishing the World Trade Organization, Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes.

¹⁵³ Für eine ausführliche Diskussion, ob ein Ausfuhrverbot gegen das GATT verstößt, siehe Bender, Tobias, Unilaterale Exportverbote von Domestically Prohibited Goods zum Umwelt- oder Gesundheitsschutz im Ausland und ihre Rechtmäßigkeit nach dem GATT, ZaöRV 2003, S. 1007–1034, 1011 ff.

¹⁵⁴ Vgl. WTO Information Note, Export Prohibitions and Restrictions, 23. April 2020, S. 12. Abrufbar unter: https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/export_prohibitions_report_e.pdf (besucht am 19.5.2022). Erforderlich ist, dass der mit der Maßnahme verfolgte Zweck aus der Maßnahme hervorgeht, vgl. WTO-Streitschlichtungsgremium, Bericht, European Communities-Tariff Preferences, WT/DS246/R, 1.12.2003, Abs. 7.201; WTO Berufungsgremium, Bericht, China-Rare Earths, WT/DS431/AB/R; WT/DS432/AB/R; WT/DS433/AB/R, 7.8.2014, Abs. 5.96. Dies ist vorliegend der Fall, da sowohl ein Gesetz als auch eine Verordnung im Rahmen des PflSchG erlassen werden, das gemäß seinem § 1 ausdrücklich den Schutz von Gesundheit und Umwelt verfolgt.

gen verfügt, nach denen der Rückstandshöchstwert («maximum residue level») in importierten Lebensmitteln geprüft wird, und insbesondere bei Pflanzenschutzmitteln, die aus Gesundheitsgründen keine Genehmigung bzw. Zulassung (mehr) haben, dieser Wert sehr niedrig angesetzt ist, ist dieses Argument allein nicht tragend. Ergänzend kann angeführt werden, dass die Schädigung der Umwelt weltweit zum Voranschreiten der Klimakrise beiträgt,¹⁵⁵ deren Bekämpfung ausdrückliches Ziel der deutschen Politik ist.¹⁵⁶

Art. XX lit. b GATT spezifiziert nicht, wo das verfolgte Schutzziel eintreten soll. Eine Auslegung, dass die danach zu schützenden Rechtsgüter innerhalb der eigenen Jurisdiktion sein müssen, entspräche nicht dem Sinne des GATT. Bei einer Auslegung einer Vertragsnorm ist der gesamte Vertrag, inklusive Präambel, und jede den Vertrag betreffende Vereinbarung, die zwischen allen Parteien im Zusammenhang mit dem Abschluss des Vertrages getroffen wurde, heranzuziehen.¹⁵⁷ Eine Gesamtbetrachtung des GATT¹⁵⁸ und der WTO-Abkommen generell¹⁵⁹ und die Heranziehung der WTO-Spruchpraxis¹⁶⁰ ergibt, dass es gegen den Sinn der WTO im Allgemeinen und des GATT im Speziellen wäre, Staaten abzusprechen, Regulierungen zum Schutz von Mensch und Umwelt außerhalb des eigenen Staates zu erlassen. Dies wäre in Anbetracht der Globalisierung des Welthandels nicht angemessen. Auch würde eine solche Beschränkung dazu führen, dass WTO-Staaten ihre Verpflichtungen aus völkerrechtlichen Vereinbarungen zum Schutze der Umwelt nicht erfüllen können.¹⁶¹ In diesem Zuge kann auch auf das Rotterdamer Übereinkommen und das Stockholmer Übereinkommen Bezug genommen werden, die Maßnahmen zum Schutz von Umwelt und Menschen in einführenden Ländern ausdrücklich vorsehen. Auch hat die Bundesrepublik Deutschland sich der Erreichung der globalen Ziele für nachhaltige Entwicklung der Agenda 2030 verschrieben. Die Ausfuhr bestimmter gefährlicher Pestizide könnte die vollständige Erfüllung dieser Ziele¹⁶² gefährden. Durch ein Ausfuhrverbot wird auch nicht die Souveränität des Importstaats beschränkt.¹⁶³ Bei einem Ausfuhrverbot finden alle den Tatbestand erfüllenden tatsächlichen Vorgänge und die Rechtsfolge, das Verbot der Ausfuhr, in dem Staat statt, der das Ausfuhrverbot erlässt.¹⁶⁴ Ein Ausfuhrverbot hat auch keine bevormundende Wirkung. Vielmehr ist die Bundesrepublik Deutschland als Vertragsstaat des UN-Sozialpaktes¹⁶⁵ dazu verpflichtet, die in dem Pakt enthaltenen Menschenrechte nicht nur gegenüber der eigenen Bevölkerung, sondern auch gegenüber der Bevölkerung außerhalb ihres Hoheitsgebiets zu schützen.¹⁶⁶ Zusammenfassend spricht die Tatsache, dass die durch das Ausfuhrverbot geschützten Rechtsgüter auch außerhalb der Jurisdiktion des das Verbot erlassenden Staates liegen, nicht gegen eine Rechtfertigung des Ausfuhrverbots.

Ein deutsches Ausfuhrverbot bezüglich bestimmter Pflanzenschutzwirkstoffe oder -mittel ist trotz seiner handelsbeschränkenden Wirkung erforderlich, um die negativen Auswirkungen, die der fortwährende Export und Einsatz von Pflanzenschutzwirkstoffen oder -mitteln auf die Gesundheit von Menschen, Umwelt und Ökosystemen haben, zu vermindern.¹⁶⁷ Es sind keine Alternativen ersicht-

lich, die diesen Schutzzweck auf dem von dem Ausfuhrverbot verfolgten Niveau erreichen könnten (dazu unter 4.b.). Das Ausfuhrverbot wäre somit nach Art. XX lit. b GATT gerechtfertigt.

2. Rechtfertigung der Maßnahme nach Art. XX lit. g GATT

Das Ausfuhrverbot ist zudem nach Art. XX lit. g GATT gerechtfertigt. Danach sind Maßnahmen, die sich auf den Erhalt erschöpflicher natürlicher Ressourcen beziehen und

¹⁵⁵ Vgl. Bundestags-Drucks. 18/8500 vom 26.5.2016, S. 227. Zur negativen Auswirkung des Einsatzes von bestimmten gefährlichen Pestiziden auf Umwelt und/oder Klima siehe auch UNEP 2021 (Fn. 81), S. 3, 17; FAO/WHO 2019 (Fn. 79), S. 5, 8; Pisa, Lennard et al., An update of the Worldwide Integrated Assessment (WIA) on systemic insecticides. Part 2: impacts on organisms and ecosystems, ESPR 2017, S. 11749–11797.

¹⁵⁶ Vgl. z. B. Koalitionsvertrag 2021–2025, S. 120. Eine solche Verpflichtung zur Bekämpfung der Klimakrise ergibt sich auch aus völkerrechtlicher Sicht, da Staaten sich verpflichtet haben, gemeinsam Maßnahmen zu ergreifen, um auf globale Herausforderungen für die Menschenrechte zu reagieren, vgl. etwa Art. 1 UN Charter; Art. 22 und 23 Allgemeine Erklärung der Menschenrechte; Präambel des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte vom 16.12.1966, in Deutschland am 17.12.1973 ratifiziert, BGBl 1973 II, S. 1533.

¹⁵⁷ Vgl. Art. 31 Abs. 2 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge.

¹⁵⁸ Mit dem GATT sollen Handelsbeschränkungen abgebaut werden, allerdings sieht Art. XX GATT auch vor, dass wichtige staatliche Interessen, einschließlich des Schutzes der menschlichen Gesundheit und Umwelt und des Erhalts erschöpflicher natürlicher Ressourcen, zum Ausdruck kommen.

¹⁵⁹ Vgl. Präambel des WTO-Dachabkommens, das betont, dass Vertragsstaaten bei der Umsetzung ihrer Handelsbestimmungen das Ziel des Umweltschutzes zu beachten haben, Agreement Establishing the World Trade Organization, abrufbar unter: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/04-wto.pdf (besucht am 19.5.2022). Vgl. auch Art. 2.2 WTO-Übereinkommen über technische Handelshemmnisse und Art. 2.1 WTO-Abkommen über sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen.

¹⁶⁰ Die WTO-Spruchpraxis hat wiederholt bestätigt, dass das Ziel der Handelsliberalisierung nicht dazu führen darf, dass einzelne WTO-Staaten ihre eigenen Politiken nicht mehr verfolgen können. Vgl. WTO Berufungsgremium, Bericht, United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, WT/DS2/AB/R, 29.4.1996, S. 30–31; WTO Berufungsgremium, Bericht, Brazil-Measures Affecting Imports of Retreaded Tyres, WT/DS332/AB/R, 3.12.2007.

¹⁶¹ Z. B. Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung, 1992, Grundsatz 2; Übereinkommen über die biologische Vielfalt von 1992, insbes. Art. 4, 8(k), 14(d).

¹⁶² So insbesondere die Ziele 15, 2, 3 und 8.

¹⁶³ Ein solches Argument könnte sich auf das Völkergewohnheitsrecht stützen, wonach die extraterritoriale Anwendung von Normen, die die Souveränität eines anderen Staates unzulässig beeinflussen, nicht zulässig ist. Vgl. Bender, ZaöRV 2003 (Fn. 153), S. 1007 (1020 f.).

¹⁶⁴ So auch Bender, ZaöRV 2003 (Fn. 153), S. 1007 (1021, m. v. N.), der die infrage stehenden Ausfuhrverbote als Fälle «intraterritorialer Jurisdiktion mit extraterritorialer Wirkung» beschreibt.

¹⁶⁵ Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 16.12.1966, von der Bundesrepublik Deutschland ratifiziert am 17.12.1973, BGBl 1973 II, S. 1659.

¹⁶⁶ UN-Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, General comment No. 24 (2017) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities, UN Doc. E/C.12/GC/24, Abs. 27. So auch UN General Assembly, Report of the Independent Expert on the issue of human rights obligations relating to the enjoyment of a safe, clean, healthy and sustainable environment, John H. Knox, 30.12.2013, UN Doc. A/HRC/25/53, Abs. 63 ff.

¹⁶⁷ Auch die WTO-Spruchpraxis hat befunden, dass selbst Maßnahmen, die im höchsten Maße handelsbeschränkend wirken, gerechtfertigt sein können, wenn die Maßnahme einen so wesentlichen Beitrag zur Erreichung des angestrebten Ziels leistet, dass die Handelsbeschränkung gerechtfertigt ist. WTO-Streitschlichtungsgremium, Bericht, Indonesia-Measures Concerning the Importation of Chicken Meat and Chicken Products, WT/DS484/R, 17.10.2017, Abs. 7.227.

die in Verbindung mit Beschränkungen der inländischen Erzeugung oder des inländischen Verbrauchs wirksam werden, gerechtfertigt.¹⁶⁸ Das Ausfuhrverbot zielt auf den Schutz von Umwelt ab, was den Schutz der biologischen Vielfalt und das Eindämmen des Insektensterbens umfasst.¹⁶⁹ Auch geht die Maßnahme mit einer kongruenten innerstaatlichen Beschränkung einher.¹⁷⁰

3. Keine willkürliche und ungerechtfertigte Diskriminierung oder verschleierte Handelsbeschränkung

Das Ausfuhrverbot soll in Deutschland ansässige Unternehmen daran hindern, sich am weltweiten Verkauf besonders schädlicher Substanzen zu beteiligen und damit indirekt Schäden für das Leben und die Gesundheit von Menschen, Tieren und Pflanzen zu verursachen. Somit liegt weder eine willkürliche oder ungerechtfertigte Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des internationalen Handels vor.

4. Fazit

Eine deutsche Regelung, die die Ausfuhr von Pflanzenschutzwirkstoffen und/oder daraus hergestellten Pflanzenschutzmitteln untersagt, die in der EU keine Genehmigung oder Zulassung erhalten haben (PSM-VO) oder die nach Art. 3 Nr. 10 PIC-VO als verbotene Chemikalien gelten und in Anhang I der PIC-VO aufgenommen sind, wäre somit eine nach dem GATT ausnahmsweise gerechtfertigte Beschränkung des internationalen Handels.

¹⁶⁸ «Erhalt» ist dabei weit auszulegen und meint den Erhalt der Umwelt. Vgl. WTO Berufungsgremium, Bericht, China-Measures Related to the Exportation of Various Raw Materials, WT/DS394/AB/R; WT/DS395/AB/R; WT/DS398/AB/R, 30.1.2012, Abs. 355.

¹⁶⁹ Gerade mit Blick auf den Erhalt von Arten, die vom Aussterben bedroht sind, hat die WTO-Spruchpraxis ausdrücklich die Einstellung der Aktivitäten, die die Gefahr des Aussterbens verursachen, als nach diesem Paragraphen gerechtfertigt anerkannt. WTO Berufungsgremium, Bericht, China-Rare Earths (Fn. 154), Abs. 5.89.

¹⁷⁰ Erforderlich ist eine Ausgewogenheit bei der Verhängung von Handelsbeschränkungen. Vgl. WTO Berufungsgremium, Bericht, China-Rare Earths (Fn. 154), Abs. 5.93 ff.; WTO Berufungsgremium, Bericht, US-Gasoline (Fn. 160), S. 20.

E. VERBOTSTATBESTAND

Aus den vorstehenden Überlegungen werden in der Folge ein möglicher Ausfuhrverbotstatbestand sowohl für ein Gesetz als auch für eine Verordnung ausformuliert. Gegenstand des vorliegenden Gutachtens ist nur die Ausformulierung des Verbotstatbestandes. Dieser muss jedoch durch weitere Vorschriften begleitet werden. In Abhängigkeit davon, ob es sich um eine gesetzliche oder verordnungsrechtliche Regelung handelt, können dies z. B. sein: Vorschriften zur Bestimmung des Zwecks und Anwendungsbereichs einer Verordnung, (weitere) Begriffsbestimmungen, Vorschriften zum Vollzug des Verbots (z. B. Behördenzuständigkeit), zur Überwachung seiner Einhaltung inkl. Vorschriften zu möglichen Sanktionen bei Nichteinhaltung sowie Vorschriften zum Inkrafttreten und mögliche Übergangsregelungen.¹⁷¹

Daneben sind weitere Ausdifferenzierungen des Verbotstatbestandes erforderlich, die in diesem Gutachten nicht berücksichtigt werden konnten, aber im Sinne der Vermeidung von Schutzlücken zulasten des Umwelt- und Gesundheitsschutzes mit aufgenommen werden sollten. Zunächst ist ein gesetzliches Verbot inhaltlich auf Biozide und Substitutionskandidaten auszuweiten (dazu unter C.). Bisher auch nicht berücksichtigt ist der Fall, dass ein Wirkstoff zwar genehmigt ist, aber aus Gründen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes weitere Bedingungen oder Einschränkungen mit der Genehmigung verknüpft wurden, Art. 6 PSM-VO. Hier muss sichergestellt werden, dass diese auch auf die Ausfuhr Anwendung finden. Allgemein ist es dem Chemikalienrecht nicht fremd, Beschränkungen als Voraussetzung für bestimmte Handlungen vorzusehen (s. etwa § 3 Abs. 1 ChemVerbotsV). Die Einhaltung der Bedingungen zur Genehmigung ist dann etwa durch zusätzliche Anzeige- und Inspektionspflichten vor der Ausfuhr sicherzustellen. Schließlich sparen die nachfolgenden Verbotstatbestände bisher auch Übergangsregelungen aus (s. z. B. Art. 80 PSM-VO, § 74 PflSchG), die für Pflanzenschutzwirkstoffe oder -mittel gelten können.

I. GESETZLICHER VERBOTSTATBESTAND

Wie dargestellt, kann ein Gesetz weiter gefasst werden als eine Verordnung. Daher wird hier ein Vorschlag gemacht, der alle Stoffe, deren Genehmigung bzw. Zulassung nach der PSM-VO in Abhängigkeit von Kriterien des Gesundheits- und Umweltschutzes erfolgt, umfasst. Damit sollen Schutzlücken vermieden werden, die nicht durch Pflanzenschutzwirkstoffe, sondern durch andere Stoffe wie Safener, Synergisten und Beistoffe in Pflanzenschutzmitteln entstehen. Ausgespart werden in der Folge weiterhin Biozide und Substitutionskandidaten (dazu bereits unter C.).

Der Empfehlung folgend, dass das Ausfuhrverbot Wirkstoffe und Formulierungshilfsstoffe ohne Genehmigung oder Zulassung nach der PSM-VO erfassen soll, spezifiziert

der nachfolgende gesetzliche Verbotstatbestand die unterschiedlichen Situationen, in denen keine Genehmigung oder Zulassung vorliegt:

- wenn keine Genehmigung beantragt wurde,
- wenn die Genehmigung oder die Wiedergenehmigung versagt wurde,
- wenn die Genehmigung oder die Wiedergenehmigung abgelaufen ist oder
- wenn eine von beiden aufgehoben wurde.

In den Fällen der Nichtbeantragung oder des Ablaufs der Genehmigung spielen nicht zwangsläufig Gründe des Umwelt- und Gesundheitsschutzes eine Rolle für die fehlende Genehmigung, sondern z. B. auch betriebswirtschaftliche Überlegungen der Unternehmen. Diese können dazu führen, dass keine (Wieder-)Genehmigung beantragt wird. Auch in diesem Fall soll das Verbot greifen, da das Unternehmen eine (erneute) Prüfung der Auswirkungen des Wirkstoffs nicht anstrebt – dies aber sehr wohl könnte.

§ XX Ausfuhrverbot

Zum Schutz des Menschen und der Umwelt ist die Ausfuhr von

1. Wirkstoffen,
 - a. die nicht nach Art. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 genehmigt sind,
 - b. deren Genehmigung durch Zeitablauf nach Art. 5 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 oder Art. 4 Abs. 1 oder aufgrund anderweitiger Befristung nach Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009¹⁷² erloschen ist,
 - c. deren Genehmigung nicht nach Art. 14 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 erneuert worden ist,
 - d. deren erneuerte Genehmigung durch Zeitablauf nach Art. 14 Abs. 1 S. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 oder aufgrund anderweitiger Befristung nach Art. 14 Abs. 1 UAbs. 3 i. V. m. Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 erloschen ist oder
 - e. deren Genehmigung nach Art. 21 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 oder Art. 15 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 528/2012 aufgehoben wurde,
2. Safenern und Synergisten,
 - a. die aus Gründen des Gesundheits- und Umweltschutzes nicht nach Art. 25 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 genehmigt wurden,
 - b. deren Genehmigung durch Zeitablauf nach Art. 25 Abs. 2 i. V. m. Art. 5 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 oder aufgrund anderweitiger Befristung nach Art. 25 Abs. 2

¹⁷¹ Als Beispiel kann hier die ChemVerbotsV dienen.

¹⁷² Es wird davon ausgegangen, dass Art. 6 PSM-VO, der Bedingungen nicht abschließend aufzählt, auch eine kürzere Befristung erlaubt (so etwa auch in § 36 Abs. 2 Nr. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz für Verwaltungsakte in Deutschland vorgesehen).

- i. V. m. Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 erloschen ist oder
- c. deren Genehmigung aus Gründen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes nicht nach Art. 25 Abs. 2 i. V. m. Art. 14 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 erneuert worden ist,
- d. deren erneute Genehmigung durch Zeitablauf nach Art. 25 Abs. 2 i. V. m. Art. 14 Abs. 1 S. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 oder aufgrund anderweitiger Befristung nach Art. 25 Abs. 2 i. V. m. Art. 14 Abs. 1 UAbs. 3 i. V. m. Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 erloschen ist oder
- e. deren Genehmigung aus Gründen des Gesundheits- oder Umweltschutzes nach Art. 25 Abs. 2 i. V. m. Art. 21 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 aufgehoben wurde,
3. Beistoffen,
- a. die nicht nach Art. 27 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 als Bestandteil eines Pflanzenschutzmittels zugelassen wurden,
- b. deren Zulassung als Bestandteil eines Pflanzenschutzmittels nach Art. 27 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 aufgehoben wurde,
- c. die auf Grundlage von Art. 27 Abs. 4 i. V. m. Art. 81 Abs. 2 UAbs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 für die Bundesrepublik Deutschland verboten wurden,
4. Pflanzenschutzmitteln, die einen oder mehrere der Stoffe nach Nr. 1–3 enthalten, verboten.

II. VERBOTSTATBESTAND EINER VERBOTSVERORDNUNG

Der folgende Formulierungsvorschlag ähnelt in Aufbau und Formulierung im Wesentlichen dem gesetzlichen Ausfuhrverbot. Eine inhaltlich sehr bedeutsame Einschränkung besteht jedoch dadurch, dass die Verordnung nur an Pflanzenschutzmittel mit bestimmten Stoffen anknüpft, nicht aber die Ausfuhr allein dieser Wirkstoffe verbieten kann.

§ XX Ausfuhrverbot

Zum Schutz des Menschen und der Umwelt ist die Ausfuhr von Pflanzenschutzmitteln, die einen der folgenden Stoffe enthalten, verboten:

1. Wirkstoffe,
- a. die nicht nach Art. 4 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 genehmigt sind,
- b. deren Genehmigung durch Zeitablauf nach Art. 5 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 oder Art. 4 Abs. 1 oder aufgrund anderweitiger Befristung nach Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009¹⁷³ erloschen ist,
- c. deren Genehmigung nicht nach Art. 14 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 erneuert worden ist,
- d. deren erneuerte Genehmigung durch Zeitablauf nach Art. 14 Abs. 1 S. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 oder aufgrund anderweitiger Befristung nach Art. 14 Abs. 1 UAbs. 3 i. V. m. Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 erloschen ist oder
- e. deren Genehmigung nach Art. 21 Abs. 3 der Verordnung

- (EG) Nr. 1107/2009 oder Art. 15 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 528/2012 aufgehoben wurde,
2. Safener und Synergisten,
- a. die aus Gründen des Gesundheits- und Umweltschutzes nicht nach Art. 25 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 genehmigt wurden,
- b. deren Genehmigung durch Zeitablauf nach Art. 25 Abs. 2 i. V. m. Art. 5 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 oder aufgrund anderweitiger Befristung nach Art. 25 Abs. 2 i. V. m. Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 erloschen ist oder
- c. deren Genehmigung aus Gründen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes nicht nach Art. 25 Abs. 2 i. V. m. Art. 14 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 erneuert worden ist,
- d. deren erneute Genehmigung durch Zeitablauf nach Art. 25 Abs. 2 i. V. m. Art. 14 Abs. 1 S. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 oder aufgrund anderweitiger Befristung nach Art. 25 Abs. 2 i. V. m. Art. 14 Abs. 1 UAbs. 3 i. V. m. Art. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 erloschen ist oder
- e. deren Genehmigung aus Gründen des Gesundheits- oder Umweltschutzes nach Art. 25 Abs. 2 i. V. m. Art. 21 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 aufgehoben wurde,
3. Beistoffe,
- a. die nicht nach Art. 27 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 als Bestandteil eines Pflanzenschutzmittels zugelassen wurden,
- b. deren Zulassung als Bestandteil eines Pflanzenschutzmittels nach Art. 27 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 aufgehoben wurde,
- c. die auf Grundlage von Art. 27 Abs. 4 i. V. m. Art. 81 Abs. 2 UAbs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 für die Bundesrepublik Deutschland verboten wurden.

¹⁷³ Es wird davon ausgegangen, dass Art. 6 PSM-VO, der Bedingungen nicht abschließend aufzählt, auch eine kürzere Befristung erlaubt (so etwa auch in § 36 Abs. 2 Nr. 1 Verwaltungsverfahrensgesetz für Verwaltungsakte in Deutschland vorgesehen).

