

# Pflanzenschutz – Erhalt von Wild- und Kulturpflanzen

## Anmerkungen zur Kompetenz aus Art. 74 Absatz 1 Nr. 20 GG

Von Rechtsanwalt Dr. Holger Spreen, Hannover\*

Die Handlungsmöglichkeiten des Bundes auf dem Gebiet des Pflanzenschutzes mögen weit reichend sein, aber sie sind nicht allumfassend. Grenzen hat in jüngster Vergangenheit wieder einmal das Europarecht aufgezeigt: Die Durchführung der FFH-Richtlinie<sup>1</sup>, die als einen wichtigen Teil den Schutz bedrohter Pflanzenarten enthält, konnte der Bund nicht allein bewirken;<sup>2</sup> er war auf die Mitwirkung der Bundesländer angewiesen.<sup>3</sup> Diese sind bestrebt, im Naturschutz ein gewichtiges Wort mitzureden. Wem dabei welche Kompetenzen zufallen, das ist bisher nur oberflächlich geklärt.<sup>4</sup> Die folgende Darstellung versucht, etwas mehr Licht in diese Problematik zu bringen.

### I. Kompetenz zum Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge

Die Zuständigkeiten von Bund und Ländern sind vor der Ausgangslage voneinander abzugrenzen, dass der Bund für sein Handeln einer verfassungsrechtlichen Ermächtigung bedarf, während im übrigen nach Art. 30, 70 GG<sup>5</sup> generell die Länder zuständig sind.<sup>6</sup> Das

Grundgesetz ordnet den Pflanzenschutz der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes zu. Art. 74 Absatz 1 Nr. 20 GG normiert eine Zuständigkeit zum Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge. Die Vorschrift ist damit zunächst in ihrer Reichweite ziemlich offen. Sie umfasst allgemein alle Maßnahmen gegen Krankheiten und Schädlinge.<sup>7</sup> Diese können vorbeugend wirken oder auch nach einem Befall ansetzen. Geschützt werden sollen in jedem Fall lebende Pflanzen und Pflanzenteile, es sind aber auch Maßnahmen gegen bereits abgestorbene Pflanzen nicht ausgeschlossen.<sup>8</sup> Bei letzteren ist dann allerdings gegen Art. 74 Absatz 1 Nr. 17 GG abzugrenzen, soweit es sich um land- oder forstwirtschaftliche Erzeugnisse handeln könnte.<sup>9</sup> Pflanzenschutz in diesem Sinne ist jedoch nicht mit dem Naturschutz gleichzusetzen und auch nicht gleichbedeutend mit dem Biotopschutz.<sup>10</sup> Bundesrechtliche Regelungen in diesem Sinne können daher immer nur den Schutz der einzelnen Pflanze bzw. ihrer Art bewirken. Vor diesem Hintergrund ist die bisherige Praxis der Anwendung der Vorschrift auf Nutzpflanzen gerechtfertigt, aber in dieser Beschränkung nicht geboten. Die Regelung müsste sich auch auf Wildpflanzen erstrecken lassen, da gerade jene teilweise in ihrer Existenz gefährdet und deshalb besonders schützenswert sind.

#### I. Historisches Verständnis des Begriffs

Ein Blick in die Geschichte belegt ein anderes Begriffsverständnis in der Vergangenheit. Schon aus der Bezeichnung des Vorgängergesetzes als „Gesetz zum Schutze der landwirtschaftlichen Kulturpflanzen“<sup>11</sup> durch den Vorkriegsgesetzgeber ergibt sich, dass Wildpflanzen früher nicht mit einbezogen waren. In der Folge gilt auch nach der Auffassung des heutigen Bundesgesetzgebers das Pflanzenschutzgesetz<sup>12</sup>, auf der Grundlage des Art. 74 Absatz 1 Nr. 20 GG erlassen, gemäß seinem Anwendungsbereich nach § 1 Nr. 1 PflSchG insbesondere zum Schutz von Kulturpflanzen. Unter Aspekten historischer Auslegung wird unter Pflanzenschutz also seit jeher ausschließlich der Schutz der vom Menschen kultivierten Pflanzen verstanden.

\* Der Autor arbeitet im wissenschaftlichen Dienst einer Fraktion im Niedersächsischen Landtag und ist Rechtsanwalt in der Kanzlei Dr. Hermanns & Partner/Osnabrück; er ist vorwiegend im Umwelt- und Landwirtschaftsrecht tätig.

<sup>1</sup> Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. EG Nr. L 206, S. 7), zuletzt geändert durch Art. 1 RL 97/62/EG des Rates vom 27.10.1997 (ABl. EG Nr. L 305, S. 42); abgedruckt bei *Stüer*, Bau- und Fachplanungsgesetze, München 1999, S. 823.

<sup>2</sup> Vgl. die umfassende Darstellung der Möglichkeiten des Bundes zur Umsetzung der FFH-Richtlinie bei *Spreen*, Bundeskompetenzen bei fehlender Umsetzung des Europarechts durch die Bundesländer – das Beispiel der FFH-Richtlinie, Osnabrück 2004.

<sup>3</sup> Vgl. zur Umsetzung des europarechtlichen Habitat- und Vogelschutzrechts in nationales Recht *Apfelbacher/Adenauer/Iven*, NuR 1998, 509; *dies.*, NuR 1999, 63; *Fisahn/Cremer*, NuR 1997, 268; *Gellermann*, Natura 2000, Berlin 1998; *dies.*, NVwZ 2001, 500; *Iven*, UPR 1998, 361; *Rengeling*, UPR 1999, 281; *Rödiger-Vorwerk*, Die FFH-Richtlinie der EU, Berlin 1998; *Wahl*, in: *Grupp/Ronellenfitsch (Hrsg.)*, Festschrift Blümel, S. 617 (632 ff.).

<sup>4</sup> Die Ausführungen zur Zuständigkeit des Bundes für den Pflanzenschutz nehmen in den Kommentaren zum Grundgesetz regelmäßig nur einen bescheidenen Umfang ein, vgl. *Stettner*, in: *Dreier (Hrsg.)*, GG, Art. 74 Rn. 94; *Kunig*, in: v. *Münch/Kunig (Hrsg.)*, GG, Art. 74 Rn. 99; *Sannwald*, in: *Schmidt-Bleibtrew/Klein*, GG, Art. 74 Rn. 208; *Degenhart*, in: *Sachs (Hrsg.)*, GG, Art. 74 Rn. 80; *Maunz*, in: *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 74 Rn. 230; *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 74 Rn. 48; *Bothe*, in: AK-GG, Art. 74 Rn. 49; vgl. auch *Rengeling*, in: *Isensee/Kirchhof (Hrsg.)*, HStR IV, § 100 Rn. 220

<sup>5</sup> Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23.05.1949 (BGBl. I, S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 26. Juli 2002 (BGBl. I, S. 2863).

<sup>6</sup> *Kunig*, in: v. *Münch/Kunig (Hrsg.)*, GG, Art. 70 Rn. 5.

<sup>7</sup> *Sannwald*, in: *Schmidt-Bleibtrew/Klein*, GG, Art. 74 Rn. 208; *Rengeling*, in: *Isensee/Kirchhof (Hrsg.)*, HStR IV, § 100 Rn. 220.

<sup>8</sup> *Kunig*, in: v. *Münch/Kunig (Hrsg.)*, GG, Art. 74 Rn. 99.

<sup>9</sup> *Pestalozza*, in: v. *Mangoldt/Klein/Pestalozza*, GG, Art. 74 Rn. 1442.

<sup>10</sup> *Degenhart*, in: *Sachs (Hrsg.)*, GG, Art. 74 Rn. 80.

<sup>11</sup> Gesetz vom 05.03.1937 (RGBl. I, S. 271).

<sup>12</sup> Gesetz zum Schutz der Kulturpflanzen (Pflanzenschutzgesetz – PflSchG), i. d. Fassung der Bekanntmachung v. 14.04.1998 (BGBl. I, S. 971), zuletzt geändert durch Gesetz v. 19.08.2004 (BGBl. II, S. 1154).

Das schließt allerdings die Möglichkeit einer Einbeziehung von Wildpflanzen in den Kompetenzbereich nach Art. 74 Absatz 1 Nr. 20 GG nicht aus. Denn aus einfachem Gesetzesrecht, das der Verfassung nachgeordnet ist, kann nicht verbindlich auf den Umfang der von der Verfassung verliehenen Kompetenzen geschlossen werden; es kann deren Umfang nur umschreiben.<sup>13</sup> Nach der 1949 in Kraft getretenen Fassung erlaubte Nr. 20 den „Schutz beim Verkehr [...] mit land- und forstwirtschaftlichem Saat- und Pflanzengut und den Schutz der Bäume und Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge“.<sup>14</sup> Eine Beschränkung der Kompetenz auf Kulturpflanzen war damals genauso wenig formuliert wie in der heute geltenden Fassung.

## 2. Verständnis nach dem Gesetzeswortlaut

Ein besserer Anhaltspunkt zur Bestimmung der Bedeutung des Begriffs „Pflanzenschutz“ ist deshalb der Wortlaut des Grundgesetzes. Art. 74 Absatz 1 Nr. 20 GG spricht schlicht vom „Schutz der Pflanzen“, meint begrifflich also alle Pflanzen. Eine einschränkende Auslegung nur auf Kulturpflanzen widerspricht damit dem Wortlaut. Wäre sie gewollt gewesen, hätte der Verfassungsgesetzgeber eine solche Begrenzung eindeutig durch eine entsprechende Wortwahl zum Ausdruck bringen können, spätestens mit der Änderung 1971.<sup>15</sup> Dass er es nicht getan hat, lässt somit nur den Schluss zu, dass der Schutz der Pflanzen in ihrer Gesamtheit dem Anwendungsbereich des Art. 74 Absatz 1 Nr. 20 GG unterfallen soll.<sup>16</sup> Die Norm macht folglich keinen Unterschied zwischen Nutz- und Wildpflanzen. Sie umfasst nach heutigem Verständnis damit sowohl Kultur-, also vom Menschen kultivierte Pflanzen, als auch Wildpflanzen.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Vgl. *Pestalozza*, in: v. *Mangoldt/Klein/Pestalozza*, GG, Art. 74 Rn. 1111.

<sup>14</sup> *Stettner*, in: *Dreier (Hrsg.)*, GG, Art. 74 Rn. 94.

<sup>15</sup> ÄndG zum Grundgesetz v. 18.03.1971 (BGBl. I, S. 209).

<sup>16</sup> Vgl. *Pestalozza*, in: v. *Mangoldt/Klein/Pestalozza*, GG, Art. 74 Rn. 1443.

<sup>17</sup> So ausdrücklich nur *Pestalozza*, in: v. *Mangoldt/Klein/Pestalozza*, GG, Art. 74 Rn. 1443. Alle anderen großen GG-Kommentierungen enthalten weder eine Differenzierung zwischen Kultur- und Wildpflanzen noch eine ausdrückliche Ausgrenzung der Wildpflanzen, so dass aus der Verwendung des umfassenden Begriffs „Pflanzen“ auf die Einbeziehung auch der Wildpflanzen in den Anwendungsbereich von Nr. 20 geschlossen werden muss; vgl. *Stettner*, in: *Dreier (Hrsg.)*, GG, Art. 74 Rn. 94; *Kunig*, in: v. *Münch/Kunig (Hrsg.)*, GG, Art. 74 Rn. 99; *Sannwald*, in: *Schmidt-Bleibtrew/Klein*, GG, Art. 74 Rn. 208; *Degenhart*, in: *Sachs (Hrsg.)*, GG, Art. 74 Rn. 80; *Maunz*, in: *Maunz/Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 74 Rn. 230; *Pieroth*, in: *Jarass/Pieroth*, GG, Art. 74 Rn. 48; *Bothe*, in: *AK-GG*, Art. 74 Rn. 49; vgl. auch *Rengeling*, in: *Isensee/Kirchhof (Hrsg.)*, HStR IV, § 100 Rn. 220.

## **II. Abgrenzung zu Art. 75 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 GG**

Wird nun der Schutz aller Pflanzen dem Regelungsbereich des Art. 74 Absatz 1 Nr. 20 GG unterstellt, so könnte sich eine Kollision ergeben mit der Rahmenkompetenz des Art. 75 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 GG, die durch die Ermächtigung zu Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege ebenfalls pflanzenschützende Regelungen ermöglicht, die allerdings in ihren Details den Ländern überlassen bleiben. Pflanzen sind notwendiger Bestandteil der Natur, Naturschutz ohne Pflanzenschutz daher nicht denkbar. Beide Kompetenzen sind damit notwendig voneinander abzugrenzen.

Der Pflanzenschutz des Art. 74 Absatz 1 Nr. 20 GG erstreckt sich neben Krankheiten auf Schädlinge, d.h., schädliche Mikroorganismen sowie pflanzliche und tierische Schädlinge.<sup>18</sup> Art. 75 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 GG will durch den Schutz der Natur in ihrer Gesamtheit hingegen vor jedweder Schädigung bewahren. Eingeschlossen sind hierin also auch und vor allem die vom Menschen verursachten Beeinträchtigungen. Maßnahmen zum Schutz von Wildpflanzen können somit in Abhängigkeit von Schadensart, drohender Gefahr und beabsichtigtem Zweck sowohl Art. 74 Absatz 1 Nr. 20 GG als auch Art. 75 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 GG unterfallen.<sup>19</sup>

Entscheidend ist die Unterscheidung nach der Art des Schadens: Wird eine Art vom Menschen bedroht und durch menschliches Verhalten beeinträchtigt, so unterfallen die Schutzmaßnahmen der Naturschutzkompetenz des Art. 75 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 GG. Geht die Gefahr dagegen von tierischen oder pflanzlichen Schädlingen aus, so kann hiergegen auf der Kompetenz zum Pflanzenschutz aus Art. 74 Absatz 1 Nr. 20 GG vorgegangen werden.<sup>20</sup> Beide Normen ergänzen sich demnach.

## **III. Konkreter Umfang des Pflanzenschutzes**

Die Reichweite der Möglichkeiten zum Schutz von Pflanzen nach Art. 74 Absatz 1 Nr. 20 GG ist so vielfältig wie die möglichen Gefahren oder Schäden.<sup>21</sup> Beispielhaft sei zur Verdeutlichung das auf dieser Kompetenzgrundlage ergangene Pflanzenschutzgesetz herangezogen, dessen § 3 einfachgesetzlich eine Fülle denkbarer Maßnahmen zum Schutz von Pflanzen aufzählt: In Frage kommen etwa die Schädlingsbekämpfung, die Entseuchung, Nutzungsbeschränkungen oder -verbote von Grundstücken, Anbauverbote von Pflanzen oder Regelungen zur Zucht und das Inverkehrbringen, um nur einige zu nennen.

<sup>18</sup> *Rengeling*, in: *Isensee/Kirchhof (Hrsg.)*, HStR IV, § 100 Rn. 220.

<sup>19</sup> *Pestalozza*, in: v. *Mangoldt/Klein/Pestalozza*, GG, Art. 74 Rn. 1443.

<sup>20</sup> *Pestalozza*, in: v. *Mangoldt/Klein/Pestalozza*, GG, Art. 74 Rn. 1444.

<sup>21</sup> *Pestalozza*, in: v. *Mangoldt/Klein/Pestalozza*, GG, Art. 74 Rn. 1447.

Der Schutzzumfang dieses Gesetzes richtet sich gegen jede denkbare Gefährdung oder Schädigung, sofern sie nicht unmittelbar durch den Menschen verursacht ist.<sup>22</sup> Das Pflanzenschutzgesetz bezeichnet diese Gefahr- und Schadensmöglichkeiten in § 1 Nr. 1 und § 2 Nr. 1 lit. a) als Schadorganismen und nichtparasitäre Beeinträchtigungen. Letztgenannte sind nach dem Gesetzesverständnis vor allem durch abiotische Faktoren verursachte Schäden, aber auch solche infolge von Nährstoffmangel und -überschuss und besonders die durch Schadstoffe verursachten Schädigungen.<sup>23</sup> Erfasst sind somit auch schädliche Immissionen, die zu einem Großteil zivilisatorischen Ursprungs sind. Pflanzenschutz schließt danach aber auch den Schutz derjenigen nützlichen Tiere und Pflanzen mit ein, mit denen Schadorganismen bekämpft werden können.<sup>24</sup>

Diese Betrachtungen zum Pflanzenschutzgesetz verdeutlichen die Reichweite der möglichen Maßnahmen, die dem Bundesgesetzgeber auf der Grundlage des Art. 74 Absatz 1 Nr. 20 GG zukommen: Er kann Regelungen erlassen bezüglich Schadorganismen, Schäden, die durch abiotische Faktoren entstehen; den Nährstoffhaushalt, die Schädigungen durch Schadstoffe, den Erhalt von Nützlingen sowie das Verbot der Nutzung bestimmter Pflanzen. Diese Maßnahmen lassen sich sowohl für Nutzpflanzen als auch für Wildpflanzen ergreifen.

Alle übrigen Schutzmöglichkeiten fallen hingegen in die Zuständigkeit der 16 Landesgesetzgeber. Sie sind nicht nur infolge der Rahmenkompetenz des Bundes für den Naturschutz nach Art. 75 Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 GG zum Erlass von Detailregelungen befugt. Den Ländern obliegen auch aufgrund ihrer allgemeinen Zuständigkeit aus Art. 30, 70 GG alle weiteren denkbaren Maßnahmen. Hierzu zählt infolge der sich ausbreitenden menschlichen Besiedlung der immer wichtiger werdende Schutz der Pflanzen vor Beeinträchtigung und Zerstörung durch den Menschen.<sup>25</sup> Hinzu treten vor allem Regelungen auf den klassischen Gebieten der Länderzuständigkeit: Möglich sind Vorschriften aller Art, die sich dem Sachbereich Gefahrenabwehr zuordnen lassen. Nicht zu unterschätzen sind schließlich auch die Einwirkungsmöglichkeiten eines gezielten Vorgehens im Bildungssektor, sei es durch Naturschutz-Unterricht in den Schulen oder in der Erwachsenenbildung. Auf diesem Wege lassen

sich beabsichtigte Schutzziele langfristig sicher gut erreichen, denn der Schutz der Pflanzen wie der Umwelt insgesamt ist nur mit den Menschen möglich, nicht gegen sie.

#### IV. Weitere Regelungen

Weitere Regelungen können dem Bund ebenfalls keine umfassende Befugnis im Pflanzenschutz vermitteln. In Frage kommt noch die Kompetenz für das Recht der Wirtschaft nach Art. 74 Absatz 1 Nr. 11 GG. Es wird vom BVerfG weit definiert als alle Normen, die die wirtschaftliche Betätigung und das wirtschaftliche Leben regeln.<sup>26</sup> Es umfasst auch die Steuerung und Lenkung des Wirtschaftslebens insgesamt.<sup>27</sup> Der Bund kann auf dieser Grundlage daher den Besitz, Transport und Handel geschützter Arten verbieten,<sup>28</sup> wovon er in der Vergangenheit auch Gebrauch gemacht hat.<sup>29</sup> Dieser Titel ist jedoch ausschließlich einsetzbar zur Regelung wirtschaftlichen Verhaltens. Für den Pflanzenschutz greift er damit ein, wenn der Handel mit geschützten Pflanzen verboten werden soll. Nicht regelbar sind hingegen private, nicht gewerbliche Schädigungshandlungen des Menschen. Für Schutzbestimmungen dieser Art bleiben die Länder zuständig.

#### V. Ergebnis

Der Bund hat im Pflanzenschutz weit reichende Handlungsmöglichkeiten.<sup>30</sup> Aus der Kompetenz des Art. 74 Absatz 1 Nr. 20 GG kann er umfassende Maßnahmen erlassen zum Schutz vor „natürlichen“ Gefahren wie Schädlingen und Umwelteinwirkungen. Keine hinreichenden Befugnisse stehen ihm dagegen zu für einen umfassenden Schutz gegen direkte Schädigungen durch den Menschen. Art. 74 Absatz 1 Nr. 11 GG erlaubt nur ein Verbot des Handels mit geschützten Pflanzen. Alles darüber hinaus ist Ländersache. Den Ländern obliegen folglich alle weiteren denkbaren Maßnahmen, sei es durch Vorschriften der Gefahrenabwehr, der Umweltbildung oder auf sonstige Weise.

<sup>22</sup> Pestalozza, in: v. Mangoldt/Klein/Pestalozza, GG, Art. 74 Rn. 1446.

<sup>23</sup> Vgl. die Regierungsbegründung zum Pflanzenschutzgesetz, BT-Drs. 10/1262 v. 10.04.1984, S. 20 f.

<sup>24</sup> Vgl. die Regierungsbegründung zum Pflanzenschutzgesetz, BT-Drs. 10/1262 v. 10.04.1984, S. 21.

<sup>25</sup> Gefährdung und Verlust von Lebensräumen und der damit einhergehende Artenrückgang haben in der Bundesrepublik bereits besorgniserregende Ausmaße angenommen. Etwa 70 % aller vorkommenden Biotoptypen und mit über 90 % fast alle schutzwürdigen Biotoptypen sind als gefährdet einzustufen. Etwa 15 % der Biotope sind sogar von vollständiger Vernichtung bedroht. Einzelheiten bei Niederstadt, NuR 1998, 515 (515).

<sup>26</sup> Ständige Rechtsprechung, vgl. BVerfG, Beschl. v. 29.04.1958 – 2 BvO 3/56 – BVerfGE 8, 143 (148 f.); Urt. v. 10.12.1980 – 2 BvF 3/77 – BVerfGE 55, 274 (308); Beschl. v. 12.12.1984 – 1 BvR 1249, 1745, 1746, 1752, 1753, 1757, 1769, 1719, 1720/83 – BVerfGE 68, 319 (330).

<sup>27</sup> BVerfG, Urt. v. 06.11.1984 – 2 BvL 19, 20/83, 2 BvR 363, 491/83 – BVerfGE 67, 256 (275).

<sup>28</sup> Zur Verfassungsmäßigkeit eines Besitz-, Verarbeitungs- und Vertriebsverbots für lebende oder tote Tiere besonders geschützter Arten vgl. BVerfG, Urt. v. 03.11.1982 – 1 BvL 4/78 – BVerfGE 61, 291 (307).

<sup>29</sup> Vgl. die Regelungen der Bundesartenschutzverordnung; zu Einzelheiten siehe Spreen, Bundeskompetenzen bei fehlender Umsetzung des Europarechts durch die Bundesländer, S. 69 f.; vgl. auch Stüber, NuR 2000, 245 (246).

<sup>30</sup> Vgl. Spreen, Bundeskompetenzen bei fehlender Umsetzung des Europarechts durch die Bundesländer, S. 123 ff.