

.....

PAN Empfehlungen zum geplanten „Gesamtkonzept Pflanzenschutzmittel-Reduktion“ des BMEL

Hamburg, 05.06.2023

Am 30.11.2022 informierte Frau Staatssekretärin Silvia Bender das Forum des Nationalen Aktionsplans Pflanzenschutz (NAP) über die angestrebte inhaltliche und strukturell-prozedurale Weiterentwicklung des NAP sowie über den Vorstoß des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), ein „**Gesamtkonzept Pflanzenschutzmittel-Reduktion**“ (Arbeitstitel) zu erarbeiten. Das Konzept soll über den NAP hinausgehen und die zukünftige Pestizidpolitik Deutschlands in seiner Gesamtheit umfassen. PAN Germany begrüßt die Initiative des BMEL und möchte die Erarbeitung eines solchen Gesamtkonzepts gerne konstruktiv unterstützen.

Aktuelle Analysen, wie das Briefing der Europäischen Umweltagentur „How pesticides impact human health and ecosystems in Europe“¹ oder die großangelegte Studie zu den Ursachen des dramatischen Schwunds an Vogelpopulationen in der Agrarlandschaft² verdeutlichen die Notwendigkeit, die Pestizidpolitik in Deutschland und in der Europäischen Union im Sinne des Green Deals und seiner Strategien neu auszurichten. Es gibt eine große Unterstützung deutscher Bürgerinnen und Bürger für eine nachhaltige Transformation der Landwirtschaft. Über 450.000 unterzeichneten die Forderungen der erfolgreichen Europäische Bürgerinitiative „Bienen und Bauern retten!“ für einen schrittweisen Ausstieg aus dem chemisch-synthetischen Pflanzenschutz, für einen besseren Schutz der Artenvielfalt und für die Unterstützung der Landwirte, die diese Transformation mitgehen.³

Nachfolgend haben wir dargelegt, welche Elemente aus unserer Sicht wichtige Bestandteile eines solchen „**Gesamtkonzept Pflanzenschutzmittel-Reduktion**“ sein können, um tatsächliche und messbare Verbesserungen für den Schutz der natürlichen Ressourcen, der Biodiversität und für eine resiliente, zukunftsfähige Landwirtschaft zu erlangen.

¹ EEA (2023): How pesticides impact human health and ecosystems in Europe.
<https://www.eea.europa.eu/publications/how-pesticides-impact-human-health>

² Rigal S., et al. (2023): Farmland practices are driving bird population decline across Europe, PNAS 2023 Vol. 120 No. 21, <https://doi.org/10.1073/pnas.2216573120>

³ EBI-Website „Bienen und Bauern retten!“: <https://www.savebeesandfarmers.eu/eng>

I. Zur Struktur

An Stärke gewinnt ein solches „Gesamtkonzept Pflanzenschutzmittel-Reduktion“, wenn es auf verschiedenen Ebenen wirksam wird und einen Strauß an Maßnahmen- und Aktivitäten, bestehend aus ordnungsrechtlichen Regelungen, Anreizen, Informations- und Beratungsangeboten, Forschungsförderung und begleitender Öffentlichkeitsarbeit umfasst. An erster Stelle steht dabei die Umsetzung der im Koalitionsvertrag (KV) vereinbarten Maßnahmen mit dem Ziel, „*die Landwirtschaft im Einklang von Natur und Umwelt weiterzuentwickeln*“. Grundsätzlich sollte bei allen Maßnahmen die **Reduktion von Risiken und Mengen chemisch-synthetischer Pestizide** im Zentrum stehen, da diese durchweg gefährlicher und risikoreicher für Mensch, Natur und Umwelt sind, als die ebenfalls im Pflanzenschutz eingesetzten Naturstoffe bzw. Biopestizide.⁴

Ein weiteres wichtiges Element muss die regelmäßige **Evaluierung** der Maßnahmen auf Grundlage von konkreten Zielen und Zeitplänen mithilfe geeigneter Indikatoren sein, aufgrund derer ein eventuelles Nachjustieren ermöglicht wird. Der harmonisierte Risikoindikator 1 (HRI 1), der von der EU-Kommission für die Erfolgsmessung der Farm to Fork Ziele sowie als Indikator im Entwurf der „Sustainable Use Regulation“ (SUR) vorgeschlagen wurde, ist hierfür kein **geeigneter Indikator**. Der HRI 1 gewichtet überproportional die eingesetzte Menge von Wirkstoffen und setzt damit im Zweifelsfall sogar Anreize, toxischere Wirkstoffe mit geringen Aufwandmengen zu bevorzugen. Zudem sorgt der hohe Verrechnungsfaktor von nicht mehr zugelassenen Wirkstoffen retrospektiv für eine Überschätzung tatsächlich erreichter Reduktionen. Das Umweltbundesamt legte deshalb aktuell einen Verbesserungsvorschlag für den HRI 1 vor.⁵ Von verschiedenen Seiten werden alternative / ergänzende Indikatoren vorgeschlagen, die Aufwandmenge und Gefährlichkeit von Pestiziden zueinander ins Verhältnis setzen und insofern besser geeignet sind als der HRI1.^{6, 7} Voraussetzung für eine zielgerichtete Evaluierung ist zudem die Verbesserung der **Datenerfassung und der Datentransparenz** bzw. Berichterstattung (s. u. Transparenz).

Darüber hinaus ist der regelmäßige **Austausch / Dialog** mit Stakeholdern, von den Anbauverbänden, Wasserversorgern, den befassen Behörden auf Bundes- und Landesebene und NGOs notwendig, sowie eine verständliche Informationsvermittlung für alle Beteiligten und die allgemeine Öffentlichkeit, um alle Akteure bei der Umsetzung

⁴ Burtscher-Schaden, H. et al. (2022): Toxicological Comparison of Pesticide Active Substances Approved for Conventional vs. Organic Agriculture in Europe. *Toxics* 2022, 10(12), 753; <https://doi.org/10.3390/toxics10120753>

⁵ Umweltbundesamt (2023): Adjustments of to the HRI1 methodology (annex I, SUR draft regulation) as proposed by UBA. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11740/publikationen/adjustments_of_to_the_hri1_methodology_annex_i_sur_draft_regulation_as_proposed_by_uba_2.pdf

⁶ IFOAM (2022): Proposal to develop a new indicator for monitoring the Farm to Fork pesticide reduction target. https://www.organicseurope.bio/content/uploads/2022/06/IFOAMEU_Policy_SUR_Indicators_Publication_202206.pdf?dd

⁷ BUB, S. et al. (2023): Trends of Total Applied Pesticide Toxicity in German Agriculture. *Environ. Sci. Technol.* 2023, 57, 852–861. DOI: 10.1021/acs.est.2c07251, <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/36548198/>

mitzunehmen sowie eine gesamtgesellschaftliche Akzeptanz und Unterstützung für die Maßnahmen zu erhalten.

II. Zu den Inhalten - Prioritäre Maßnahmen

Den Ausbau des ökologischen Landbaus umfassend fördern

Der Koalitionsvertrag verspricht „*Wir werden die gesamte Landwirtschaft in ihrer Vielfalt an den Zielen Umwelt- und Ressourcenschutz ausrichten*“ und hebt in diesem Zusammenhang den ökologischen Landbau explizit hervor. PAN Germany begrüßt, dass das BMEL den [Ökologischen Landbau zum Leitbild für die Landwirtschaft](#) erkoren hat. Der ökologische Landbau ist, wie im Koalitionsvertrag vereinbart, bis zum Jahr 2030 auf 30 Prozent zu erhöhen. Da der Bioanbau den Einsatz chemisch-synthetischer Pestizide und aller Herbizide untersagt, trägt diese Maßnahme konkret dazu bei, dass sich die Anbaufläche ohne chemischen Pflanzenschutz in Deutschland erhöht und sich der Umwelt- und Ressourcenschutz auf diesen Agrarflächen verbessert. Um das Zuwachsziel zu erreichen, sollten folgende Maßnahmen prioritär erfolgen:

- Fördermaßnahmen für die Umstellung landwirtschaftlicher Betriebe auf kontrolliert ökologischen Anbau (kbA) und für den Erhalt bestehender Bio-Betriebe sind auszubauen.
- Bundeseigene bzw. Flächen der Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG), die landwirtschaftlich genutzt werden, sollten zukünftig nur noch an ökologisch wirtschaftende Betriebe verpachtet und nicht mehr veräußert werden.
- Land- und Lebensmittelwirtschaft gehen Hand in Hand. Mehr ökologisch bewirtschaftete Flächen bedeuten ein größeres Angebot an biologischen Produkten. Damit die Anbauwende erfolgreich sein kann, muss der Absatz mitwachsen. Die vom BMEL angekündigte Umstellung der Bundesverpflegung begrüßen wir. Ob diese Maßnahme ausreichend ist, um das entstehende Mehrangebot aufzufangen, ist im laufenden Prozess zu prüfen. Ggf. sind ergänzende Maßnahmen zur Absatzsicherung zu beschließen. Mehr Bio-Lebensmittel in die Außerhausverpflegung insgesamt zu bringen, ist sicherlich der richtige Ansatz. Neben dem jüngst veröffentlichten Siegel für Bio in der Gastronomie braucht es mehr Bildungs- und Beratungsangebote für Küchen und Kantinen.
- Ergänzend unterstützt PAN Germany die Forderung der Bio-Branche, den Mehrwertsteuersatz auf Bio-Produkte zu senken und damit das Umsteuern in Richtung „mehr Nachhaltigkeit“ in der Landwirtschaft zu unterstützen. Die gegenwärtigen politischen Rahmenbedingungen fördern die Externalisierung von sozialen und Umwelt-Kosten, deshalb muss als „Übergangsmaßnahme“ die Mehrwertsteuer korrigiert werden, bis die anderen wichtigen Rahmenseetzungen im Einklang mit den planetaren Grenzen angepasst worden sind. Wir unterstützen die [Forderung des True Cost Economy e. V.](#), den Mehrwertsteuersatz für Bio-Lebensmittel auf NULL Prozent zu senken.

Den „Integrierten Pflanzenschutz“ sowie das „notwendige Maß“ definieren und kontrolliert umsetzen

Laut Koalitionsvertrag soll der integrierte Pflanzenschutz ergänzt, seine Forschung und Förderung gestärkt und der Nationale Aktionsplan Pflanzenschutz (NAP) weiterentwickelt werden. PAN Germany begrüßt dies ausdrücklich und unterstreicht die dringende Notwendigkeit, dass die bestehende Verpflichtung zum integrierten Pflanzenschutz (IPM) in der konventionellen Landwirtschaft konkretisiert, ernsthaft umgesetzt und in Kooperation mit den Betrieben kontrolliert wird. Dabei sind aus Sicht von PAN Germany u.a. folgende Elemente einzubeziehen:

- IPM muss verständlicher definiert und verbindlicher umgesetzt werden: Wichtig ist es, die einzelnen Elemente der allgemeinen IPM-Grundsätze miteinander in Beziehung zu setzen und zu priorisieren. Nur darüber lässt sich das Konzept des IPM umsetzen, dass der Einsatz von chemisch-synthetischen Pestiziden stets nur das allerletzte Mittel sein darf. Wir empfehlen eine Definition basierend auf dem IPM-Triangel von PAN Europe, IBMA und IOBC.⁸ Außerdem sollten die kultur- und sektorspezifischen Leitlinien regelmäßig aktualisiert und zentrale Elemente, wie beispielsweise eine Mindestfruchtfolge für bestimmte Anbaukulturen, verbindlich festgelegt werden.
- Das „Notwendige Maß im Pflanzenschutz“, als ein Element des IPM, ist entsprechend neu zu definieren. Um die Notwendigkeit des Einsatzes chemisch-synthetischer Pestizide zu belegen, müssen zunächst nachvollziehbar und dokumentiert alle anderen vorbeugenden und nicht-chemischen kurativen IPM-Maßnahmen umgesetzt worden sein und es muss belegt sein, dass dennoch der Schädlingsdruck die definierte Schadensschwelle übersteigt. Nur in Abfolge dieser Voraussetzungen kann das „notwendige Maß“ des Einsatzes der am wenigsten umwelt- und gesundheitsgefährlichen Pestizide ermittelt werden. (Hinweis: siehe auch Paragraph in der gemeinsame Stellungnahme von 2012, der sich explizit mit dem „Notwendigen Maß“ befasst)⁹.
- Der prophylaktische Einsatz pestizidbehandelten Saatguts steht durch Fehlen einer Schadensschwelle in Widerspruch zu den Grundsätzen des IPM. Maßnahmen sollten ergriffen werden, den Einsatz mit chemisch-synthetischen Pestiziden behandelten Saatguts zukünftig zu unterbinden.
- Die fehlende Kontrolle bei der Umsetzung des IPM und damit auch die fehlende Kontrolle, welcher Pestizideinsatz tatsächlich notwendig war, sah die EU-Kommission als eines der Hauptprobleme für die defizitäre Umsetzung der Sustainable Use Directive 128/2009/EU an.¹⁰ Hieraus ist zu lernen. Maßnahmen für die schlagbezogene digitale Dokumentation von IPM und eine Auswertung durch die Fachbehörden können hier

⁸ IOPC-WPRS, IBMA & PAN Europe (2019): Integrated Pest Management: Working with nature. Exhibition, <https://www.low-impact-farming.info/sites/default/files/2020-04/ipm-2019-planche.pdf>

⁹ PAN, BUND; NABU und Greenpeace (2019): Stellungnahme zum NAP Entwurf vom 27.09.2012 http://archiv.pan-germany.org/pan-germany.org_180405/www.pan-germany.org/download/Umweltverbaende_Stellungnahme_zum%20NAP_Entwurf_vom_270912.pdf

¹⁰ EU Kommission (2020): REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL On the experience gained by Member States on the implementation of national targets established in their National Action Plans and on progress in the implementation of Directive 2009/128/EC on the sustainable use of pesticides. COM(2020) 204 final

mehr Transparenz bewirken, die es ermöglicht, zielgenau Beratung und (nicht-chemische) Verfahren nach Bedarf weiterzuentwickeln (s. u.).

- Die 2009 verabschiedete Pestizidgesetzgebung, inkl. des verpflichtenden IPM, ist noch immer nicht in den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis im Pflanzenschutz (GfP)¹¹, einer wichtigen Leitlinie für Landwirtinnen und Landwirte, übertragen worden. Eine Überarbeitung und Aktualisierung der GfP ist seit langem überfällig. Vorschläge, wie die GfP zu verbessern wäre, hat PAN Germany zuletzt 2015 unterbreitet¹², nachdem das BMEL einen Entwurf zur Überarbeitung der Grundsätze (Entwurf vom 06.02.2015) zur Kommentierung freigab. Das damalige Verfahren wurde unseres Wissens nach nie abgeschlossen. Es muss für Landwirte und Landwirtinnen einfach erkennbar sein, welche Maßnahmen bzw. welches Verhalten nicht der guten fachlichen Praxis entspricht. Zudem sollten Verstöße gegen die GfP bußgeldbewehrt sein.

Verbesserung der Stoffregulierung im Pestizidrecht

Vor vier Jahren schlussfolgerte der EU-Sonderausschuss für das Zulassungsverfahren für Pestizide des EU Parlaments (Special Committee on the Union's authorisation procedure for pesticides (PEST)), dass die derzeitige Pestizidzulassung nicht ihren Zweck erfüllt, Menschen, Umwelt und Biodiversität vor nicht akzeptablen Pestizidauswirkungen zu schützen. Der Ausschuss veröffentlichte 116 Empfehlungen, wie das Verfahren hinsichtlich Unabhängigkeit, Objektivität, Transparenz und Nutzung wissenschaftlicher Erkenntnisse dringend verbessert werden sollte, die mit einer Resolution des Europaparlaments (EP) unterstützt wurden.¹³ Eine Analyse von PAN Europe, die am 27. April 2023 bei der Veranstaltung des PEST Special Committee „4 years later, what's left to be done?“ vorgestellt wurde, zeigt, dass erst 15% dieser Empfehlungen vollständig, 28% zum Teil und 57% noch nicht umgesetzt wurden bzw. die notwendigen Verbesserungen brachten.¹⁴

Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung heißt es: *„Die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln muss transparent und rechtssicher nach wissenschaftlichen Kriterien erfolgen, bestehende Lücken auf europäischer Ebene werden geschlossen. Gleichzeitig muss eine schnellere Entscheidung stattfinden.“*

Darauf aufbauend erwartet PAN Germany vom BMEL, die Maßnahmen der PEST-Empfehlungen umzusetzen, die auf nationaler Ebene umsetzbar sind sowie sich auf EU-Ebene entsprechend für die vorgeschlagenen Verbesserungen bei der Zulassungsverordnung einzusetzen. Des Weiteren möchten wir das BMEL ermutigen, sich weiterhin den zunehmenden EU-weiten Versuchen entgegenzustellen, die darauf abzielen, notwendige Maßnahmen zur Pestizidreduktion bei den Verhandlungen zur SUR

¹¹ Grundsätze der guten fachlichen Praxis im Pflanzenschutz (2010): https://www.nap-pflanzenschutz.de/fileadmin/SITE_MASTER/content/Service/GutePraxisPflanzenschutz2010.pdf

¹² PAN Germany (2015): Stellungnahme zu den Grundsätzen für die Durchführung der guten fachlichen Praxis im Pflanzenschutz (Entwurf vom 06.02.2015). http://archiv.pan-germany.org/pan-germany.org_180405/www.pan-germany.org/download/PAN_Stellungnahme_Grundsaeetze-gfP_2015.pdf

¹³ European Parliament Resolution, P8_TA(2019)00232019: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0023_EN.pdf

¹⁴ PAN Europe (2023): GAPS IN THE EU PESTICIDE AUTHORISATION. A review of implementation four years after European Parliament recommendations. https://www.pan-europe.info/sites/pan-europe.info/files/public/resources/briefings/PAN_europe%20PEST%20briefing%2020230425.pdf

abzuschwächen. Wir möchten an dieser Stelle besonders auf die 10 Prioritäten im aktuellen PAN Europe Bericht („Roadmap for priorities for Commission & Member States“) hinweisen.¹⁵

Glyphosatverbot konsequent umsetzen

PAN Germany begrüßt die klare Haltung der Bundesregierung im Koalitionsvertrag: „*Wir nehmen Glyphosat bis Ende 2023 vom Markt*“. Das Totalherbizid ist allein aufgrund des hohen und großflächigen Einsatzes ein relevanter Faktor für den Schwund der Biodiversität in der Agrarlandschaft. Dass es ökologischere Alternativen gibt, zeigen immer mehr Landwirte, die auf Glyphosat verzichten sowie Übersichtsstudien.¹⁶ Mit dem Wegfall von Glyphosat bzw. glyphosathaltigen Mitteln würde ein großer Schritt in Richtung Transformation der Landwirtschaft und Pestizidreduktion erreicht werden. PAN Germany plädiert für eine klare und starke Position Deutschlands gegen den weiteren Einsatz und gegen die Genehmigung des Totalherbizids im Rahmen des laufenden Wiedergenehmigungsverfahrens in der EU.

Mehr Transparenz bei Anwendung, Export und Monitoring sicherstellen

- **Dokumentation von Anwendungsdaten:** Noch immer gibt es keine Dokumentation und Berichterstattung zum Pestizideinsatz in Deutschland. Im Koalitionsvertrag wird die Einführung eines digitalen „*Herkunfts- und Identifikationssystem Nährstoff- und Pflanzenschutz*“ angekündigt, „*mit dem Ziel, die Reduktionsstrategie voranzubringen*“. Bereits 2021 dokumentierte der Wissenschaftliche Dienst des Bundestags den Stand zur digitalen Dokumentation von Pestizidanwendungsdaten in der EU und in Kalifornien, die zeigt, dass Deutschland auch hier bei der Digitalisierung hinterher hinkt.¹⁷ Die im März 2023 verabschiedete Verordnung zur Einführung einer digitalen Aufzeichnungspflicht von Pestizidanwendungen durch berufliche Verwender*innen (C(2023) 1546 final) in der EU soll zu einer rechtsverbindlichen Harmonisierung beitragen und ist zudem Voraussetzung für die Umsetzung der neuen Verordnung zur Statistik des landwirtschaftlichen Inputs und Outputs (SAIO, VERORDNUNG (EU) 2022/2379). Den Mitgliedsstaaten wird unter Art. 1 die Möglichkeit eingeräumt, von berufsmäßigen Verwender*innen zusätzliche Informationen, die nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 67 Absatz 1 fallen, in den Aufzeichnungen abzufragen. Wir empfehlen diese Möglichkeit zu nutzen, um aussagekräftige zusätzliche Informationen aus der Praxis zu erhalten, wie z.B.:
 - Informationen über Art, Menge und Ort der Aussaat von pestizidbehandelten Saatgut (wie ursprünglich im Entwurf der Verordnung¹⁸ vorgeschlagen).
 - Informationen über den Einsatz von Tankmischungen.

¹⁵ PAN Europe (2023): ebc

¹⁶ PAN Europe (2023): Weed Management alternatives to the use of glyphosate. https://www.pan-europe.info/sites/pan-europe.info/files/public/resources/reports/Weed%20management%20Alternatives%20to%20the%20use%20of%20glyphosate%20Report_09032023.pdf

¹⁷ WD 5 - 3000 - 079/2, WD 5 - 3000 - 080/21, WD 5 - 3000 - 087/21

¹⁸ Draft Implementation Act, Annex, Ref. Ares(2022)6918124 - 06/10/2022

- Informationen über Art, Lage und Größe von Refugialflächen (s.u.) beim Einsatz biodiversitätsschädigender Pestizide
- Informationen über pestizidfreie Pufferstreifen an Gewässern
- Informationen über durchgeführte Vorsorgemaßnahmen, Schädlingsmonitoring und kurative nicht-chemische Verfahren im IPM zur Reduzierung des Einsatzes chemisch-synthetischer Pestizide

PAN Germany empfiehlt eine jährliche und öffentliche Berichterstattung ab 2026, die anonymisiert, jedoch stoff- und regionenbezogen aussagekräftig ist, so dass u.a. die Forschung, die regionale Umweltüberwachung sowie Verfahrensentwicklungen im IPM von den Erkenntnissen profitieren können und nicht zuletzt eine Datengrundlage für die Evaluierung des Pestizidreduktionskonzepts zur Verfügung gestellt wird.

- **Monitoring von Gewässerbelastungen:** Das im Rahmen des NAPs durchgeführte Kleingewässermonitoring untersuchte erstmals die Höhe und die Auswirkungen von Pestizidbelastungen in Kleingewässern in der Agrarlandschaft.¹⁹ Diese bundesweit erhobene Stichprobe zeigt, dass in mehr als 80 % der untersuchten kleinen Fließgewässer Pestizidbelastungen nachgewiesen wurden, welche die im Rahmen der Zulassung als akzeptabel bewerteten Konzentrationen überschreiten. Ebenfalls über 80 % der untersuchten Gewässer weisen einen verminderten Anteil empfindlicher Gewässerorganismen wie Libellen und Köcherfliegen auf. Pestizideinträge stellen einen entscheidenden Stressfaktor für Insekten in kleinen Gewässern der Agrarlandschaft dar. PAN Germany plädiert vor diesem Hintergrund für eine Verstärkung und den Ausbau des Kleingewässermonitorings, um die realen Belastungssituationen und auch die Effekte von Minderungsmaßnahmen - wie den Ausbau von pestizidfreien Randstreifen an Gewässern - bewerten zu können.
- **Einführung eines Nachzulassungsmonitorings:** Die Umweltrisikoprüfung im Rahmen des Zulassungsverfahrens ist defizitär, insbesondere hinsichtlich der Abbildung indirekter Effekte. Daher plädiert PAN Germany seit langem für die Einführung eines mehrjährigen Nachzulassungsmonitorings bei neuen Mitteln, in dessen Rahmen die Antragsteller praxisnahe Umweltuntersuchungen u.a. zu Gewässerbelastungen, zur Abdrift und zum Ferntransport über die Luft finanzieren und diese Informationen beispielsweise zum etwaigen Nachjustieren von Risikominderungsmaßnahmen genutzt werden.
- **Erfassung von Umfang und Ausnahmen von Anwendungsverböten nach PflSchAnwV (§4, §4a):** Die Pflanzenschutzanwendungsverordnung aus dem Jahr 2021 schreibt u.a. vor, an Gewässern einen pestizidfreien Randstreifen von 10 m bzw. von 5 m (wenn ganzjährig begrünt) zu etablieren. Abgesehen davon, dass für einen sicheren Schutz vor Kontamination und/oder Schädigung abiotischer und biotischer Ressourcen weitaus größere Pufferstreifen an Gewässern wie auch an Schutzgebieten notwendig wären, wird selbst diese Minimalforderung in der PflSchAnwV durch die Möglichkeit von

¹⁹ UBA-Texte 07/22: Umsetzung des Nationalen Aktionsplans zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln (NAP) – Pilotstudie zur Ermittlung der Belastung von Kleingewässern in der Agrarlandschaft mit Pflanzenschutzmittel-Rückständen, Abschlussbericht.
https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_07-2022_umsetzung_des_nationalen_aktionsplans_zur_nachhaltigen_anwendung_von_pflanzenschutzmitteln.pdf

Ausnahmen aufgeweicht. In der Nationalen Wasserstrategie heißt es dazu: „Umfangreiche Kontrollen sichern die flächendeckende Umsetzung des geltenden Rechts“. PAN Germany plädiert für eine auf Bundesebene koordinierte Berichterstattung dieser flächendeckenden Kontrollen, die auch darlegen muss, wie viele und auf welchen Bewertungsgrundlagen Ausnahmen vom geltenden Recht gewährt werden. Eine entsprechende Berichterstattung sollte auch für die Vergabe von Ausnahmen für Anwendungsbeschränkungen/-verbote in Schutzgebieten, nach § 4 der PflSchAnwV, erfolgen. PAN Germany hat große Bedenken, dass die Neuerungen in der Verordnung zum Schutz von Schutzgebieten und Gewässern vor Pestizidbelastungen über die gewährten Ausnahmeoptionen großflächig ausgehebelt werden, insbesondere wenn keine öffentliche Dokumentation darüber erfolgt.

- **Informationen zu Pestizid-Exportdaten verbessern:** Ein Pestizid-Reduktionskonzept sollte auch über den inländischen Tellerrand blicken. Notwendige und machbare Verbesserungen bestehen hinsichtlich der Transparenz der Pestizid-Exportdaten (Ausfuhren). Meldepflichtig nach PflSchG ist die Ausfuhr formulierter Pflanzenschutzmittel, nicht aber die Ausfuhr in Form technischer Wirkstoffe. Während die Meldungen an die Behörde kilogrammgenau erfolgen, werden die Ausfuhren in den Jahresberichten des BVL in Mengenklassen aggregiert. Dies verringert unnötigerweise die Datentransparenz und sollte - dem Beispiel des Inlandsabsatzes folgend - umgehend geändert werden und die Darstellung Kilogramm genau erfolgen. Darüber hinaus sollte in einem nächsten Schritt auch die Kilogramm bzw. Liter- Dokumentation und jährliche Berichterstattung der Ausfuhr reiner Wirkstoffe erfolgen. Bereits heute muss der Bundesstelle für Chemikalien (BfC) vorab die Ausfuhr von Pestiziden gemeldet werden, die im Anhang der EU-Verordnung (EU) Nr. 649/2012 über die Aus- und Einfuhr gefährlicher Chemikalien gelistet sind. Die BfC ist ein Fachbereich der BAuA, diese untersteht dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS). Die BfC veröffentlicht die notifizierten Exporte bislang nicht. Hier wünschen wir uns vom BMEL die Aufnahme von Gesprächen mit dem BMAS und die Einleitung eines Prozesses, an dessen Ende mehr Transparenz hinsichtlich Menge, Zielland und Exporteur steht. Unterstützung für eine transparente Veröffentlichung der Exportdaten, insbesondere von in der EU-verbotenen Pestiziden, gibt es sicherlich auch von anderen Ministerien, unter anderem dem BMUV und dem BMZ.

Schutz von empfindlichen Gebieten und vulnerablen Gruppen verbessern

- **Trinkwasserschutz verbessern:** In der Nationalen Wasserstrategie heißt es: „Die Verwendung von Stoffen, die ein relevantes Maß der Gefährdung überschreiten oder ein relevantes Risiko für die Gewässer, die Trinkwassergewinnung oder die landwirtschaftliche Bewässerung, Aquakultur und Tiertränke darstellen, soll auf essenzielle Anwendungen beschränkt werden, um inakzeptable Risiken für Gewässer und Gewässerökosysteme von vorneherein zu vermeiden.“ Im Koalitionsvertrag wurde versprochen: „Analog zu bestehenden Regelungen zu Pestiziden in Naturschutzgebieten wollen wir Regeln für die Trinkwasserschutzgebiete finden.“ PAN Germany begrüßt ausdrücklich diese Positionen, denn dem Schutz unseres wichtigsten Lebensmittels – dem Trinkwasser – muss oberste Priorität eingeräumt werden, gerade in Hinblick auf die großen zukünftigen Herausforderungen der Versorgungssicherheit im Zeichen der

Klimakrise. PAN Germany ist enttäuscht, dass entgegen der Versprechungen bis zum heutigen Tage von Seiten der befassen Ministerien weder ein Entwurf vorgelegt noch ein Stakeholderdialog eingeleitet wurde, um die notwendigen Maßnahmen hinsichtlich Pestizidreduktion und -substitution in Trinkwassereinzugsgebieten zusammenzufassen und zu diskutieren. Dieses Koalitionsversprechen sollte schnellstmöglich in Angriff genommen werden. Die Nationale Wasserstrategie plädiert diesbezüglich für besondere Anreize für den Ökolandbau, insbesondere in den Trinkwasserschutzgebieten und in den Einzugsgebieten von Entnahmestellen für die Trinkwassergewinnung.

- **Refugialflächenansatz:** Der Schwund der Artenvielfalt auf und an den Agrarflächen ist dringendst zu reduzieren. Die negativen direkten und insbesondere die indirekten Auswirkungen von Pestiziden auf die Biodiversität können im Rahmen der Umweltrisikoprüfung im Zulassungsverfahren nicht ausreichend sicher prognostiziert und somit vermieden werden. Als wichtige Maßnahme in der Übergangszeit bis zum Ausstieg aus dem chemisch-synthetischen Pflanzenschutz, kann der Refugialflächenansatz ein sinnvolles Instrument sein, sofern dies in ein IPM-Konzept integriert wird und nicht nur Flächen in „Schutz- und Schmutzflächen“ unterteilt werden. Bereits im Aktionsprogramm zum Insektenschutz (APIS, 2019) wurde dies empfohlen, aber im Gegensatz zu anderen Maßnahmen bislang nicht umgesetzt. Die Bildung pestizidfreier Refugien auf den und angrenzend an die pestizidbehandelten Agrarflächen sollen Insekten, Bestäubern, Nützlingen u.a. Lebewesen die notwendigen Nahrungs- und Versteckmöglichkeiten bieten und die negativen Auswirkungen biodiversitätsschädigender Pestizide (insbesondere von Herbiziden) auf die Biodiversität kompensieren helfen. Nicht zu verwechseln ist dies mit der Schaffung von Ausgleichsflächen, die an anderer Stelle etabliert werden, weil sie nicht die notwendige flächennahe Schutzwirkung entfalten.
- **Keine chemisch-synthetischen Pestizide in HuK:** PAN Germany spricht sich für ein Verbot aller chemisch-synthetischen Pestizide für Laien und im Haus- und Kleingarten aus. Vielmehr sollten Beratung und Informationsangebote für nachhaltiges Gärtnern in den kommunalen Pflanzenschutzämtern und Informationsportalen ausgebaut werden. 479 Mittel haben in Deutschland eine HuK-Zulassung und dürfen von Laien ohne Sachkunde angewendet werden. Darunter sind zahlreiche Mittel, die allergische Reaktionen hervorrufen können, giftig oder sehr giftig für Wasserorganismen sind, Arbeitskleidung oder sogar einen Schutzanzug erfordern oder – wie das Bayer Garten Gemüse Schädlingfrei Decis AF mit dem Insektizid-Wirkstoff Deltamethrin – als bienengefährlich (B1) eingestuft sind. Selbst Herbizide sind für den HuK zugelassen. Fehlanwendungen, wie beispielsweise der Pestizideinsatz auf der versiegelten Garagenzufahrt, sind nicht zu verhindern.

Flankierende marktwirtschaftliche Instrumente nutzen

- **Pestizidabgabe:** Um die angestrebte Pestizidreduktion zu erwirken, braucht es ein Set an Maßnahmen. Eine klug gestaltete Pestizidabgabe kann als finanzielles Lenkungsinstrument wesentlich zur Pestizidreduktion beitragen und die Betriebe bei der Pestizidreduktion unterstützen.²⁰ Auch wenn der Koalitionsvertrag hierzu schweigt,

²⁰ Möckel, S. et al. (2021): Wirkung verschiedener Abgabenkonzepte zur Reduktion des

möchten wir auf die Möglichkeiten einer risikobasierten Pestizidabgabe als Lenkungs- und Finanzierungswerkzeug auf dem Weg zu einer nachhaltigen Pestizidreduktion und Transformation der Landwirtschaft hinweisen. Die landwirtschaftlichen Betriebe sind über Jahrzehnte dazu gebracht worden, chemisch-synthetische Pestizide als Mittel der Wahl im Pflanzenschutz zu verwenden. Alle Rahmenbedingungen – Forschung und Lehre, Förderkulissen, Flurbereinigungsprogramme, Absatzstrukturen, Anforderungen des Handels etc. – haben den Weg zu einer auf wenigen Kulturpflanzen basierenden, von chemischen Inputs abhängigen Landwirtschaft geformt. Erfahrungen aus anderen EU-Ländern liegen vor. Insbesondere die Möglichkeit, die Einnahmen aus der Pestizidabgabe zweckgebunden den Betrieben zukommen zu lassen, die Pestizide reduzieren und hierbei finanzielle Unterstützung brauchen, sollte nicht ungenutzt bleiben.

- **Förderprogramm für nicht-chemische, agrarökologische Verfahren auflegen:** Laut Koalitionsprogramm sollen Alternativen zu chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln gestärkt und die Forschung zum IPM unterstützt werden. PAN Germany plädiert für eine Förderung aller präventiven und kurativen nicht-chemischen, agrarökologischen Verfahren und empfiehlt hierzu eine Förderlinie für KMUs und institutionelle Forschung aufzulegen.
- **Pestizidzertifikate:** Zunehmend wird die Option diskutiert, ähnlich wie bei Co2, über eine Reduzierung von Kontingenten an „Verschmutzungsrechten“ Anreize zur Verringerung der Pestizid-Emissionen, sprich der Anwendung von Pestiziden, zu schaffen. PAN Germany ist noch dabei, hierzu eine Position zu erarbeiten. Zu klären ist hierbei u.a. Geschwindigkeit einer möglichen Umsetzung, Wirksamkeit und Zeithorizont zur Entfaltung der Wirksamkeit, behördliche Kontrollierbarkeit und-aufwand sowie zusätzlicher bürokratischer Aufwand für Betriebe. Diese und weitere Aspekte sind zu klären und im Vergleich zu anderen möglichen Maßnahmen zu bewerten. Hinsichtlich der Wirksamkeit des Emissionshandels, der als Vorbild dienen soll, macht Greenpeace folgende Aussage: „Die Bilanz sieht schlecht aus: Seit der Einführung des Emissionshandels 2005 bis heute ist von dem zentralen europäischen Instrument für den Klimaschutz keinerlei Wirkung ausgegangen“. Es ist somit angebracht, ein solches Instrument sehr genau und kritisch zu begutachten und andere Maßnahmen deswegen nicht zu verzögern oder gar auszusetzen.

Das Pestizid Aktions-Netzwerk e.V. (PAN Germany) informiert seit 1984 über die negativen Folgen des Pestizid- und Biozid-Einsatzes, setzt sich für ökologisch verträgliche und sozial gerechte Alternativen ein und ist Mitglied von PAN Europe und Teil des Internationalen PAN.

Kontakt: Susan Haffmans, susan.haffmans@pan-germany.org;
Susanne Smolka susanne.smolka@pan-germany.org

Pestizideinsatzes in Deutschland – eine Simulationsanalyse.
https://www.gls.de/media/PDF/Presse/Studie_Pestizid-Abgabe_in_Deutschland_2021.pdf