

Stellungnahme zum Referentenentwurf

des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

vom 21.07.2020

für ein Gesetz zum Schutz der Insektenvielfalt in Deutschland (Insektenschutzgesetz)

N II 1 – 7005 / 006-2020.0001

Hamburg, Oktober 2020

Seit 1984 informiert das Pestizid Aktions-Netzwerk e.V. (PAN Germany) über die negativen Folgen des Pestizid-Einsatzes, setzt sich für eine bessere Pestizid- und Chemikalienpolitik sowie für ökologisch verträgliche und sozial gerechte Alternativen ein. In dem Netzwerk sind neben Einzelpersonen 28 Organisationen aus den Bereichen Umwelt, Entwicklung, Verbraucher, Imkerei und Landwirtschaft zusammengeschlossen. Schwerpunkte der Arbeit von PAN Germany sind Informationsbereitstellung, Beteiligung an gesetzgeberischen Prozessen, Mitwirkung in Gremien und Öffentlichkeitsarbeit.

Allgemeine Erwägungen

PAN Germany begrüßt ausdrücklich den vorliegenden Referentenentwurf (hier: Entwurf) des Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) für ein Gesetz zum Schutz der Insektenvielfalt in Deutschland, hält die vorgeschlagenen Regelungen aber für nicht ausreichend, um dem dramatischen Schwund an Insekten im Besonderen und dem der Artenvielfalt im Allgemeinen entgegen zu treten.

Mit dem Insektenschutzgesetz sollen Maßnahmen des vom Bundeskabinett am 4. September 2019 verabschiedeten Aktionsprogramm Insektenschutz (APIS)¹ zügig in deutsches Recht umgesetzt werden. Dort werden neun thematische Handlungsbereiche beschrieben. Dazu heißt es im Entwurf, dass für die Umsetzung eines Teils dieser Maßnahmen Rechtsänderungen erforderlich seien und dass soweit diese die Ebene des formellen Gesetzesrechts betreffen, sie in einem Insektenschutzgesetz als Artikelgesetz zusammengefasst werden sollen.

Der vorgelegte Entwurf beschränkt sich aber nur auf solche Maßnahmen des APIS, die in die Zuständigkeit des BMU fallen, Rechtsänderungen werden nur für das Bundesnaturschutz- und Wasserhaushaltsgesetz vorgeschlagen. So sehr wir die Initiative des BMU begrüßen, aus Sicht von PAN Germany reicht dies nicht aus, um das verabschiedete APIS erfolgreich umzusetzen. Ein Insektenschutzgesetz, das einen der relevantesten Treiber des Insektenschwunds weitestgehend außer Acht lässt - die direkten und indirekten Folgen des intensiven Einsatzes von Pestiziden – wird das formulierte Ziel verfehlen *„den zentralen Ursachen des Insektensterbens entgegenzuwirken und die Lebensbedingungen für Insekten in Deutschland wieder zu verbessern“* (Referentenentwurf, A. Problem und Ziel). Hier wird von vornherein eine Chance vertan, dem dramatischen Insekten- und Artensterben effektiv entgegenzuwirken. Auf diese Weise wird auch das Versprechen aus dem Koalitionsvertrag von 2018 nicht erfüllbar sein, die Umwelt für kommende Generationen zu bewahren und den Schutz der biologischen Vielfalt, der Insekten und insbesondere der Bienen voranbringen. Ein wie im Koalitionsvertrag in Aussicht gestelltes „wirksames Engagement gegen Insektensterben“ (Koalitionsvertrag Zeile 617) ist nicht zu erreichen, wird der Pestizideinsatz derart ausgeklammert.

¹ Aktionsprogramm Insektenschutz, 2019:
https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/aktionsprogramm_insektenschutz_kab_inettversion_bf.pdf

Insektenschutz und biologische Vielfalt besitzen ihren eigenen Wert. Sie sind aber auch Voraussetzung und Treiber guter Ernten. Eine zukunftsfähige Landwirtschaft ist, gerade in Zeiten des Klimawandels, von dieser Vielfalt abhängig, denn die biologische (Insekten)Vielfalt ist Voraussetzung für Bodenfruchtbarkeit, Nützlinge, Bestäuber und sauberes Wasser. Es ist somit Eile geboten, dass das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) nachzieht, und den hier vorgelegten Entwurf entsprechend komplettiert und die im APIS vereinbarten Maßnahmen zur Regulierung von Pestiziden in die entsprechenden Rechtstexte überführt.

Vereinbarte Maßnahmen des APIS zur Regulierung des Pestizideinsatzes müssen zügig umgesetzt werden

Die Position der wissenschaftlichen Gemeinschaft ist eindeutig: Pestizide sind ein zentraler Faktor für den dokumentierten Schwund der Artenvielfalt². Empfehlungen des Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU)^{3,4}, Empfehlungen der EU Kommission zur Reduktion von Risiken und Einsatz synthetischer Pestizide in der Farm-to-Fork Strategie und der Biodiversitätsstrategie 2030⁵ und die wiederholten Rufe aus der Wissenschaft, dass die Situation dramatisch und der Handlungsbedarf akut sei⁶, müssen endlich vom BMEL zur Kenntnis genommen und notwendige Schritte zur Überwindung dieser Situation eingeleitet werden. In der aktuellen Veröffentlichung der Leopoldina⁵ bringen die Wissenschaftler*innen es auf dem Punkt: „Die Auswirkungen der Landnutzung auf die biologische Vielfalt sind vor allem abhängig von der Intensität der jeweiligen Nutzung, insbesondere dem Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und Düngung“ (S. 35). Ein relevanter Bereich für einen wirksamen und nachhaltigen Insektenschutz liegt nach Auffassung von PAN Germany in der Zuständigkeit des BMEL unter der Führung von Ministerin Klöckner. Insektenschutz benötigt die Minderung des Pestizideinsatzes in der Agrarlandschaft und nach dem SRU eines generellen Verbots in Schutzgebieten.

PAN Germany erwartet, dass die Maßnahmen des in der Bundesregierung vereinbarten APIS von Seiten des BMEL in dieser Legislaturperiode umgesetzt werden und der vorliegende Entwurf eines Insektenschutzgesetzes entsprechend ergänzt wird. Dazu gehört:

- den Schutz von Nicht-Zielorganismen, der biologischen Vielfalt und der Ökosysteme im Rahmen der Zulassung von Pestiziden besser sicherzustellen, (vgl. APIS 4.4)

² Brühl C.A. & J.G. Zaller, 2019: Biodiversity Decline as a Consequence of an Inappropriate Environmental Risk Assessment of Pesticides.
<https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fenvs.2019.00177/full>

³ SRU (2016): Umweltgutachten 2016.
https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2016_Umweltgutachten_HD.pdf?__blob=publicationFile

⁴ SRU, 2018: Für einen flächenwirksamen Insektenschutz.
https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2016_2020/2018_10_AS_Insektenschutz.pdf?__blob=publicationFile&v=19

⁵ Leopoldina, 2020: Biodiversität und Management von Agrarlandschaften.
https://www.leopoldina.org/uploads/tx_leopublication/2020_Akademien_Stellungnahme_Biodiversita%CC%88t.pdf

⁶ Ebd.

- den Schutz der Insekten bei den Anwendungsregelungen zu stärken (vgl. APIS 4.4) und
- den Einsatz von Pestiziden auf Bundesliegenschaften ab 2020 zu beenden (vgl. APIS 4.5),
- ein Anwendungsverbot von Pestiziden mit besonderer Relevanz für Insekten in ökologisch besonders schutzbedürftigen Bereichen durchzusetzen (vgl. APIS 4.1). Dabei sind die im vorliegenden Entwurf vorgenommenen Änderungen schützenswerter Räume im Naturschutzgesetz und nach Sicht von PAN Germany neben Herbiziden und Insektiziden ebenfalls biodiversitätsschädigende Fungizide zu berücksichtigen und die Anwendungsverbote rechtsverbindlich in die Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung zu überführen,
- den Refugialflächenansatz (vgl. APIS 4.2) aus PAN-Sicht als verbindliche Anwendungsaufgabe bei biodiversitätsschädigenden Pestiziden umzusetzen sowie
- Anwendungsbeschränkungen von glyphosatähnlichen Pestiziden festzulegen und die verbindliche Beendigung aller Anwendungen glyphosathaltiger Mittel bis zum 31. Dezember 2023 umzusetzen (vgl. APIS 4.3), jeweils mit den entsprechenden Änderungen in der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung.

Empfehlungen zum vorliegenden Referentenentwurf des BMU

Neben den vorangestellten allgemeinen Erläuterungen bitten wir folgende Empfehlungen und Änderungsvorschläge für den vorliegenden Referentenentwurf zu berücksichtigen. Konkrete Änderungsvorschläge sind in den eingerückten ***kursiven, fettgeschriebenen Textpassagen*** bzw. durch das Durchstreichen von Textpassagen und neue Vorschläge durch [neu] hervorgehoben.

Zu Artikel 1 (Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes)

Zu Nummer 1 (Änderung des § 1)

PAN Germany begrüßt die Bewertung von Böden, Geotopen sowie von historisch gewachsenen Kulturlandschaften in ihrer Bedeutung für die dauerhafte Sicherung der biologischen Vielfalt. Wir begrüßen ebenfalls, dass die Qualität der Landschaftsräume als schützenswertes Gut explizit benannt wird.

Zu Nummer 9 (Änderung von § 30)

Mit der neu eingefügten Nummer 7 in § 30 Absatz 2 Satz 1 werden artenreiches mesophiles Grünland, Streuobstbestände, Steinriegel und Trockenmauern in den Kreis der nach Bundesrecht gesetzlich geschützten Biotope einbezogen. PAN Germany hält diese Erweiterung für richtig und angemessen, schlägt jedoch vor, ebenfalls dauerhafte Pflanzensäume und Feldgehölze in der Feldflur mit aufzunehmen.

- Änderungsvorschlag § 30 (2) (1) Nr. 7 [neu]: artenreiches mesophiles Grünland, Streuobstbestände, Steinriegel und Trockenmauern **sowie dauerhafte Pflanzensäume und Feldgehölze in der Feldflur.**

Zu Nummer 10 (Einfügung eines neuen § 30a Ausbringen von Biozidprodukten)

PAN Germany begrüßt es ausdrücklich, dass durch die Einschränkung der Anwendung bestimmter Biozide in bestimmten ökologisch besonders schutzbedürftigen Teilen von Natur und Landschaft, ein besserer Schutz der Insekten im Besonderen und der Biodiversität im Allgemeinen erreicht werden soll. Die starke Begrenzung auf solche Biozide mit bestimmungsgemäßer insektizider Wirkung greift für dieses Ziel jedoch viel zu kurz, denn Biozide mit direkten oder indirekten nachteiligen „Nebenwirkungen“ auf Insekten und Artenvielfalt bleiben von den Regelungen unberührt. Dies ist weder zielführend noch konsistent zu den im APIS vorgeschlagenen Maßnahmen zur Beschränkung der Pestizidverwendung. Dort sollen beispielsweise Herbizide stärker reguliert werden, obgleich ihr „*mode of action*“ sich nicht gegen Arthropoden richtet. Bei den Bioziden sollten deshalb ebenfalls solche Mittel mit direkten unerwünschten Nebenwirkungen sowie indirekten Wirkungen auf Insekten und das Nahrungsnetz berücksichtigt werden. Nach Auffassung von PAN Germany ist es zielführender, solche Biozidanwendungen in schutzbedürftigen Gebieten zu beschränken, die häufig im Außenbereich eingesetzt und einen nachgewiesenen Umwelteintrag verursachen. Neben den bereits aufgeführten Produktarten 8 und 18 sind folgende Anwendungen zu nennen, für die umweltschonendere Alternativen zur Verfügung stehen: filmgeschützte Außenanstriche und -putze und Schutzmittel für Baumaterialien (PA 7 und PA 10), Rodentizide in Kanalsystemen (PA 14) sowie Antifouling-Anstriche für Sportboote (PA 21).

- Änderungsvorschlag § 30a (3) [neu]: der Einsatz von Nagetierködern der Produktart 14 des Anhangs V der Verordnung (EU) Nr. 528/2012 (Rodentizide) in Regen- und Abwasserkanälen,
- Änderungsvorschlag § 30a (4) [neu]: die Verwendung von filmgeschützten Aussenanstrichen, Putzen, Mauerschutzmitteln und anderen regenexponierten biozidbehandelten Baumaterialien der Produktarten 7 und 10 des Anhangs V der Verordnung (EU) Nr. 528/2012 (Filmschutz, Baumaterialien),
- Änderungsvorschlag § 30a (5) [neu]: die Verwendung, Reparatur und Reinigung biozidhaltiger Antifoulinganstriche der Produktart 21 des Anhangs V der Verordnung (EU) Nr. 528/2012 (Antifouling-Produkte) bei Sportbooten in und an Binnengewässer schutzbedürftiger Gebiete

Erteilung von Ausnahmen vom Verbot: Es wird begrüßt, dass Ausnahmen nur im spezifischen Einzelfall, nur zum Schutz der menschlichen Gesundheit und zeitlich begrenzt erteilt werden sollen. Allerdings sollte dies noch weiter mit Kriterien konkretisiert werden. So sollte an geeigneter Stelle im Rechtstext ergänzt werden, dass eine Ausnahme nur bei einer Notfallsituation („Gefahr-im-Verzuge“) erfolgen darf, sofern keine anderen biozidfreien Alternativverfahren zur Verfügung stehen. Alternativverfahren sind beispielsweise der Einsatz von Nützlingen oder physikalisch-mechanische Bekämpfungsmethoden, wie sie beim Auftreten von Eichenprozessionsspinner eingesetzt werden können. Im Sinne von Transparenz, zur Verhinderung unerlaubter Anwendungen und für eine effektive Umweltüberwachung ist es außerdem angezeigt, im Rechtstext an geeigneter Stelle zu verankern, dass alle Ausnahmeentscheidungen mit Informationen zur Frist, zur Begründung und den genauen Anwendungsaufgaben von den befassen Länderbehörden zu veröffentlichen sind. Die Intranspa-

renz des Pestizideinsatzes in Schutzgebieten wird von PAN Germany scharf kritisiert⁷, dasselbe Defizit sollte sich nicht bei den Bioziden einschleichen.

Ergänzend: Laut APIS (vgl. 4.5.) soll der Einsatz von Bioziden auf Bundesliegenschaften ab 2020 beendet werden. Darüber hinaus hält PAN Germany es für notwendig, den Einsatz von Bioziden aus Luftfahrzeugen generell zu untersagen und nur in oben dargestellten Ausnahmen nach Prüfung zu erlauben, da viele Nichtzielorganismen, insbesondere Insekten, durch diese Anwendungsmethode in Mitleidenschaft gezogen werden. Diese beiden Ergänzungen sollten an jeweils geeigneter Stelle im Entwurf (ggf. im Entwurf der Biozid-Durchführungsverordnung (ChemBiozidDV)) verbindlich festgeschrieben werden.

Zu Nummer 12 (Einfügen eines neuen § 41a)

PAN Germany begrüßt die neuen Regelungen zum Schutz von Tieren und Pflanzen vor nachteiligen Auswirkungen von Beleuchtungen. Der Absatz 4 enthält ein Verbot der Verwendung von Insektenfallen außerhalb geschlossener Räume, bei denen Insekten mittels künstlicher Lichtquellen angelockt werden. Das Verbot sollte an geeigneter Stelle im Entwurf mit einer Verpflichtung zur systematischen Überwachung des Produktangebots und mit entsprechenden Vorschriften zur Auslobung und Kennzeichnung von auf dem deutschen Markt angebotenen Lichtfallen unterfüttert werden.

Ergänzung bzgl. Regelungen zum Einsatz von Pestiziden im BNatSchG

Im deutschen Pflanzenschutzgesetz (PflSchG) werden unter § 22(1) weitergehende Länderbefugnisse festgelegt, um Vorschriften zu erlassen, die die Anwendung von Pestiziden in Schutzgebieten nach wasserrechtlichen oder naturschutzrechtlichen Bestimmungen zu regeln. Damit soll der Artikel 12 der EU-Rahmenrichtlinie zum nachhaltigen Einsatz von Pestiziden 128/2009/EG umgesetzt werden, der vorgibt, den Pestizideinsatz in „bestimmten Gebieten“ wie Naturschutz-, Vogelschutz- oder Gewässerschutzgebieten soweit wie möglich zu minimieren oder zu verbieten. Aus Sicht von PAN Germany erfolgt die Umsetzung dieser Länderbefugnisse im Rahmen der Schutzgebietsverordnungen unzureichend und intransparent. Der Art. 5 BNatSchG sollte entsprechend aktualisiert und verbessert werden. So müssen die dort beschriebenen Grundsätze der guten fachlichen Praxis diesem im Pestizidrecht verankerten Minimierungsgebot folgen. Mehr Transparenz wäre hier die Minimalforderung von PAN Germany, sowohl in Hinblick auf Rückausnahmen von Pestizid-Anwendungsverböten in Schutzgebieten, wie auch hinsichtlich des Einsatzes von Pestiziden in Schutzgebieten⁸. An geeigneter Stelle sollte deshalb eine verpflichtende Berichterstattung in den Rechtstext eingepflegt werden, um eine Übersicht zum Einsatz von Pestiziden und dem Umfang von Rückausnahmen von Anwendungsverböten zu generieren und öffentlich verfügbar zu machen.

⁷ PAN Germany, 2019: Schutzgebiete vor Pestiziden schützen. <https://pan-germany.org/download/schutzgebiete-vor-pestiziden-schuetzen/>

⁸ Ebd.

Zu Artikel 2 (Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes)

Zu Nummer 3 (Einfügung eines neuen § 38b)

PAN Germany begrüßt die Änderungsvorschläge im Wasserhaushaltsgesetz zur Anwendung von Pflanzenschutzmitteln an Gewässern und die Festlegung pestizidfreier Randstreifen. Allerdings ist es nicht nachvollziehbar, wieso mit Blick auf das Schutzziel, Kleingewässer (< 10 ha) dabei ausgenommen werden. Die Ausnahme der vorgeschlagenen Verschärfungen für „kleine Gewässer von wasserrechtlich untergeordnete Bedeutung“ irritiert, da doch gerade diese Gewässer für den Insektenschutz und den Erhalt der Artenvielfalt von erheblicher Bedeutung sind. Die Ergebnisse von Kleingewässeranalysen belegen die Belastungen mit Pestiziden und Tierarzneimitteln⁹. Fazit: Sowohl Große als auch kleine Gewässer müssen für einen effektiven Insektenschutz vor dem Eintrag von Pestiziden besser geschützt werden. Des Weiteren sollten alle Eintragspfade von Pestiziden berücksichtigt werden. Deshalb lehnt PAN Germany die Verringerung des Abstands von 10 auf 5 Metern bei begrünten Randstreifen ab. Zudem sollten landwirtschaftlich genutzte Flächen mit Hangneigung strengerer Abstandsregeln und Bewirtschaftungsauflagen zur Unterbindung von Hangerosion unterliegen, da der Run-off als auch die Abdrift von Pestiziden bei Hanglage wesentlich größer sein können.

- Änderungsvorschlag §38b: Anwendung von Pflanzenschutzmitteln an Gewässern
*Unbeschadet weitergehender Regelungen im Pflanzenschutzrecht, ist die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln innerhalb eines Abstandes von zehn Metern landseits zur Böschungsoberkante von Gewässern nicht zulässig. **Bei landwirtschaftlich genutzten Flächen mit Hangneigung an Gewässern nach §38a, ist die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln innerhalb eines Abstandes von zwanzig Metern landseits zur Böschungsoberkante von Gewässern nicht zulässig.** Bei Gewässern ohne ausgeprägte Böschungsoberkante ist die Linie des Mittelwasserstandes des Gewässers für den Mindestabstand maßgeblich. ~~Abweichend von Satz 1 und 2 beträgt der einzuhaltende Mindestabstand fünf Meter, wenn eine geschlossene, ganzjährig begrünte Pflanzendecke vorliegt. Die Sätze 1 bis 3 gelten nicht für kleine Gewässer von wasserwirtschaftlich **ökologisch** untergeordneter Bedeutung.~~*

Ergänzend: Das APIS sieht es für Notwendig an, die Anwendung von bestimmten Bioziden im Sinne eines besseren Insektenschutzes besser zu regulieren. Es bedarf hierzu auch Ergänzungen im WHG, denn die Anwendung bzw. Nutzung von Biozidprodukten und bestimmten biozidbehandelten Produkten in Gewässernähe kann zu entsprechenden Einträgen führen.

- Änderungsvorschlag §38c [neu]: Anwendung von Bioziden an Gewässern
Unbeschadet weitergehender Regelungen im Biozidrecht, ist die Außenanwendung von Biozidprodukten der Produktarten (PA) 8, 7, 10, 14, 18 und 21 sowie von biozidbehandelten Erzeugnissen mit Biozidprodukten der PA 7 innerhalb eines Abstandes von zehn

⁹ Casado, J. et al., 2019: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0048969719311969>

Metern, bei Hangneigung innerhalb eines Abstands von 20 Metern, landseits zur Böschungsoberkante von Gewässern nicht zulässig. Bei Gewässern ohne ausgeprägte Böschungsoberkante ist die Linie des Mittelwasserstandes des Gewässers für den Mindestabstand maßgeblich. Die Länder können auf Antrag zeitlich befristete Ausnahmen vom Abstandsgebot bei einer begründeten akuten Gefahr für die menschliche Gesundheit gewähren, sofern keine anderen biozidfreien Alternativverfahren zur Verfügung stehen.