

Gemeinsame Stellungnahme des Naturschutzbunds Deutschland e.V. (NABU) und des Deutschen Naturschutzrings e.V. (DNR) zur Diskussionsgrundlage eines Zukunftsprogramm Pflanzenschutz

2. Mai 2024

Generelle Anmerkungen:

Diese Stellungnahme erfolgt im Rahmen eines breit angelegten Beteiligungsprozesses seitens des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) zur Erarbeitung eines Zukunftsprogramms Pflanzenschutz (ZP). Grundsätzlich begrüßen wir die Beteiligung von relevanten Stakeholdern. In diesem Fall trägt dieser Prozess jedoch zu einem weiteren Aufschub von dringend benötigten Maßnahmen bei. Das im Koalitionsvertrag versprochene Pestizidreduktionsprogramm wurde bereits für Beginn 2023 angekündigt. Das Ideenpapier Zukunftsprogramm Pflanzenschutz (ZP) ist zudem bislang ein Vorschlag des BMEL, keine ressortabgestimmte Position der Bundesregierung, welche hier aufgrund der Dringlichkeit des Themas notwendig wäre. Auch wenn die im Papier aufgeführten Maßnahmen und Vorhaben an sich sinnvoll sein können, fehlt bislang eine konkrete Ausgestaltung. Daher kann das ZP höchstens als ein Sammelsurium an Maßnahmen betrachtet werden, nicht aber als ein strategischer Ansatz zur tatsächlichen Reduzierung des Pflanzenschutzmitteleinsatzes. Es fehlt eine Priorisierung der Maßnahmen sowie ein dazu passender Zeitplan. Zudem fehlt eine Abschätzung der notwendigen finanziellen Mittel und woher diese kommen sollen. An dieser Stelle sei auch angemerkt, dass die Umsetzung von Einzelmaßnahmen nicht unbedingt von der Verabschiedung eines Zukunftsprogramms abhängen sollte, sondern bereits laufende Prozesse auch unabhängig davon weiter vorangetrieben werden müssen. Begrüßenswert ist, dass das BMEL sich zum Ziel des European Green Deal und der Farm-to-Fork-Strategie, den Einsatz und das Risiko von Pflanzenschutzmittel bis 2030 zu halbieren, bekennt. Dieses soll laut ZP 2026 und 2031 überprüft werden. Leider fehlt ein Ansatz, wie das Erreichen des Ziels gemessen werden soll.

Es ist mehr als abträglich, dass die Gesetzesvorlage zur nachhaltigen Verwendung von Pflanzenschutzmitteln auf europäischer Ebene (SUR) vorerst als gescheitert zu betrachten ist. Umso wichtiger und gleichzeitig umso schwieriger wird es nun national den eingeschlagenen Weg weiter zu beschreiten. Deswegen braucht es hier eine verlässliche, gut durchdachte und mit finanziellen Mitteln hinterlegte Politik, die den landwirtschaftlichen Betrieben den Weg in die Zukunft aufzeigt und ihnen Unterstützung zusichert. Die vielen Betriebe, die sich bereits auf den Weg gemacht haben (z.B. ökologisch wirtschaftende Betriebe oder regenerativ wirtschaftende Betriebe), müssen weiter unterstützt werden.

Im Folgenden konzentrieren wir uns auf eine Auswahl von Maßnahmen, die aus Sicht von DNR und NABU prioritär in das Zukunftsprogramm Pflanzenschutz einfließen und noch in dieser Legislatur umgesetzt werden sollten¹:

- 1) Vorbeugende Maßnahmen stärken: Integrierten Pflanzenschutz (IPS) endlich umsetzen
- 2) Überarbeitung der "guten fachlichen Praxis" (gfP)
- 3) Pflanzenschutzmittel (PSM)-Einsatz in Schutzgebieten gesetzlich regulieren
- 4) Toxic Load Indicator (TLI) als Indikator einführen
- 5) Einführung eines Einsatzdatenregisters
- 6) Fortführung und den Ausbau des Umweltmonitorings
- 7) Einführung einer Pestizidabgabe
- 8) Ausschöpfung der Mittel aus der Gemeinsamen Agrarpolitik
- 9) Refugialflächenansatz verankern

Unerlässlich zur gesetzten Erreichung des Reduktionsziels ist der weitere Ausbau der ökologischen Landwirtschaft auf das Ziel von mindesten 30 Prozent der landwirtschaftlichen Fläche. Dazu braucht es vor allem eine finanzielle Ausstattung der Biostrategie.

1) Vorbeugende Maßnahmen stärken: Integrierten Pflanzenschutz (IPS) endlich umsetzen

Die allgemeinen Grundsätze des Integrierten Pflanzenschutz (IPS) setzen ähnlich zum Ökolandbau auf die Nutzung natürlicher Regelmechanismen. Der IPS ist ordnungsrechtlich sowohl auf EU- (EU-Pestizid-Rahmenrichtlinie 2009/128/EG, Artikel 14 und Anhang III) als auch auf Bundesebene (§ 3 Pflanzenschutzgesetz) verankert. Die Prinzipien des IPS sehen vor, Pflanzenschutzmittel nur dann einzusetzen, wenn vorbeugende Maßnahmen und nicht-chemische Bekämpfungsmaßnahmen nicht greifen und bestimmte Schadschwellen überschritten werden. Zum präventiven Pflanzenschutz zählen beispielsweise Maßnahmen wie die Wahl regional angepasster und resistenter Sorten/Arten, passende Anbau- und Pflegeverfahren (z. B. diversifizierte Fruchtfolge und Bearbeitungspausen) und die Förderung von Nützlingen in der Landwirtschaft. So ist die Bewirtschaftung der meisten Kulturen unter Einhaltung des IPS auch ohne Herbizide möglich. Ferner kann der sehr hohe Fungizideinsatz bei Wein- und Apfelkulturen durch die Umstellung auf pilzwiderstandsfähigere Sorten eingeschränkt werden.

Die Einhaltung des IPS wird allerdings durch vielerlei Faktoren erschwert. Zuerst erlauben die in Anhang III der EU-Pestizid-Rahmenrichtlinie skizzierten Leitlinien erheblichen Interpretationsspielraum, weil die Grundsätze des IPS rechtlich nicht konkretisiert sind. Obwohl das EU-Recht eine Konkretisierung fordert, kommt Deutschland den Anforderungen der EU-Pestizid-Richtlinie nicht nach. **Daher muss das Bundesrecht an das EU-Recht angepasst werden.** Hinzu kommt, dass die Pflanzenschutzämter und -dienste der Länder personell unzureichend besetzt sind, sodass die Umsetzung und Einhaltung des IPS kaum kontrolliert werden können. Der personelle Mangel ist aber auch deshalb problematisch, weil Landwirt*innen nicht vollumfänglich über Schadschwellen und den optimalen Einsatzzeitpunkt von Pflanzenschutzmitteln beraten werden können. **Das erfordert eine**

¹ Eine ausführliche Darstellung der Forderungen des NABU finden Sie hier:
<https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/landwirtschaft/pestizidpolitik/210414-pestizid-position-nabu.pdf>

intensivere Unterstützung der Landwirt*innen durch Berater*innen, die ihr umfassendes Fachwissen zur Kulturführung vermitteln. Insbesondere die intensive, konventionelle Landwirtschaft setzt nicht (ausreichend) auf ackerbauliche und -pflegerische Maßnahmen, breite Fruchtfolgen oder eine Stärkung natürlicher Ökosysteme zur Nützlingsförderung. Eine Art der Landbewirtschaftung ohne diese Maßnahmen ist daher nur dank hoher Dünge- und Pflanzenschutzmittelgaben möglich. Genau diese Betriebe haben deshalb auch das höchste Einsparpotenzial an Pflanzenschutzmitteln, ohne signifikante Einbußen von Ertrag oder Profitabilität.

2) Überarbeitung der guten fachlichen Praxis

Wir begrüßen das Vorhaben des BMEL zur Überarbeitung der guten fachlichen Praxis (gfp). Ein Versuch dazu ist bereits 2015 gescheitert und sollte jetzt unbedingt als Priorität behandelt werden. Unbedingt anzupassen sind:

- IPS muss als verbindliche Rechtsnorm festgeschrieben werden.
- Nicht-chemische PSM sollten als Norm, nicht wie bislang als Alternative, definiert werden.
- Das notwendige Maß muss im Sinne der IPS als letztes Mittel der Wahl neu definiert werden.

Ein sehr ausführlicher Forderungskatalog zur ehemals geplanten Überarbeitung der gfp von PAN (Pestizid-Aktions-Netzwerk) von 2015 beschreibt ausführlich die notwendigen, immer noch aktuellen Änderungen².

3) Einsatz in Schutzgebieten regulieren

Ein Verbot von chemisch-synthetischen Pestiziden in allen Naturschutzgebieten, Managementzonen von Nationalparks, Pflegezonen von Biosphärenreservaten, gesetzlich geschützten Biotopen im Sinne des § 30 des BNatSchG, FFH-Gebieten und in relevanten Lebensräumen und Nahrungshabitaten von durch EU-Recht geschützten Vogelschutzgebieten. Ausnahmen vom Verbot für Sonderkulturen wie im Wein-, Obst- oder Gemüsebau können genehmigt werden, sofern diese durch Programme zur Pestizidreduktion und zur Förderung der biologischen Vielfalt in den Sonderkulturen begleitet werden.

4) Toxic Load Indicator (TLI) als Indikator einführen

Der Bedarf für Indikatoren, die sowohl wissenschaftlich aussagekräftig als auch allgemeinverständlich sind, ist zur Information der Öffentlichkeit und zur politischen Steuerung von großer Bedeutung. Für unterschiedliche Schutzziele und räumliche sowie zeitliche Ebenen steht eine Vielzahl an Risikoindikatoren zur Verfügung. Der Toxic Load Indicator (TLI) kann zur Berechnung von Toxizität und Umweltverhalten der Pflanzenschutzmittel herangezogen werden. Dieser verrechnet ähnlich zum SYNOPS Daten aus Standard-Toxizitätstests und Daten zum Umweltverhalten von Wirkstoffen zu einem numerischen Wert. Ein solcher Index kann daher das Gefährdungspotential anzeigen. Erst in Kombination mit den Einsatzdaten kann der TLI aber zur Risikoabschätzung herangezogen werden. Die Einsatzdaten sind entscheidend zur Bestimmung des Risikos, weil nur die Einsatzdaten, und nicht die Absatzdaten, eine Einschätzung der Exposition und somit, eine Prognose darüber, welche Wirkstoffe in welchen Konzentrationen in die Umwelt gelangen und dort auf Lebewesen wirken, erlauben. Um das Risiko, das sich aus Toxizität und Exposition ergibt, durch eine dementsprechende

² http://www.pan-germany.org/download/PAN_Stellungnahme_Grundsätze-gfp_2015.pdf

Strategie reduzieren zu können, muss daher neben der Berechnung der Toxizität auch ein Bezug zum Einsatz pro Fläche hergestellt werden.

5) Schaffung einer verlässlichen Datengrundlage zum Einsatz von Pflanzenschutzmitteln

Ohne eine eindeutige Datengrundlage und einen festgelegten Ausgangswert wird es schwer sein, den Erfolg der PSM-Reduktion zu messen. Deshalb ist eine rechtliche Verpflichtung zur Erhebung, Auswertung und Veröffentlichung von Verkaufs- und Anwendungsdaten von Pestiziden zur Schaffung einer besseren Datengrundlage der Umweltbelastung durch Pestizide unmittelbar einzuführen. Diese muss im Einklang mit den Zielen der SAIO sein, die 2028 in Kraft tritt.

6) Ausbau des Umweltmonitorings

Ein begleitendes Umweltmonitoring zur Feststellung der Umweltauswirkungen des Pflanzenschutzmitteleinsatzes ist unerlässlich. Das Kleingewässermonitoring liefert wichtige Daten und sollte unbedingt weiter fortgeführt werden. Weitere Monitoringprogramme zu Rückständen und Ablagerungen in Gewässern und Böden und zu den Auswirkungen auf die unter- und oberirdische Biodiversität sollten zusätzlich aufgebaut werden.

7) Einführung einer Pestizidabgabe

Die Einführung einer Pestizidabgabe kann zu großen PSM-Einsparungen führen, indem die externen Kosten internalisiert werden und somit das Verursacherprinzip Anwendung findet. Der Vorteil dieses Instruments ist, dass es schon zahlreiche Studien³ zur Ausgestaltung und konkrete Anwendungen sowie Erfahrungswerte aus anderen Ländern gibt. Die Gelder können in die Förderung von öffentlichen Pflanzenschutzämtern zur Beratung und Schulung von IPS fließen.

8) Ausschöpfung der Mittel aus der Gemeinsamen Agrarpolitik

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) bietet Chancen zur Finanzierung bzw. Förderung von PSM-Reduktion. Ansatzpunkte sind hier aktuell die Förderung der Umstellung und der Beibehaltung des ökologischen Landbaus, die Ökoregelung 1 zur Anlage von Brachen und Blühstreifen zur Nützlingsförderung, die Ökoregelung 2 zu vielfältigen Fruchtfolgen, die Ökoregelung 7 zum Verzicht auf Pflanzenschutzmittel und weitere Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen der Länderprogramme, die extensive Ackerbewirtschaftung fördern. Diese Möglichkeiten sollten weiter ausgeschöpft werden, um das Erreichen des Reduktionsziels auch finanziell zu unterstützen.

9) Refugialflächenansatz verankern

Wir begrüßen das Vorhaben des BMEL, den Refugialflächenansatz rechtlich zu verankern. Wichtig für die Wirksamkeit ist, dass die ausgleichende Fläche direkt am entsprechenden Schlag angelegt wird.

³ https://www.gls.de/media/PDF/Presse/Studie_Pestizid-Abgabe_in_Deutschland_2021.pdf