



Stellungnahme des Industrieverbands Agrar (IVA) zur Diskussionsgrundlage für die Erarbeitung eines „Zukunftsprogramms Pflanzenschutz“ des BMEL

“Mit nachhaltigem Pflanzenschutz die Ernten der Zukunft sichern und die Abhängigkeit von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln verringern”

Zusammenfassung

Der Industrieverband Agrar e. V. (IVA) unterstützt die Ziele der Farm-to-Fork-Strategie (F2F) der Europäischen Union, allen voran die Förderung der Biodiversität und die Vorbereitung der Landwirtschaft auf den fortschreitenden Klimawandel bei gleichzeitig wachsenden Anforderungen an die Ernährungssicherung. Zudem bekennt sich der IVA zu den Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft (hier vor allem im Hinblick auf die Empfehlungen zu Pflanzenschutz), um in Deutschland eine wirtschaftlich tragfähige und nachhaltige landwirtschaftliche Produktion zu erhalten. Angesichts der steigenden Herausforderungen im Ernteschutz – beispielhaft genannt seien immer weniger geeignete Behandlungsmöglichkeiten in Folge fortschreitender Wirkstoffverluste, fehlende Alternativen für den politisch gewünschten Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel, Innovationsstau, insbesondere durch ein nicht auf biologische Pflanzenschutzmittel und Low Risk-Produkte und weitere Alternativen ausgerichtetes Zulassungssystem – begrüßen wir die Pläne des Bundeslandwirtschaftsministeriums (BMEL), die Zukunftsfähigkeit des Pflanzenschutzes zu stärken.

Die vorgelegte Diskussionsgrundlage für die Erarbeitung eines „Zukunftsprogramms Pflanzenschutz“ verfehlt in der vorliegenden Form diese Kernziele jedoch durch eine einseitige Fokussierung auf ein nicht zielführendes und nicht evidenzbasiertes Pflanzenschutz-Reduktionsprogramm. Deutschland beschreitet bereits einen radikalen Reduktionspfad und wird die europäischen Zielvorgaben, je nach Zugrundelegung des Referenzzeitraums, mehr als erfüllen. Großen Handlungsbedarf sehen wir hingegen bei der langfristigen Absicherung des Ernteschutzes und in der Innovationsfreundlichkeit des Zulassungssystems für Pflanzenschutzmittel, um Alternativen in den Markt zu bringen – beide Punkte werden in der Diskussionsgrundlage des Zukunftsprogramms vernachlässigt, sollten aber zu Schwerpunkten gemacht werden.

Zudem sehen wir bei vielen im Entwurf aufgeführten Aspekten ähnliche Ansätze, welche über den Entwurf einer Verordnung zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln (SUR) auf europäischer Ebene hätten umgesetzt werden sollen. Die Position der Bundesregierung zum SUR-Entwurf war stets, dass bisherige Bemühungen bei der Reduktion von Pflanzenschutzmitteln ausreichend berücksichtigt werden sollten und Einschränkungen in der landwirtschaftlichen Praxis einheitlich in Europa festgelegt werden müssten, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Als sich das Scheitern der Verordnung im November 2023 abzeichnete, warnte der IVA bereits davor, dass wir künftig einen Flickenteppich aus Mitgliedsstaaten haben, die die Reduktionsziele der Farm to Fork-Strategie energisch umsetzen und solchen, die sie verzögern. Wir forderten die Bundesregierung damals auf, dass aus der nationalen Umsetzung keine weiteren Wettbewerbsverzerrungen zum Nachteil der deutschen Landwirtschaft erwachsen. An diese Grundsätze sollte sich das BMEL auch bei einer

Ausgestaltung eines nationalen Zukunftsprogramms halten und nationale Einschränkungen (ohne Kompensationsmöglichkeiten) streichen.

Die Kernkritikpunkte des IVA am Zukunftsprogramm

- a. Fehlende wissenschaftliche Basis der Reduktionsziele für den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln
- b. Mangelnde Berücksichtigung des bereits stattgefundenen und weiter stattfindenden systemischen Verlusts von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffen als Konsequenz der Zulassungs-VO 1107/2009
- c. Überschätzung der Verfügbarkeit und der Möglichkeiten von Alternativen zu chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln
- d. Unzureichende Fokussierung auf das Potenzial von Innovationen für die Reduktion im Pflanzenschutz und fortgesetzte – auch finanzielle – Förderung digitaler Technologien sowie der Präzisionslandwirtschaft im Rahmen des integrierten Pflanzenschutzes
- e. Die sich ergebenden Konsequenzen für die Landwirtschaft, insbesondere für den Anbau von Sonderkulturen und weitere Anwendungsbereiche (z. B. Forstwirtschaft, Erwerbsgartenbau, etc.), aufgrund fehlender Pflanzenschutzmittel als letztes Mittel im integrierten Pflanzenschutz, wurden nicht ermittelt.
- f. Fehlende Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Ernährungssouveränität (Selbstversorgungssicherheit) innerhalb Deutschlands und der EU sowie auf das globale Ernährungssystem

Der IVA plädiert dafür, sich für die Erarbeitung eines „Zukunftsprogramms Pflanzenschutz“ an den Empfehlungen im Abschlussbericht der Zukunftskommission Landwirtschaft, den Empfehlungen des BVL-Projekts „Pflanzenschutzmittel-Zulassung 2030“ zu orientieren, anstatt weitere Einschränkungen für die Landwirtschaft zu erlassen.

Die Lösungsvorschläge des IVA

- **Politik und Kommunikation zum Pflanzenschutz**
 - Realismus in der Debatte zum Pflanzenschutz suchen – Nutzen von Pflanzenschutzmitteln betrachten und darstellen
 - Kommunikation zwischen relevanten Akteuren und gemeinsame Umsetzung von Handlungsempfehlungen anstreben/fördern (Kooperation statt Ordnungsrecht!)
- **Wirkstoff- und Produktbewertung von Pflanzenschutzmitteln**
 - Harmonisierung auf EU-Ebene aktiv voranbringen. Die Mitgliedsstaaten müssen ihren zonalen Bewertungsauftrag bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln erfüllen.
 - Konsequenzen von Wirkstoffverlusten in der EU-Bewertung berücksichtigen. Ein aktuell genehmigter Wirkstoff darf erst dann seine Genehmigung verlieren, wenn eine gleichwertige Alternative verfügbar ist.
 - Verbleibende Wirkstoffe sinnvoll mit nicht-chemischen Alternativen kombinieren, biologische und Low Risk-Produkte verstärkt in zukünftige IPS-Konzepte integrieren
 - Naturstoffe und Biologicals: Guidance-Dokumente und Bewertungspraxis (weiter) anpassen, um z. B. Naturstoffe und neue Wirkstoffklassen wie RNAi für den Ökolandbau und/oder den Integrierten Pflanzenschutz zu erhalten oder verfügbar zu machen

▪ Innovation und Digitalisierung

- Neue Anwendungstechnik in der Zulassung trägt zu Risikominderung bei und verbessert die Akzeptanz der Technik: Berücksichtigung dieser in Risikobewertung und -management
- Die Umsetzung des digitalen Etiketts (Projekt „AgriGuide“) unterstützen für einfache und sachgerechte Anwendung und Dokumentation
- Datenbereitstellung zwischen Beteiligten gewährleisten und tagesaktuelle Bereitstellung der PSM-Daten über die BVL-Schnittstelle ermöglichen
- Die Umsetzung sollte harmonisiert auf EU-Ebene durch Unterstützung von bestehenden Initiativen, z. B. EUPAF, erfolgen.

Die Position des IVA zum Zukunftsprogramm Pflanzenschutz

Die vorgeschlagene Diskussionsgrundlage zur Erarbeitung eines Zukunftsprogramms Pflanzenschutz soll die Ziele aus der Farm-to-Fork-Strategie (F2F) im Rahmen des europäischen Green Deal, die Vorschläge aus dem Abschlusspapier der Zukunftskommission Landwirtschaft sowie die Ergebnisse des BVL-Projekts „Pflanzenschutzmittel-Zulassung 2030“ umsetzen. Ziel der F2F-Strategie sowie der Zukunftskommission Landwirtschaft in Deutschland ist die Entwicklung eines sozial fairen, gesunden und umweltfreundlichen (nachhaltigen) Lebensmittelsystems.

Der Industrieverband Agrar e. V. (IVA) unterstützt nachdrücklich die Ziele dieser beiden Initiativen, die Resilienz der Landwirtschaft gegenüber künftigen Herausforderungen wie dem Klimawandel zu stärken, die Risiken von Pflanzenschutzmitteln auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt weiter zu reduzieren und die Vielfalt von Pflanzenschutzmittelwirkstoffen für den Integrierten Pflanzenschutz (IPS) zu erhalten.

Im Rahmen des BVL-Projekts „Pflanzenschutzmittel-Zulassung 2030“ wurde sehr klar herausgearbeitet, dass die Anzahl chemisch-synthetischer Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffe als letztes Mittel im IPS in vielen Bereichen nicht mehr ausreicht und weiter zurückgehen wird. Pflanzenschutzmittel gehören zu den am strengsten regulierten Chemikalien überhaupt. Mit Inkrafttreten der Zulassungsverordnung 1107/2009 wurden so genannte „cut off“-Kriterien für die Neu- und Wiedergenehmigung von Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffen etabliert, die nun ihre Wirkung zeigen, wie z. B. das neue Kriterium ED (endokrine Disruption). Dadurch sind die Hürden drastisch gestiegen, was bereits zu einer spürbaren Abnahme in der Verfügbarkeit von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffen geführt hat und weiter führen wird.

Vor allem im Obst- und Gemüsebau sowie im Sonderkulturbereich, wo der Selbstversorgungsgrad in Deutschland sehr gering ist, ist die Situation bereits verheerend. Hier wird mittelfristig der Ernteschutz nur noch sehr schwer zu gewährleisten sein. Zudem sehen wir, dass die Alternativen wie biologische Pflanzenschutzmittel und Low Risk-Produkte bei weitem diese Lücke nicht ausfüllen können, siehe Abbildung 1:

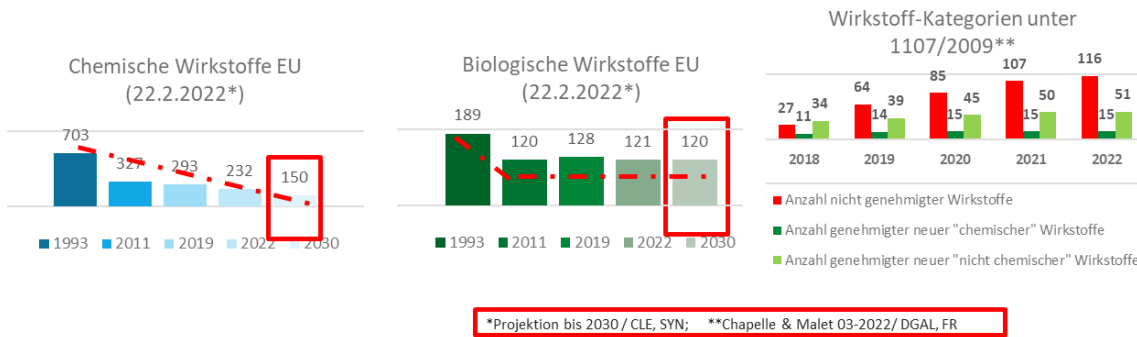
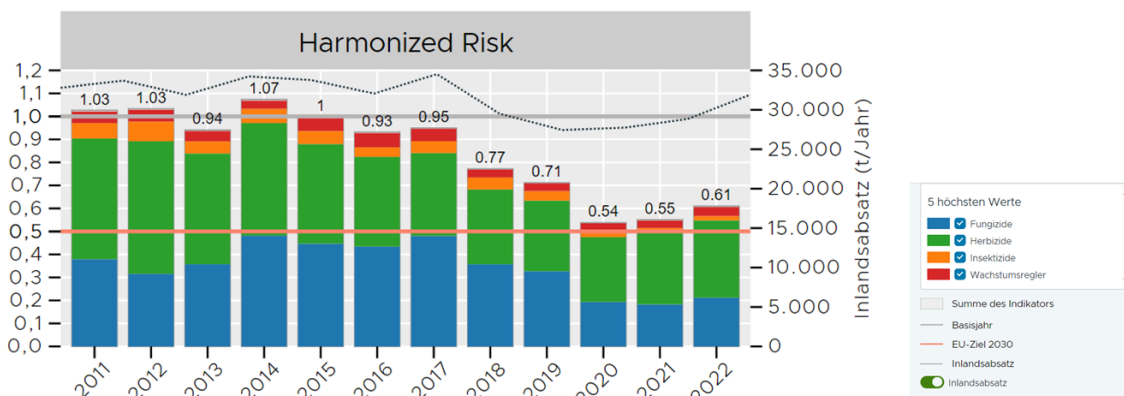


Abbildung 1: Entwicklung Wirkstoffvielfalt chemischer und biologischer Wirkstoffe von 1993 bis 2030 sowie Anzahl nicht genehmigter Wirkstoffe und Anzahl neu genehmigter Wirkstoffe von 2018 bis 2022.

Die Möglichkeiten zum zielgerichteten Schutz vor Schädlingen, Unkräutern, Krankheiten und Virusbefall gehen zunehmend verloren. Immer weniger chemische Wirkstoffe stehen den Betrieben zur Verfügung, die gleichzeitig vor wachsenden Herausforderungen stehen: neu einwandernde Schaderreger, erschwerte klimatische Bedingungen und eine wachsende Nachfrage nach lokal produzierten Lebensmitteln. Gleichzeitig gehen auch biologische Wirkstoffe verloren und Alternativen zum chemischen Pflanzenschutz gelangen nicht rechtzeitig zur Marktreife. Daher ist aus Sicht des IVA der starke Fokus auf die Reduktion von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln in der Diskussionsgrundlage zur Erstellung eines Zukunftsprogramms falsch gesetzt. Denn das Risiko beim Einsatz von Pflanzenschutzmitteln, gemessen anhand des europäisch harmonisierten Risikoindikator 1 (HRI1), hat in Deutschland in den letzten Jahren bei konstanten Absatzmengen von Pflanzenschutzmitteln und steigenden Erträgen kontinuierlich abgenommen, siehe Abbildung 2:



[Pesticide Trends Database Explorer \(julius-kuehn.de\)](https://pesticide-trends.jki.de/)

Abbildung 2: Entwicklung Harmonisierter Risikoindikator 1 (HRI1) sowie Inlandsabsatz von Pflanzenschutzmitteln (t/Jahr) für Deutschland von 2011 bis 2022. Quelle: JKI 2024

Das Bundeslandwirtschaftsministerium (BMEL) sollte den Fokus vielmehr auf die Förderung von innovativen Pflanzenschutzverfahren legen. Der Schlüssel zur Lösung dieser Herausforderung ist die Einführung von Innovationen im Pflanzenschutz, technischen Neuerungen sowie besseren Ausbildungs- und Beratungsangeboten. Dies beinhaltet beispielsweise auch den Zugang zu innovativen Produkten wie resilienten Sorten aus modernen Züchtungsme-

thoden, Digitalisierungsinstrumenten wie modernen Teilflächen- und Spotapplikationen sowie weiteren digitalen Lösungen (bspw. das digitale Etikett, Monitoring- und Prognosesysteme), außerdem biologische, *Low Risk*- sowie RNAi-basierte Pflanzenschutzmittel. Es braucht jetzt keine weiteren Verbote und Einschränkungen - vielmehr muss der IPS im System des integrierten Pflanzenbaus ermöglicht und gestärkt sowie die Landwirtschaft bei der Umsetzung unterstützt werden.

Stellungnahme des IVA zu Einzelaspekten des Zukunftsprogramms Pflanzenschutz

„Was wollen wir?“

Zeile 19 – 23: „... Wir wollen die Landwirtschaft dabei unterstützen, weniger chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel einzusetzen. Auch weil in der Europäischen Union durch die in der Verordnung 1107/2009 verankerten strengen Kriterien für die Wirkstoffgenehmigung und Mittelzulassung – zu Recht – immer mehr risikoreiche Produkte vom Markt verschwinden. Wir wollen den Weg für alternative Verfahren ebnen.“

Insgesamt gibt es im Pflanzenbau ca. 5600 verschiedene Interaktionen zwischen Schaderregern und Kulturpflanzen. Für alle diese Interaktionen müssen nach dem Konzept des IPS direkte Bekämpfungsmöglichkeiten mit mehreren Wirkmechanismen (gemäß NAP mind. 3) zur Verfügung stehen, um Resistenzen vorzubeugen. Wir gehen davon aus, dass nur für etwa 2 Prozent dieser Interaktionen biologische Pflanzenschutzmittel oder *Low Risk*-Produkte zur Verfügung stehen. Der Rest ist auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel angewiesen. Wir befinden uns also bereits in dem Dilemma, dass immer weniger chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel für den IPS zur Verfügung stehen und die Alternativen bei weitem noch nicht ausreichen, um die größer werdende Lücke zu füllen. Es muss berücksichtigt werden, dass Alternativen häufig sehr spezifisch und weniger wirksam sind als chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel. Trotz der großen Potenziale und des steigenden Bedarfs sind *Low Risk*-Wirkstoffe und -Produkte (zumeist *Biologicals*) in Deutschland bisher nur für vereinzelte Anwendungsfelder verfügbar. In Deutschland finden bisher erst 9 von 73 genehmigten *Low Risk*-Wirkstoffen in zugelassenen Produkten Verwendung (19 Produkte, Stand 09.04.2024). Ohne innovationsfreundlichere Rahmenbedingungen wie ein praxisgerechtes Zulassungssystem und spezifisch qualifiziertes Behördenpersonal (siehe beigefügtes Positionspapier; Anlage 1) wird sich die Lage trotz großer Investitionen auch langfristig nicht verbessern:

Wir unterstützen das BMEL in der Bestrebung, Alternativen den Weg zu ebnen, aber zugleich sollte sich das BMEL auch dafür einsetzen, die Wirkstoffvielfalt insgesamt zu erhalten. Es ist unbestritten, dass der Werkzeugkasten des Landwirts auch chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel beinhalten muss. Nur auf „nicht-chemische“ Alternativen zu setzen wird aus Sicht des IVA in eine Sackgasse führen und insbesondere den Anbau von Sonderkulturen ins Ausland verlagern. Es müssen Wege gefunden werden, wie innovative Produkte schneller in den deutschen Markt kommen können. Die überkonservative (deutsche) Bewertungspraxis muss zu einem europäisch abgestimmten Verfahren zurückgeführt werden. Das BMEL muss sich verstärkt dafür einsetzen, dass die Harmonisierung der Zulassung auf EU-Ebene weiter vorangebracht wird und die Mitgliedsstaaten ihren zonalen Bewertungsauftrag bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln erfüllen. Dabei müssen auch mögliche Konsequenzen von Wirkstoffverlusten berücksichtigt werden – verbleibende Wirkstoffe müssen im Sinne des IPS sinnvoll mit nicht-chemischen Alternativen kombiniert werden. Für *Biologicals* müssen

die Guidance-Dokumente und Bewertungspraxis (weiter) angepasst werden, um z. B. Naturstoffe und neue Wirkstoffklassen wie RNAi für den Ökolandbau und/oder den Integrierten Pflanzenschutz zu erhalten oder verfügbar zu machen.

„Was sind unsere nächsten Schritte hin zum Zukunftsprogramm Pflanzenschutz?“

Zeile 48 – 51: „... Wichtig ist uns auch, die externen Kosten des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln weiter zu internalisieren. Für eine transparente Evaluierung der Maßnahmen streben wir ein verbessertes Monitoring auf Basis weiterentwickelter Indikatoren an, aufgrund derer ein Nachjustieren ermöglicht wird.“

Bei der Zulassung durchlaufen Pflanzenschutzmittel ein detailliertes Verfahren, welches die Risiken beim sach- und fachgerechten Einsatz der Produkte bewertet. Auf dieser Grundlage erfolgt die Zulassung. Daher lehnen wir eine Beteiligung an möglichen Kosten nach der Anwendung ab. Grundsätzlich sollten solche Fragen nur auf europäischer Ebene diskutiert werden, um Wettbewerbsnachteile aus nationalen Sonderwegen zu vermeiden. Daher sollte dieser Abschnitt aus dem Zukunftsprogramm Pflanzenschutz gestrichen werden.

„Welche Maßnahmen sehen wir?“

I. Systemische Maßnahmen“

Zeile 78 - 84: „Integrierten Pflanzenschutz stärken

- *Wir werden den Integrierten Pflanzenschutz stärken, unter anderem hinsichtlich einer stärkeren Berücksichtigung anbau- und kulturtechnischer Maßnahmen (wie z. B. breitere Fruchtfolgen) sowie biologischer und anderer nicht-chemischer Verfahren.*
- *Die gute fachliche Praxis werden wir im Sinne des Integrierten Pflanzenschutzes überarbeiten.*
- *Kontroll- und Evaluierungsmaßnahmen werden wir verbessern.“*

Der IVA bekennt sich zum Integrierten Pflanzenschutz (IPS) als Grundlage für den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln. Zusammengefasst besagt der IPS, dass nicht-chemische Maßnahmen vorrangig eingesetzt werden sollen, um den Einsatz von chemischen Pflanzenschutzmitteln auf das notwendige Maß („letztes Mittel“) zu reduzieren.

Die Anzahl der für den chemischen Pflanzenschutz einsetzbaren Wirkstoffe wird aber weiterhin rasant abnehmen, siehe oben. Wie bereits an einigen Kulturen erkennbar, wird es in Zukunft nicht mehr möglich sein, in einer Vielzahl von derzeit noch in Deutschland angebaute Kulturen gegen jeden Schaderreger eine chemische Lösung als letztes Mittel im Sinne des IPS anbieten zu können. Dies betrifft nicht nur Kleinstkulturen, sondern bereits auch in erheblich größerem Umfang angebaute Kulturen (siehe dazu die Engpassanalyse in PS-Info: <https://www.pflanzenschutz-information.de/>).

Auch für den Anbau „neuer“ Kulturen bedarf es ausreichender Wirkstoffe zum Schutz vor Krankheiten und Schädlingen. Ohne solche Wirkstoffe wird das Ziel „breitere Fruchtfolge“ nicht erreicht werden können. Der Landwirtschaft werden aber auf absehbare Zeit keine gleichwertigen Alternativen zur Kontrolle von Unkräutern, Pilzen und Schadorganismen zur Verfügung stehen, um entstehende Lücken zu schließen. Dies führt dazu, dass der Werkzeugkasten des Landwirts, der die Bekämpfungslösungen enthält, nur noch schwer - wenn überhaupt - vervollständigt werden kann.

Darüber hinaus muss die Landwirtschaft lernen, mit den neuen Anforderungen und damit mit neuen Alternativen zu chemischen Pflanzenschutzmitteln umzugehen. Die Möglichkeiten von moderner Applikationstechnik und digitalen Lösungen werden den IPS maßgeblich verändern. Zudem werden die Förderung von Nützlingen, die Anwendung von biologischen und Low Risk-Pflanzenschutzmitteln in Kombination mit chemisch-synthetischen Mitteln, invasive Schaderreger (Klimawandel), Einsatz von Biostimulanzien den IPS komplexer und anspruchsvoller machen.

Dies setzt aber wiederum voraus, dass in Ausbildung, Lehre und Beratung Wissen herangebildet wird, das die Landwirtschaft bei der Lösung der neuen Aufgabenstellungen unterstützen kann. Nach Auffassung des IVA sind weder bzgl. der Auffüllung des landwirtschaftlichen Werkzeugkastens noch für Instrumentarien zu dessen Unterstützung bei der Bewältigung der neuen Herausforderungen ausreichende Grundlagen geschaffen. Hier besteht konkreter und dringender Handlungsbedarf, um den IPS zielorientiert fortzuentwickeln, d. h. hin zu einem neuen IPS, dem IPSplus. Der IVA hat dazu ein Konzept erarbeitet (siehe [Anlage 2](#)).

Wie schon oben beschrieben, appelliert der IVA an das BMEL, im Bereich der Alternativen zu chemischen Pflanzenschutzmitteln unverzüglich tätig zu werden und deren Marktzugang reibungsloser als bisher zu ermöglichen. Weiterhin sind die erforderlichen Anstrengungen bzgl. der künftig notwendigen Entwicklungen bei der Schaderregerbekämpfung in Forschung und Lehre sowie in der Beratung intensiv zu fördern. Im Übrigen muss gelten, dass chemische Pflanzenschutzmittel nur dann aus dem Markt zu nehmen sind, wenn dafür gleichwertige Alternativen verfügbar sind.

Darauf sollte das BMEL bei der Ausgestaltung eines Zukunftsprogramms fokussieren. Die Unterpunkte in diesem Abschnitt „*Die gute fachliche Praxis werden wir im Sinne des Integrierten Pflanzenschutzes überarbeiten*“ und „*Kontroll- und Evaluierungsmaßnahmen werden wir verbessern*“ lassen vermuten, dass das BMEL hier eher auf Verschärfung von Ordnungsrecht und Kontrollen setzt, als die eigentlichen Herausforderungen bei der Weiterentwicklung des IPS anzugehen. Wir appellieren daher an das BMEL, den Fokus auf die Weiterentwicklung des IPS, wie oben gefordert, zu setzen.

Zeile 85 - 87: *„Züchtung resistenter Sorten unterstützen*

- *Die züchterische Verbesserung von Kulturpflanzen im Hinblick auf Toleranz- und Resistenzeigenschaften werden wir weiter fördern.“*

Der IVA begrüßt die Stärkung der Züchtung resistenter bzw. resilienter Sorten. Im Hinblick auf die schnell voranschreitenden Herausforderungen des Klimawandels sowie die Ziele des Zukunftsprogramms Pflanzenschutz sehen wir in der Nutzung widerstandsfähiger Sorten einen wichtigen Hebel zur Reduktion der Pflanzenschutzmittelnutzung und gleichzeitigen Ernährungssicherung. In Anbetracht der Geschwindigkeit der sich ändernden Bedingungen fordern wir eine innovationsfreundliche Einstellung gegenüber neuen Züchtungsmethoden (bspw. *Smart Breeding*, neue genomische Techniken), um die Potentiale dieser neuen Errungenschaften voll auszuschöpfen und den dringend benötigten Züchtungsfortschritt zu beschleunigen.

Zeile 88: „Öko-Landbau bis 2030 auf 30 Prozent ausbauen“

Durch eine Ausweitung des ökologischen Landbaus werden chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel eingespart. Aber wenn die Bundesregierung das Ziel verfolgt, regional und nachhaltig Produkte (im Sinne des Klimaschutzes) zu produzieren, dann wird das mit einer starren Ausweitung des Ökolandbaus nicht gelingen. Denn obwohl der Ökolandbau viele wichtige Nachhaltigkeitsleistungen erbringt, bleibt sein doppelt so hoher Flächenbedarf ein begrenzender Faktor für seinen Beitrag zur landwirtschaftlichen Produktion. Das BMEL sollte sich auf Möglichkeiten im Pflanzenbau fokussieren, die ihn nachhaltig und produktiv zugleich machen. Das dient dem Klimaschutz und der regionalen Erzeugung von Lebensmitteln. Es muss verhindert werden, dass in Deutschland die Produktion von Lebensmitteln aufgrund der Ausweitung des Ökolandbaus reduziert und die fehlende Menge aus anderen Regionen der Welt wieder importiert wird. Daher muss bei der Ausweitung des Ökolandbaus immer folgender Grundsatz gelten: die Ausweitung muss zwingend an die Nachfrage gekoppelt werden.

“III. Einsatz von Pestiziden reduzieren

Refugialflächenansatz – Schutzräume für Tiere und Pflanzen schaffen“

Zeile 125 – 126: „... Dabei werden wir die Förderfähigkeit entsprechender Flächen sicherstellen.“

Der IVA sieht den Bedarf, dass zum Erhalt und zur Förderung der Biodiversität in der Agrarlandschaft vor allem in strukturarmen Gebieten wieder mehr Habitate geschaffen werden müssen und diese auch vernetzt sein sollten.

Obwohl die deutsche Landwirtschaft zu den produktivsten weltweit zählt, ist Deutschland von einer vollständigen Selbstversorgung weit entfernt. Zur Deckung des Bedarfs an Agrarerzeugnissen werden, zusätzlich zur inländischen Nutzfläche von ca. 16,5 Mio. ha, knapp 7 Mio. ha Fläche außerhalb Deutschlands benötigt. Es müssen also Wege gefunden werden, die zur Auflösung des Zielkonflikts zwischen Nahrungsmittelproduktion und Artenschutz beitragen.

Der IVA hat dazu ein Biodiversitätskonzept mit sieben Maßnahmen für eine moderne Landwirtschaft entwickelt:

1. **Effiziente Biodiversitätsförderung:** Biodiversitätsförderung an dem maximalen Zuegewinn an Biodiversität in der Agrarlandschaft zum geringstmöglichen Verlust an landwirtschaftlicher Produktivität ausrichten (Flächeneffizienz).
2. **Hochwertige Maßnahmen im Naturraum und attraktive Förderung:** (1) Fokus auf Naturraum und Umsetzung in Kooperation; (2) Maßnahmenqualität vor -quantität; (3) mit angemessenen Fördersätzen nachhaltige Anreize setzen; (4) Standortvoraussetzungen berücksichtigen und Synergieeffekte durch Aufwertung existierender Strukturen nutzen.
3. **Baukasten von Maßnahmen:** Umsetzung über Agrarumweltmaßnahmen (und Vertragsnaturschutz) und Förderung einer vielfältigen Landschaftsstruktur mithilfe eines Baukastens von Maßnahmen.

4. **10 Prozent naturnahe Flächen in der Normallandschaft:** Schaffung eines Anteils von 10 Prozent Landschaftsstrukturelementen, Saumstrukturen und naturnahen Flächen in der Normallandschaft (Fokus auf Aufwertung unproduktiver Flächen).
5. **Flächendeckende Managementpläne für Schutzgebiete:** Einbindung lokaler Akteure bei der Entwicklung von flächendeckenden Managementplänen, die Potenziale, Bedarfe und Maßnahmen zur ökologischen Aufwertung und zur Förderung spezifischer Schutzgüter beschreiben.
6. **Technischen Fortschritt nutzen:** Förderung von hochtechnologischer umwelt- und biodiversitätsfreundlicher Bewirtschaftungstechniken (z. B. Teilflächenapplikation) zur Ertragsicherung und zum Erhalt der Biodiversität.
7. **Biodiversitätsberatung ausbauen:** Landwirtinnen und Landwirte sowie Kommunen bei der Auswahl geeigneter Maßnahmen durch staatliche, naturschutzfachliche und privatwirtschaftliche Beratungsangebote unterstützen.

Das Budget der Agrarpolitik ist potenziell ausreichend, um die Biodiversität nachhaltig zu fördern und gleichzeitig eine produktive und auskömmliche Landwirtschaft zu gestalten. Entscheidend zur Erreichung dieser Ziele ist der effiziente Einsatz des Agrarbudgets und der nutzbaren Flächen.

Der IVA unterstützt also die Bestrebungen des BMEL, Rückzugsräume zum Erhalt und zur Förderung der Agrarbiodiversität zu schaffen. Der IVA lehnt aber eine Verbindung zum Einsatz von Pflanzenschutzmitteln als nicht zielführend ab. Im Zusammenhang des SUR-Entwurfs hat der IVA eine Meta-Studie zu den Auswirkungen des Verbots von Pflanzenschutzmitteln auf Produktivität und Biodiversität durchführen lassen. Das Ergebnis ist sehr deutlich: der Verzicht auf den Einsatz von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln in Schutzgebieten - betroffene Ackerfläche ca. 17 - 31 % (2,1 bis 3,8 Mio. ha, davon etwa 30.000 bis 70.000 ha Obst und Wein (15 bis 36 %)) - würde zu erheblichen Ertragsrückgängen von ca. 31 Prozent führen, wobei in den betrachteten Studien keine signifikanten Vorteile für die Biodiversität ermittelt werden konnten. Interessanterweise zeigte die Meta-Analyse mit 90 Quellen und 150 Fallbeispielen, dass nur zwei Fallbeispiele zu PSM-Verzicht im Ackerbau (Sutter *et al.*, (2018)¹ & Heinz *et al.*, (2015)²) vorlagen. Diese zeigten wiederum nur marginale Effekte zugunsten der Biodiversität beim Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel.

Es liegt also nicht, wie so oft behauptet, eine klare wissenschaftliche Evidenz für positive Biodiversitäts-Effekte bei einem Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel für die Biodiversität vor. Daher plädieren wir für die praxiserprobte Alternative: Der Schlüssel zu mehr Biodiversität in der Agrarlandschaft liegt in kooperativer Biodiversitätsförderung (siehe z. B.: niederländisches Kooperativenmodell). Aspekte wie Qualität von Maßnahmen, Habitat-Vielfalt bzw. Habitat-Netzwerke sowie Konnektivität und Diversität von Maßnahmen und Landschaftselementen haben nachweisbar positive Effekte auf die Biodiversität. Diese sollten ohne eine weitere Einschränkung wie den Verzicht der Anwendung von Pflanzen-

¹ Sutter, L.; Albrecht, M.; Jeanneret, P. (2018): Landscape greening and local creation of wildflower strips and hedgerows promote multiple ecosystem services. In: *Journal of Applied Ecology* (55): 612-620.

² Heinz, S.; Mayer, F.; Kuhn, G. (2015): Grünlandmonitoring Bayern: Evaluierung von Agrarumweltmaßnahmen im Rahmen von Vegetationserhebungen 2002 - 2012. Freising Weihenstephan: Bayerische Landesanstalt für Landwirtschaft.

schutzmitteln umgesetzt werden. Eine Kopplung der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln im Rückzugsflächenkonzept lehnen wir daher ab.

„Auf Anwendung des Totalherbizids Glyphosat verzichten“

Zeile 137 – 140: *„... Zudem fehlt es nach wie vor an einer EU-weiten, harmonisierten Bewertungsmethode für Biodiversität, um die Auswirkungen bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln durch die Mitgliedsstaaten zu berücksichtigen.“*

Glyphosat-haltige Herbizide sind ein wichtiger Baustein im Werkzeugkasten des Landwirts und werden u. a. benötigt, um reduzierte Bodenbearbeitung zu ermöglichen. Diese hat viele positive Effekte von Bodenschutz gegenüber Erosion, über Grundwasserschutz (weniger Nitratmobilisierung) bis hin zu erhöhter Wasserhaltekapazität und klimaschonender Bodenbearbeitung, bei einem vergleichsweise günstigen Umweltprofil des Wirkstoffs. Die Novellierung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung aus dem Jahr 2021 hat die Anwendung von Glyphosat-haltigen Produkten schon weitreichend eingeschränkt. Für weitere Einschränkungen ohne eine vergleichbare alternative Lösung und basierend auf reinen Mutmaßungen fehlt die fachliche Grundlage. Zudem ist zu fragen, wie der pauschale Verzicht auf die Anwendung von Glyphosat mit dem o. g. Ansatz des Rückzugsflächenkonzepts zusammenpassen kann.

„Prognosemodelle und Entscheidungshilfen kontinuierlich weiterentwickeln

Zeile 152f.: *„Wir werden die Entwicklung und Weiterentwicklung sowie regelmäßige Validierung von Prognose- und Entscheidungshilfen weiter fördern.“*

Der IVA unterstützt diese Entwicklung. Für die Validierung geeigneter Prognosesysteme (öffentlich oder privatwirtschaftlich entwickelt) soll eine Qualitätssicherung dieser entwickelt werden, mit dem Ziel, die Transparenz über Qualitätsunterschiede für Landwirte zu verbessern und damit eine Anerkennung der Lösungen zu ermöglichen.

Zeile 154: *„... Dabei werden wir auch Bekämpfungs-/Schadschwellen anpassen bzw. neu definieren.“*

Der IVA unterstützt diese Vorhaben und sieht auch den Bedarf, dass Prognosemodelle und Entscheidungshilfen kontinuierlich weiterentwickelt werden müssen. Der IVA bittet um Erläuterung, was unter *„Bekämpfungs-/Schadschwellen anpassen bzw. neu definieren“* zu verstehen ist, bevor man sich hier positionieren kann. Der IVA sieht hier vor allem die Pflanzenschutzdienste der Länder und nicht das BMEL in der Verantwortung.

„Zulassungsverfahren für Pflanzenschutzmittel verbessern

Zeile 162 – 166:

- *„Wir werden das Nachzulassungsmonitoring von Pflanzenschutzmitteln optimieren.“*
- *Auf EU-Ebene setzen wir uns für die Schließung bestehender Lücken im Zulassungsverfahren ein und wirken darauf hin, dass auf europäischer Ebene eine harmonisierte, EFSA-anerkannte Methode zur Bewertung indirekter Auswirkungen auf die Biodiversität durch Nahrungsnetzeffekte implementiert wird.“*

Der IVA befürwortet ein sachorientiertes Nachzulassungsmonitoring, das zu einer realistischen Ausgestaltung der Risikobewertung und des Risikomanagements von Pflanzen-

schutzmitteln dienen kann. Voraussetzung dafür ist eine möglichst EU-weite Rechtsgrundlage für die Nutzung der Daten. Ferner ist es wichtig, wissenschaftsbasierte Qualitätskriterien und -standards unter Berücksichtigung von Datenschutzaspekten festzulegen. Monitoringprogramme dürfen jedoch nicht dem Selbstzweck des reinen Datensammelns dienen, sondern müssen sich an den Schutzziele und Erfordernissen des Pflanzenschutz-Zulassungsverfahrens orientieren.

Die Grundlage bei der Verbesserung der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln muss der Prämisse *Harmonisierung statt nationaler Sonderwege: Rückführung der überkonservativen Risikobewertung bei chemischen Pflanzenschutzmitteln* folgen. Wir brauchen Verhältnismäßigkeit und wissenschaftlich fundierte Risiko-Nutzen-Abwägungen bei der Bewertung von Pflanzenschutzmitteln. D. h. zusätzlich zum häufig allein betrachteten Risikoaspekt muss ebenso der Nutzenaspekt bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln berücksichtigt werden. Zusätzliche Prüfungsanforderungen, die mit sehr hohen Kosten verbunden sind, sollten nur bei tatsächlich absehbarem Erkenntnisgewinn gefordert werden. Ansonsten wird das Zulassungsverfahren überfrachtet und die Anforderungen nicht erfüllbar. Hierzu sollte das BMEL die Harmonisierung auf EU-Ebene aktiv voranbringen. Die Mitgliedsstaaten müssen ihren zonalen Bewertungsauftrag erfüllen, anstatt nationale Sonderwege zu gehen. Dazu gehören vor allem angepasste Datenanforderungen, eine praxisgerechte Risikoprüfung sowie europaweit verbindliche Leitlinien und Standards für innovative Produkte jedweder Art, um innovationsfreundliche Zulassungsbedingungen zu erreichen. Unabdingbar hierfür ist eine Kommunikation auf Augenhöhe zwischen den Mitgliedsstaaten.

„Naturgemäße Hobbygärten unterstützen“

Zeile 170 - 171: *„Parallel werden wir ein Verbot von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln für Haus und Kleingärten prüfen.“*

Der gesellschaftliche Stellenwert der Haus- und Kleingärten (HuK) für die Lebensqualität wurde zuletzt während der Corona-Pandemie deutlich. Aber auch die positiven Effekte naturnaher Gärten auf Klima, Biodiversität und Artenvielfalt sowie nicht zuletzt die Bedeutung für die Selbstversorgung mit gesunden Lebensmitteln sind allgemein anerkannt. Der IVA unterstützt seit vielen Jahren das naturgemäße Gärtnern im privaten Bereich und engagiert sich intensiv in der [NAP-Fachgruppe Haus- und Kleingarten](#), die bereits 2012 eine der ersten [sektorspezifischen Leitlinien zum integrierten Pflanzenschutz](#) erarbeitet hat. Diese setzt wesentlich auf vorbeugende Maßnahmen und einen ganzheitlichen Ansatz, der aber auf chemischen Pflanzenschutz als letztes Mittel bei bestimmten Problemen derzeit nicht verzichten kann.

Für den Haus- und Kleingartenbereich gelten in Deutschland besonders strikte gesetzliche Vorgaben für die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln, die über diejenigen für den professionellen Anwender weit hinausgehen. Das deutsche Pflanzenschutzgesetz sorgt somit bereits jetzt für einen maßvollen Umgang mit Pflanzenschutzmitteln im HuK. Ein Wegfall chemischer Lösungen hätte zur Konsequenz, dass bestimmte, insbesondere auch invasive, Schadorganismen im HuK nicht mehr bekämpft werden könnten - mit unabsehbaren Folgen für den Erhalt wertvoller gärtnerisch gestalteter Flächen. Dies hat die NAP-Fachgruppe Haus- und Kleingarten auch in einer Stellungnahme zum Entwurf der Sustainable Use Regulation deutlich gemacht (Anlage 3).

Demgegenüber sind nennenswerte positive Auswirkungen für Mensch, Tier und Umwelt nicht zu erwarten. Der IVA lehnt daher ein Totalverbot chemisch-synthetischer Pflanzenschutzmittel im Haus- und Kleingarten strikt ab.

“IV. Wissenstransfer, Forschung und Digitalisierung

Forschung fördern und Erkenntnisse in der Praxis zur Anwendung bringen“

Zeile 181 – 184: „Um das Potenzial digitaler Techniken und Künstlicher Intelligenz zu erschließen, fördern wir z. B. Forschung und Entwicklungsprojekte zur automatisierten Erstellung von Unkrautverteilungskarten und zur Erprobung einer autonom durchgeführten Unkrautbekämpfung auch innerhalb von Kulturpflanzenreihen.“

Der IVA unterstützt dieses Kapitel sehr und plädiert dafür, dass dieser Bereich ein Kern- bzw. Schwerpunkt des Zukunftsprogramms Pflanzenschutz werden sollte. Die Unterstützung durch vom BMEL geförderte Projekte ist dabei unzureichend und entspricht nicht dem Bedarf der Landwirtinnen und Landwirte, Unterstützung bei der Einführung dieser Technologien auf den Betrieben zu erhalten. Es bedarf einer klaren Strategie des BMEL, wie Landwirtinnen und Landwirte bei der Einführung digitaler Anwendungstechnik unterstützt werden können, anstatt weitere Forschungsprojekte zu initiieren.

Neue Technologien und Innovationen in der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln leisten einen wesentlichen Beitrag, um Produktivität und Nachhaltigkeit in Einklang zu bringen. Betriebsmittel können mithilfe von Teilflächenanwendungen gezielt und bedarfsgerecht ausgebracht werden. Das wird dazu führen, dass das Risiko und damit auch die Einsatzmenge von Pflanzenschutzmitteln weiter gesenkt werden können, ohne den Ertrag zu reduzieren. Ein flächendeckender Einsatz von Teilflächen- bzw. Spotapplikationstechnik kann allein den Einsatz (Menge) von Pflanzenschutzmitteln laut einer vom IVA bei der HFFA Research in Auftrag gegebenen Studie um 25 Prozent reduzieren³. Das Potential für die Reduktion des Risikos dürfte noch weit darüber liegen.

Das BMEL sollte in seinem Zukunftsprogramm die Rahmenbedingungen für die flächendeckende Anwendung schaffen. Die neue Technik ist heute insbesondere für kleinere und mittlere Betriebe häufig zu teuer, es fehlt an Wissen und Beratung über die Anwendung der neuen Verfahren und es gibt technische Hindernisse, wie Datenbrüche zwischen den Systemen oder fehlende öffentliche Daten. Eine Umfrage unter 500 Landwirten in Deutschland zeigt, dass dies viele Landwirte an der Anwendung hindert⁴. Hier sieht der IVA noch viel Handlungsbedarf durch das BMEL, denn für die digitale Transformation im Pflanzenschutz braucht es:

- Flächendeckende Förderung der Anwendung von präzisiertem Pflanzenschutz und Düngung
- Förderung von Schulungen und Beratung für Teilflächenapplikation
- Förderung von Interoperabilitätsinitiativen durch das BMEL in Zusammenarbeit mit der Industrie
- Berücksichtigung digitaler Präzisionstechnik in der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln

³ https://www.iva.de/sites/default/files/2022-03/Studie_HFFA%20Research.pdf

⁴ https://www.iva.de/sites/default/files/2022-07/Technik%20im%20Pflanzenschutz_Ergebnisbericht_220722.pdf

Zeile 194 - 198: *„Aufbauend auf den bereits etablierten digitalen Experimentierfeldern in der Landwirtschaft fördern wir weitere acht Experimentierfelder als Zukunftsbetriebe und vier Zukunftsregionen, welche Ideen und Handlungsansätze identifizieren, um die nachhaltige digitale Transformation im Agrarbereich voranzutreiben und zudem auch die landwirtschaftlich geprägten ländlichen Räume zu stärken.“*

Ein reines Anhäufen von Wissen über „Ideen und Handlungsansätze“ sollte nach Einschätzung des IVA bereits nach einigen Jahren durchgeführter Experimentierfelder erfolgt sein. Daher sollte das BMEL hier dringend in die flächenmäßige Umsetzung kommen, anstatt weiter zu experimentieren. Der Schwerpunkt der Zukunftsbetriebe sollte in der Erarbeitung von praxisrelevantem Know-how für die Nutzung präziser digitaler Anwendungstechniken und deren Interoperabilität liegen. Der Wissenstransfer sollte durch Schulungen und/oder Beratungsleistungen für Landwirtinnen und Landwirte ausgebaut werden.

„V. Finanzielle Anreize für die Landwirtschaft

Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel in Trinkwasserschutzgebieten 224 fördern“

Zeile 226 – 228: *„Analog zu bestehenden Regelungen zu Pestiziden in Naturschutzgebieten, bei den Landwirtinnen und Landwirten einen Erschwernisausgleich bekommen, wollen wir Regeln für die Trinkwasserschutzgebiete finden.“*

Der IVA erkennt die Trinkwasserressourcen als besonderes Schutzgut an und arbeitet daher schon seit vielen Jahren gemeinsam mit relevanten Stakeholdern an Lösungen für deren besseren Schutz. Durch das Engagement gemeinsam mit Verbänden der Trinkwasserversorgung, aber auch durch die strengen Vorgaben der Pflanzenschutzmittelzulassung ist die Belastung im Grundwasser durch zugelassene Pflanzenschutzmittelwirkstoffe und deren relevante Metaboliten in den vergangenen Jahren stetig gesunken. Das zeigt eine gemeinsam von Verbänden der Trinkwasserversorgung (BDEW und DVGW) mit dem IVA betriebene „Rohwasserdatenbank Pflanzenschutzmittel“ (RWDB PSM), welche einen bundesweiten Überblick über die Belastungssituation im Rohwasser gibt⁵. In dieser Datenbank finden sich seit dem Projektstart 2011 97.000 Analysendatensätze von über 8.400 Rohwasserentnahmestellen (RWEST), zur Verfügung gestellt von ca. 1.200 Wasserversorgungsunternehmen.

In 6.803 (99 %) der insgesamt 6.878 im Zeitraum Januar 2010 bis Ende 2022 untersuchten RWEST lagen die gemessenen Konzentrationen der untersuchten Wirkstoffe unterhalb des Schwellenwertes der Grundwasserverordnung von 0,1 µg/L. 73 (1 %) der Entnahmestellen wiesen Überschreitungen auf. Bei fünf RWEST sind die Überschreitungen auf zugelassene Wirkstoffe zurückzuführen, an 68 RWEST liegt eine Überschreitung durch nicht mehr zugelassene Wirkstoffe vor.

Trotz des sehr guten Trends kann es in vulnerablen Gebieten zu Einträgen von Pflanzenschutzmittel-Wirkstoffen und ihren relevanten und nicht relevanten Metaboliten kommen.

5

https://tzw.de/fileadmin/user_upload/pdf/04_Projekte/Rohwasserdatenbank_Pflanzenschutzmittel_Broschuer_e_2022.pdf

Auch hier arbeitet der IVA mit Verbänden der Trinkwasserversorgung an gemeinsamen Lösungen. Der IVA plädiert dafür, dass das BMEL mit uns in Kontakt tritt, um diese konkreten Ideen aufgreifen und gemeinsam umsetzen zu können.

„Möglichkeiten und Wirkungen ökonomischer Steuerungsinstrumente ausloten

Zeile 230 – 240:

- *„Aufbauend auf bestehenden Studien zur möglichen Ausgestaltung einer Pestizid-Abgabe bzw. von Lizenz-Systemen werden wir prüfen, mit welchen Instrumenten die externen Kosten des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln weiter internalisiert werden können. Dabei werden wir mögliche Auswirkungen auf Anbauentscheidungen, Erträge, Einkommenshöhe der landwirtschaftlichen Betriebe und Lebensmittelpreise sowie den zusätzlichen Verwaltungsaufwand beleuchten. Hier werden wir die geplante Positionierung der Zukunftskommission Landwirtschaft zu marktbasierteren Steuerungsinstrumenten in der Landwirtschaft mit einfließen lassen.*
- *Auch wollen wir prüfen, ob steuerlich oder abgabenorientiert generierte Einnahmen zur Verbesserung der Verfügbarkeit von alternativen Pflanzenschutzverfahren und zur Schließung von Bekämpfungslückenindikationen beitragen können.“*

Quote/Lizenz:

Quotenregelungen haben sich als eine einfache und pauschale Maßnahme bewährt, wenn es darum geht, Emissionen zu reduzieren oder die Nutzung bestimmter Güter zu steuern. Verbunden mit der Möglichkeit, die Quoten in Form von Zertifikaten zu handeln, stellt man so sicher, dass begrenzte Ressourcen gesamtgesellschaftlich besonders effizient genutzt werden. Wie das Beispiel des Emissionshandels mit CO₂-Zertifikaten zeigt, bieten sich Quoten vor allem dort an, wo es an detaillierter Regulierung fehlt oder diese nicht praktikabel wäre.

Der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln ist hingegen hochreguliert: bevor diese in Verkehr gebracht werden dürfen, durchlaufen sie ein aufwendiges Zulassungsverfahren – es kommen nur Mittel zur Anwendung, die bei sach- und fachgerechter Anwendung keine negativen Auswirkungen für Mensch und Umwelt aufweisen. Gesetzliche und behördliche Bestimmungen legen exakt fest, wer wo welches Mittel in welcher Menge zu welchem Zeitpunkt ausbringen darf. Die Umsetzung einer Quote auf Pflanzenschutzmittel in einem schon so hochregulierten Bereich scheint weder umsetzbar noch zielführend:

- Voraussetzung bei der Einführung einer Quote sollte die Gleichbehandlung der Marktteilnehmer (hier der Landwirtinnen und Landwirte) sein, die ist aber durch die Einschränkungen bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln durch bestehende Regelungen für die Anwendung (u. a. PflanzenschutzanwendungsVO) nicht gegeben. Ergo: Landwirtinnen und Landwirte, die sich nicht frei am Handel beteiligen können (in Schutzgebieten dürften sie nur verkaufen, aber keine Quote kaufen), würden ungleich behandelt. Das ist ein großer Unterschied zum Zertifikate-Handel bei CO₂.
- Ein Blick zur Abwicklung des CO₂-Zertifikate-Handels: diese ist bereits für mittlere bis große Industrieunternehmen eine Herausforderung; sie müssen sich oft an professionelle Beratungsunternehmen wenden. Ein Quotenhandel für PSM wird allein schon administrativ von den durchschnittlichen landwirtschaftlichen Betrieben nicht zu bewältigen sein. Zudem müsste ein Quotenhandel (wie bei CO₂) europäisch organisiert werden, da eine

rein nationale Umsetzung zu erheblichen Wettbewerbsnachteilen der deutschen Landwirtschaft führen würde.

- Weiterhin ist im Rahmen von freiem Handelsverkehr nicht zu gewährleisten, dass die Landwirtinnen und Landwirte bei Bedarf nicht auch Pflanzenschutzmittel im benachbarten Ausland erwerben.
- Die Zuteilung der Quote kann aus unserer Sicht nur betriebsspezifisch erfolgen, da durch unterschiedlichen Kultur-Anbau (in der gleichen Region bauen einige Landwirte Rüben und/oder Kartoffeln, andere nur Druschfrüchte an) bzw. regional sehr unterschiedlichen Krankheitsdruck (Brandenburg vs. Rheinland) die Verhältnisse der Betriebe sehr unterschiedlich sind. Dies erfordert einen immensen bürokratischen Mehraufwand, der in keinem Verhältnis zum (nicht definierten) Ziel steht.

Die Einführung einer Quotenregelung/Lizenzen auf Pflanzenschutzmittel, die auf den ersten Blick unkompliziert und wirksam erscheint, klingt vordergründig nach einem ökonomisch sinnvollen Steuerungsinstrument. Sie macht jedoch nur in wenig bis gar nicht regulierten Bereichen Sinn. Beziehungsweise würde die Einführung einer Quote nur in Bereichen Sinn machen, wo sie aufwendigere, komplexere Steuerungsmodelle ersetzt. Als zusätzliche Maßnahme ist sie ungeeignet, da sie mit der Detailregulierung im Pflanzenschutz nicht kompatibel ist.

Man kann den Emissionshandel für Treibhausgase (THG) nicht ohne weiteres auf Pflanzenschutzmittel übertragen. Bei THG gibt es einen direkten kausalen Zusammenhang zwischen mengenmäßigem Gehalt in der Umwelt und Schädigung. Dieser Zusammenhang liegt bei Pflanzenschutzmittel nicht vor, hier steht vor allem das Risiko bei der Anwendung im Fokus, also das Risiko in der Umwelt. Es sollte nicht um die Gefahr gehen, die von einzelnen Substanzen ausgeht. Messbarkeit des Risikos, Zielgrößen, Kontext im Raum (Agrarlandschaft), bestehende Grenzwerte für Pflanzenschutzmittel müssten mitbedacht werden, was kaum umsetzbar erscheint. Schlussendlich geht es nicht um pauschale Mengenreduktionen, sondern um die Reduktion ungewollter Emissionen in die Umwelt. Diesen begegnet man am besten durch Investition in Innovationen.

Argumente gegen eine Steuer/Abgabe auf Pflanzenschutzmittel:

Eine Steuer/Abgabe auf Pflanzenschutzmittel wird immer wieder diskutiert, hat sich aber aus verschiedenen Gründen nicht durchgesetzt. Der IVA hat dazu mehrere Studien anfertigen lassen. Nachfolgend sind die wesentlichen Gründe, die gegen eine Steuer/Abgabe in Deutschland sprechen, aufgeführt:

- **Einkommensverluste der Landwirtschaft:** Die Einkommensverluste des landwirtschaftlichen Sektors würden deutlich höher ausfallen als vielfach angenommen und sich auf 1,8 bis 2,2 Milliarden Euro belaufen.
- **Flächen werden aufgegeben:** Auf ertragsschwachen Standorten könnte die Steuer die Landwirtschaft unrentabel machen. Die Gefahr: Landwirte würden die Flächen nicht mehr bewirtschaften, sodass die Landschaft zu verbuschen droht.
- **„Vermaisung“:** Der Maisanbau, der schon heute in vielen Regionen in der Kritik steht, würde zu Lasten anderer Kulturen weiter ausgeweitet, da Mais deutlich weniger pflanzenschutzmittelintensiv ist als etwa Gerste.

- **Höfesterben forciert:** Weniger effiziente landwirtschaftliche Betriebe würden die Kosten der Pflanzenschutzmittelsteuer nicht „schultern“ können. Gerade für die weniger profitablen, kleinen und familiengeführten Landwirtschaftsbetriebe könnte eine Steuer auf Pflanzenschutzmittel so das Aus bedeuten.
- **Bio hätte das Nachsehen:** Sollten viele Betriebe die Steuer zum Anlass für die intendierte Umstellung auf Ökolandbau nehmen, würden die Preise für ökologisch erzeugte Produkte durch das steigende Angebot sinken. Außerdem müsste der vorgesehene Etat für Öko-Prämien entweder auf mehr Empfänger verteilt werden oder bei gleichbleibenden Öko-Prämien pro ha stiegen die Kosten der Allgemeinheit für Ökobetriebe.
- **Gesamtwirtschaftliche Verluste:** Würden in Deutschland weniger Agrarrohstoffe produziert, wäre auch der vor- und nachgelagerte Bereich betroffen. Die Auswirkungen auf Agrarhandel, Mühlen und Lebensmittelproduzenten beliefen sich auf 400 bis 700 Millionen Euro. Der volkswirtschaftliche Verlust einer Pflanzenschutzmittelsteuer würde insgesamt also bis zu 3 Milliarden Euro ausmachen.

Gesamtwirtschaftlich führen beide Systeme zu höheren Produktionskosten und damit zu einem massiven Wettbewerbsnachteil für die deutsche Landwirtschaft, ohne dabei auf die Ziele Förderung der Biodiversität oder Sicherung der Zukunft des Pflanzenschutzes einzuzahlen. Insgesamt spricht sich daher der IVA gegen die Einführung einer Quotenregelung/Lizenzen bzw. Abgabe auf Pflanzenschutzmittel aus.

“IX. Evaluierung, Indikatoren und Monitoring Indikatoren-Mix“

Zeile 281 – 285: „Für eine aussagekräftige Fortschrittsmessung der Reduktion bedarf es geeigneter Indikatoren. Wir werden unsere Indikatoren weiterentwickeln, um die Aufwandmenge und das Risiko von Pflanzenschutzmitteln zueinander ins Verhältnis zu setzen. Mit einem Indikatorenset wollen wir fundierte Auskunft über die erreichten Ergebnisse erhalten, um bei Bedarf schneller nachjustieren zu können.“

Für die europäische Vergleichbarkeit und zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft plädiert der IVA zur Messung des Fortschritts der Reduktion des Risikos beim Einsatz von Pflanzenschutzmitteln für den HRI1. Zudem sollte der deutsche Indikator SYNOPS verstärkt genutzt werden. Weitere Indikatoren sollten mit allen Stakeholdern diskutiert werden. Es muss auch um das Verhältnis nachhaltiger Produktion zur Risikoreduktion gehen. Das heißt, weitere Indikatoren sollten den Nutzen, also den Kulturpflanzenenertrag bzw. die Flächeneffizienz berücksichtigen.

„Monitoring ausbauen“

Zeile 289 – 291: „Geeignete Indikatorensysteme und moderne Erfassungsmethoden sollen hier ansetzen und die Basis für bedarfsorientierte und evidenzbasierte Folgenabschätzungen sowie die Weiterentwicklung der Zulassungsverfahren liefern.“

Dem IVA ist unklar, was hiermit gemeint ist. Hier wird auf die Kommentierung zum Abschnitt „Zulassungsverfahren für Pflanzenschutzmittel verbessern“ verwiesen: Wir brauchen Verhältnismäßigkeit und wissenschaftlich fundierte Risiko-Nutzen-Abwägungen bei der Bewertung von Pflanzenschutzmitteln. D. h. zusätzlich zum häufig allein betrachteten Risikoaspekt muss ebenso der Nutzenaspekt bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln berücksichtigt werden. Zusätzliche Prüfungsanforderungen, die mit sehr hohen Kosten verbunden sind, sollten

nur bei tatsächlich absehbarem Erkenntnisgewinn gefordert werden. Ansonsten wird das Zulassungsverfahren überfrachtet und die Anforderungen nicht erfüllbar. Hierzu sollte das BMEL die Harmonisierung auf EU-Ebene aktiv voranbringen. Die Mitgliedsstaaten müssen ihren zonalen Bewertungsauftrag erfüllen und gegenseitig anerkennen, anstatt nationale Sonderwege zu gehen. Dazu gehören vor allem angepasste Datenanforderungen, eine praxisgerechte Risikoprüfung sowie europaweit verbindliche Leitlinien und Standards für innovative Produkte jedweder Art, um innovationsfreundliche Zulassungsbedingungen zu erreichen.

Zeile 292 – 295: „Wir werden daher beispielsweise eine Datenbank für die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln sowie ein Monitoring luftverfrachteter Pflanzenschutzmittel, das Kleingewässermonitoring und das Monitoring der biologischen Vielfalt in Agrarlandschaften (MonViA) auf und ausbauen.“

Grundsätzlich unterstützt der IVA daten- und wissenschaftsbasierte Entscheidungen. Mehr Daten sollten mehr Transparenz bedeuten. Die erhobenen Daten müssen aber wissenschaftlich korrekt und nach einheitlichen Standards erhoben und ausgewertet werden. Für eine Überprüfung der Auswertung und Unterstützung von Empfehlungen/Ableitungen aus den Daten empfiehlt sich ein neutraler Beirat, der alle Anspruchsgruppen berücksichtigt. Das Kleingewässermonitoring ist ein gutes Beispiel, wie es nicht laufen sollte. Das Monitoring selbst ist sehr begrüßenswert und liefert viele wichtige Daten, aber die Auswertungen sind mangelhaft und die Schlussfolgerungen teilweise falsch. Die wesentlichen Defizite des Kleingewässermonitorings sind:

- Die Datenerhebung um das Kleingewässermonitoring ist sehr umfangreich! Es wurden Chemikalien, Metalle, anthropogene Stoffe, Gewässerstruktur, Lebewesen, Temperatur, Sauerstoffgehalt, etc. ermittelt
- UBA/UFZ postulieren, Pflanzenschutzmittel-Funde aus Feldeinträgen seien allein verantwortlich für den schlechten ökologischen Zustand von kleinen, agrarnahen Gewässern und schlussfolgern, dass das Zulassungsverfahren unzulänglich sei – diese Aussagen verkennen die Komplexität in Gewässern.
- Auswertungen des IVA und auch von Pflanzenschutzdiensten der Länder zeigen, dass Einträge zu großen Teilen aus Klein-Kläranlagen und Hofabläufen kommen (> 50 % der von Liess et al. (2021) analysierten Proben wiesen mind. einen Abwassermarker wie Acesulfam (Süßstoff), Coffein und/oder die Arzneimittel Carbamazepin und Oxypurinol auf, was auf häusliche Einleitungen hinweist).
- UBA/UFZ fordern 18 m Gewässerrandstreifen zur Vermeidung von Pflanzenschutzmitteleinträgen aus angrenzenden Feldern, aber eine Berechnung eines Randstreifens muss die Direkteinleitungen berücksichtigen, zudem müssen alle Eintragsursachen berücksichtigt werden, um eine Verbesserung zu erreichen.
- Die Ermittlung von Grenzwertüberschreitungen muss überprüft werden. Körner *et al.* (2023) (Anlage 4) zeigen anhand der Abwassermarker und der Fundhäufigkeiten des Wirkstoffs Fipronil, der ohne landwirtschaftliche Zulassung ist, dass Abwassereinträge bei Fundorten mit mehreren RAK-Überschreitungen eine maßgebliche Rolle spielen.
- Bei 50 % der Messstellen fehlen Temperatur-/Sauerstoffdaten oder sind falsch berechnet (Rohdaten zur Temperatur weichen von Mittelwerten in Veröffentlichung ab). Das sind erhebliche Mängel vor allem bei den Referenzstandorten, so dass ein aussagekräftiger Vergleich schwierig ist.

- Wären diese Daten korrekt inkludiert worden, hätten die Berechnungen nach unserer Einschätzung ergeben, dass Temperatur und Sauerstoff einen erheblichen Einfluss auf die Artenzusammensetzung haben.
- Fraunhofer ISI hat Rohdatensatz ausgewertet und sieht nicht Pflanzenschutzmittel als „wesentlichen Treiber“, auch das Vorkommen von eingetragenen Metallen haben einen erheblichen Einfluss auf die Ökologie von Gewässern (Anlage 5).

Daher plädiert der IVA dafür, dass das Monitoring weitergeführt wird, aber möglichst Direkt-einleiter vermieden bzw. adäquat berücksichtigt werden. Zudem müssen die Länder dringend eingebunden werden. Um bei solchen Monitorings praktikable und wissenschaftlich korrekte Schlussfolgerungen ziehen zu können, müssen solche Ergebnisse mit allen Anspruchsgruppen diskutiert werden, um alle Aspekte berücksichtigen zu können, damit Fehlinterpretationen vermieden werden.

Fazit

Das Diskussionspapier des BMEL ist in der vorliegenden Form unausgewogen und geht an den tatsächlichen Bedarfen einer nachhaltigen und produktiven Landwirtschaft, wie sie etwa die Zukunftskommission Landwirtschaft beschrieben hat, vorbei. Es bedarf einer grundlegenden Überarbeitung hin zu einem faktenbasierten Konzept, das klare Wege zur Zielerreichung in einem komplexen Umfeld erkennen lässt. Mit Verboten und Einschränkungen allein werden die Herausforderungen der Zukunft nicht zu meistern sein.