

15.04.21

AV - G - U

Verordnung

des Bundesministeriums

für Ernährung und Landwirtschaft

Fünfte Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung

A. Problem und Ziel

Mit Kabinettsbeschluss vom 4. September 2019 hat die Bundesregierung ein Aktionsprogramm Insektenschutz beschlossen. Neben vielen anderen Maßnahmen soll auch die Anwendung bestimmter Pflanzenschutzmittel in Gebieten mit besonderer Bedeutung für den Insektenschutz und an Gewässern eingeschränkt werden. Pflanzenschutzmittel, die den Wirkstoff Glyphosat enthalten, werden seit vielen Jahren in der Landwirtschaft zur Bekämpfung von Unkräutern und zur Sicherung der Ernte angewendet. Die Anwendung kann aber auch negative Auswirkungen auf die Artenvielfalt haben und soll zunächst deutlich eingeschränkt und mit Ablauf des 31. Dezembers 2023 vollständig beendet werden.

B. 1 Lösung

Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung.

B. 2 Nutzen

Die Änderungen sollen zu einer nachhaltigen, insektenschonenden Landwirtschaft beitragen. Insekten sind essentieller Bestandteil der Lebensgemeinschaft unserer Erde. Sie haben die unterschiedlichsten Funktionen, die der Land- und Forstwirtschaft direkt oder indirekt zugutekommen. So wird die Mehrzahl der wichtigsten Feldfrüchte von Bienen und anderen Insekten bestäubt. Die Bestäubung unterstützt den Fruchtansatz, erhöht die Anzahl der Samen und verbessert Form und Größe der Früchte. Auch bei der Zersetzung der Bestandsreste und damit beim Humusaufbau und der Bodenbildung spielen Insekten eine wichtige Rolle. Sie erhalten dadurch die Bodenfruchtbarkeit und sichern so ein hohes Ertragsniveau für die Landwirtschaft, den Gartenbau und den Forst. Nicht zuletzt sind viele Insekten Nützlinge, die helfen Kalamitäten zu begrenzen. Die Förderung von Nützlingen in direktem Umfeld des Anbaus ist daher eine wichtige Maßnahme im Sinne des integrierten Pflanzenschutzes und ist der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln vorzuziehen. Für eine quantitative geldwerte Darstellung dieser Ökosystemleistungen ist der umweltbezogene Verordnungsentwurf jedoch nicht geeignet. Der Schwerpunkt des Nutzens dieses Vorhabens liegt nicht in einem geldwerten Vorteil.

C. Alternativen

Derzeit keine. Auf Grund der bevorstehenden Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik könnten sich ab dem 1. Januar 2023 für den Bund im Rahmen der Ökoregelungen zumindest teilweise andere Möglichkeiten ergeben.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand entstehen nicht.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Der Wirtschaft entsteht Erfüllungsaufwand durch eine verstärkte Durchführung mechanischer Bekämpfungsmaßnahmen durch die weitgehende Einschränkung der Anwendungsmöglichkeiten von glyphosathaltigen Pflanzenschutzmitteln sowie durch das Verbot der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln an Gewässerrandstreifen in Höhe von durchschnittlich 159 Millionen Euro jährlich. Die Belastungen sind „one in one out“ relevant. Eine Entlastungsperspektive wird innerhalb eines Jahres aufgezeigt.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Durch die Ausweitung einer bestehenden und die Einführung einer neuen Informationspflicht entstehen in Höhe von ca. 76 400 Euro jährlich.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Den Ländern entstehen zusätzliche Kosten durch die Bearbeitung von Anträgen nach § 4 Absatz 3 und § 4a Absatz 2. Nach einer auf Grundlage von Angaben der Länder zu den Kosten im Einzelfall fachlich geschätzten Fallzahl von 1 000 ist von jährlichen Kosten in Höhe von 478 000 Euro jährlich auszugehen.

F. Weitere Kosten

Der Wirtschaft entstehen weitere Kosten aus möglichen Ertragsverlusten durch die Einschränkung der Anwendung von glyphosathaltigen Pflanzenschutzmitteln, der Einschränkung von Herbiziden und bestimmten Insektiziden in Schutzgebieten sowie dem Verbot der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln in Gewässerrandstreifen in Höhe von schätzungsweise 118,5 Millionen Euro jährlich. Die Höhe kann je nach Anpassung der Wirtschaftsweise an den Wegfall von Glyphosat zukünftig variieren.

Auswirkungen auf Einzelpreise und das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau sind nicht zu erwarten.

15.04.21

AV - G - U

**Verordnung
des Bundesministeriums
für Ernährung und Landwirtschaft**

**Fünfte Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-
Anwendungsverordnung**

Bundeskanzleramt
Staatsminister bei der Bundeskanzlerin

Berlin, 13. April 2021

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Dr. Reiner Haseloff

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich die vom Bundesministerium für Ernährung und
Landwirtschaft zu erlassende

Fünfte Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-
Anwendungsverordnung

mit Begründung und Vorblatt.

Ich bitte, die Zustimmung des Bundesrates aufgrund des Artikels 80 Absatz 2 des
Grundgesetzes herbeizuführen.

Die Stellungnahmen des Nationalen Normenkontrollrates gemäß § 6 Absatz 1
NKRG sind als Anlage und Anlage 2 beigelegt.

Die Stellungnahme des Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft zu
den Stellungnahmen des Nationalen Normenkontrollrates ist als Anlage 3 beigelegt.

Mit freundlichen Grüßen
Dr. Hendrik Hoppenstedt

Fünfte Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung¹⁾

Vom ...

Auf Grund des § 14 Absatz 1 Nummer 1 und 5 in Verbindung mit Absatz 2 des Pflanzenschutzgesetzes, von denen § 14 Absatz 1 in dem Satzteil vor Nummer 1 zuletzt durch Artikel 278 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist, verordnet das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales, dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit und dem Bundesministerium für Gesundheit:

Artikel 1

Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung

Die Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung vom 10. November 1992 (BGBl. I S. 1887), die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 25. November 2013 (BGBl. I S. 4020) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach § 3a wird folgender § 3b eingefügt:

„§ 3b

Besondere Anwendungsbedingungen

(1) Bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, die aus einem in Anlage 3 Abschnitt A Nummer 4 oder 5 aufgeführten Stoff bestehen oder einen solchen Stoff enthalten, sind neben den mit der Zulassung des jeweiligen Pflanzenschutzmittels festgelegten Anwendungsbestimmungen und Nebenbestimmungen die in den Absätzen 2 bis 5 genannten Bedingungen einzuhalten.

(2) Die Anwendung ist nur zulässig, wenn nach den Umständen des Einzelfalles vorbeugende Maßnahmen, wie die Wahl einer geeigneten Fruchtfolge, eines geeigneten Aussaatzeitpunktes oder mechanischer Maßnahmen im Bestand oder das Anlegen einer Pflugfurche, nicht durchgeführt werden können und andere technische Maßnahmen nicht geeignet oder zumutbar sind. Die Aufwandmenge, die Häufigkeit der Anwendung und die zu behandelnden Flächen sind auf das notwendige Maß zu beschränken.

¹⁾ Notifiziert gemäß der Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. L 241 vom 17.9.2015, S. 1).

(3) Eine Anwendung zur Vorsaatsbehandlung, ausgenommen im Rahmen eines Direktsaat- oder Mulchsaatverfahrens, oder nach der Ernte zur Stoppelbehandlung ist nur zulässig

1. zur Bekämpfung perennierender Unkrautarten wie Ackerkratzdistel, Ackerwinde, Ampfer, Landwasserknöterich und Quecke auf den betroffenen Teilflächen, oder
2. zur Unkrautbekämpfung, einschließlich der Beseitigung von Mulch- und Ausfallkulturen, auf Ackerflächen, die in eine Erosionsgefährdungsklasse nach § 6 Absatz 2 bis 4 der Agrarzahlen-Verpflichtungenverordnung vom 17. Dezember 2014 (BANZ AT 23.12.2014 V1), die zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 22. September 2020 (BANZ AT 24.9.2020 V1) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung zugeordnet sind.

(4) Eine flächige Anwendung auf Grünland ist nur zulässig

1. zur Erneuerung des Grünlandes bei einer Verunkrautung, bei der auf Grund ihres Ausmaßes ohne die Anwendung die wirtschaftliche Nutzung des Grünlandes oder die Futtergewinnung wegen eines Risikos für die Tiergesundheit nicht möglich ist, oder
2. zur Vorbereitung einer Neueinsaat auf Flächen, die in eine Erosionsgefährdungsklasse nach § 6 Absatz 2 bis 4 der Agrarzahlen-Verpflichtungenverordnung zugeordnet sind oder auf denen eine wendende Bodenbearbeitung auf Grund anderer Vorschriften nicht erlaubt ist.

Im Falle der Nummer 1 ist die Anwendung auf die betroffenen Teilflächen des Grünlandes zu beschränken.

(5) Eine Spätanwendung vor der Ernte sowie die Anwendung in Wasserschutzgebieten, Heilquellenschutzgebieten und Kern- und Pflegezonen von Biosphärenreservaten ist nicht zulässig.“

2. § 4 wird durch die folgenden §§ 4 und 4a ersetzt:

„§ 4

Verbot der Anwendung in Gebieten mit Bedeutung für den Naturschutz

(1) In Naturschutzgebieten, Nationalparks, Nationalen Naturmonumenten, Naturdenkmälern und gesetzlich geschützten Biotopen im Sinne des § 30 des Bundesnaturschutzgesetzes, ausgenommen Trockenmauern im Weinbau, dürfen Pflanzenschutzmittel nicht angewendet werden, die

1. aus einem in Anlage 2 oder 3 aufgeführten Stoff bestehen oder einen solchen Stoff enthalten,
2. dazu bestimmt sind, unerwünschte Pflanzen oder Pflanzenteile zu vernichten, oder
3. dazu bestimmt sind, Pflanzen oder Pflanzenteile vor Insekten zu schützen oder Insekten zu bekämpfen, und die durch das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit mit der Auflage einer Kennzeichnung als bienengefährlich B1 bis B3 oder als bestäubergefährlich NN 410 zugelassen worden sind.

Die Verbote des Satzes 1 gelten auch in Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung im Sinne des § 7 Absatz 1 Nummer 6 des Bundesnaturschutzgesetzes, ausgenommen

Flächen zum Gartenbau, Obst- und Weinbau, Anbau von Hopfen und sonstigen Sonderkulturen, zur Vermehrung von Saatgut und Pflanzgut sowie nach Maßgabe des Absatzes 3 Ackerflächen, die nicht als Naturschutzgebiet, Nationalpark, Nationales Naturmonument oder Naturdenkmal ausgewiesen sind.

(2) Die zuständige Behörde kann zur Abwendung erheblicher landwirtschaftlicher, forstwirtschaftlicher oder sonstiger wirtschaftlicher Schäden oder zum Schutz der heimischen Tier- und Pflanzenwelt, insbesondere vor invasiven Arten, Ausnahmen von den in Absatz 1 genannten Verboten genehmigen. Dies gilt nicht für die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, die aus einem in Anlage 3 Abschnitt A Nummer 4 oder 5 aufgeführten Stoff bestehen oder einen solchen Stoff enthalten.

(3) In Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung im Sinne des § 7 Absatz 1 Nummer 6 des Bundesnaturschutzgesetzes soll auf Ackerflächen, die nicht als Naturschutzgebiet, Nationalpark, Nationales Naturmonument oder Naturdenkmal ausgewiesen sind, bis zum 30. Juni 2024 mittels freiwilliger Vereinbarungen und Maßnahmen eine Bewirtschaftung ohne Anwendung der in Absatz 1 Satz 1 aufgeführten Pflanzenschutzmittel erreicht werden.

(4) Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft untersucht die Anwendung der in Absatz 1 Satz 1 aufgeführten Pflanzenschutzmittel auf den in Absatz 1 Satz 2 bezeichneten Ackerflächen sowie die Maßnahmen, die zur Reduzierung der Anwendung dieser Pflanzenschutzmittel auf diesen Flächen ergriffen werden. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft erstattet dem Bundeskabinett bis spätestens 30. Juni 2024 Bericht über die Auswirkung der zur Reduzierung der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln ergriffenen Maßnahmen. Dieser Bericht soll, sofern erforderlich, Vorschläge für Anpassungen der Regelungen des Absatzes 1 enthalten.

§ 4a

Verbot der Anwendung an Gewässern

(1) Pflanzenschutzmittel dürfen an Gewässern, ausgenommen kleine Gewässer von wasserwirtschaftlich untergeordneter Bedeutung, innerhalb eines Abstandes von zehn Metern zum Gewässer, gemessen ab der Böschungsoberkante oder soweit keine Böschungsoberkante vorhanden ist ab der Linie des Mittelwasserstandes, nicht angewendet werden. Abweichend von Satz 1 beträgt der einzuhaltende Mindestabstand fünf Meter, wenn eine geschlossene, ganzjährig begrünte Pflanzendecke vorhanden ist. Eine Bodenbearbeitung zur Erneuerung des Pflanzenbewuchses darf einmal innerhalb von Fünfjahreszeiträumen durchgeführt werden. Der erste Fünfjahreszeitraum beginnt mit dem... [einsetzen: Tag des Inkrafttretens nach Artikel 3 Absatz 1 dieser Verordnung]. Sind mit der Zulassung des jeweiligen Pflanzenschutzmittels Anwendungsbestimmungen über größere Abstände oder über die zu verwendenden Pflanzenschutzgeräte festgelegt worden, bleibt die Pflicht zur Einhaltung dieser Anwendungsbestimmungen unberührt. Die Sätze 1 bis 4 gelten nicht, soweit ein Land Regelungen nach § 22 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b des Pflanzenschutzgesetzes getroffen hat oder trifft, mit denen abweichende Gewässerabstände festgelegt werden.

(2) Die zuständige Behörde kann Ausnahmen von Absatz 1 Satz 1 und 2 zur Abwendung erheblicher landwirtschaftlicher, forstwirtschaftlicher oder sonstiger wirtschaftlicher Schäden oder zum Schutz der heimischen Tier- und Pflanzenwelt, insbesondere vor invasiven Arten, genehmigen.“

3. § 9 wird wie folgt gefasst:

„§ 9

Generelles Anwendungsverbot

Glyphosat und Glyphosat-Trimesium (Anlage 1 Nummer 27a und 27b) unterliegen dem Anwendungsverbot nach den §§ 1 und 5 Absatz 1 erst ab dem 1. Januar 2024.“

4. Nach Anlage 1 Nummer 27 werden die folgenden Nummern 27a und 27b eingefügt:

„27a Glyphosat
27b Glyphosat-Trimesium“.

5. Anlage 3 Abschnitt A wird wie folgt geändert:

a) Nummer 1a wird aufgehoben.

b) Die Nummern 4 und 5 werden in Spalte 3 wie folgt geändert:

aa) In Nummer 2 wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt.

bb) Die folgenden Nummern 3 und 4 werden angefügt:

„3. im Haus- und Kleingartenbereich; dies gilt nicht, solange für das jeweilige Pflanzenschutzmittel auf Grund einer vor dem... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens nach Artikel 3 Absatz 1 dieser Verordnung] getroffenen unanfechtbaren Entscheidung

a) die Anwendung durch nichtberufliche Anwender zugelassen ist oder

b) die Anwendung durch berufliche Anwender zugelassen und die Eignung zur Anwendung im Haus- und Kleingartenbereich nach § 36 Absatz 1 Satz 2 Nummer 3 oder Absatz 2 des Pflanzenschutzgesetzes festgelegt ist,

4. auf Flächen, die für die Allgemeinheit bestimmt sind; dies gilt nicht, solange für das jeweilige Pflanzenschutzmittel auf Grund einer vor dem ... [einsetzen: Datum des Inkrafttretens nach Artikel 3 Absatz 1 dieser Verordnung] getroffenen unanfechtbaren Entscheidung die Eignung für die Anwendung auf Flächen, die für die Allgemeinheit bestimmt sind, im Rahmen eines Zulassungsverfahrens festgelegt oder die Anwendung auf Flächen genehmigt ist, die für die Allgemeinheit bestimmt sind.“

c) Die Nummern 5a und 7 werden aufgehoben.

Artikel 2

Weitere Änderungen der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung

Die Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung, die zuletzt durch Artikel 1 dieser Verordnung geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Die §§ 3a, 3b und 4 Absatz 2 Satz 2 werden aufgehoben.

2. Anlage 3 Abschnitt A Nummer 4 und 5 wird aufgehoben.
3. Anlage 4 wird aufgehoben.

Artikel 3

Inkrafttreten

(1) Diese Verordnung tritt vorbehaltlich des Absatzes 2 am Tag nach der Verkündung in Kraft.

(2) Artikel 2 tritt an dem Tag in Kraft, an dem auf Grund einer Verordnung nach Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe b auch in Verbindung mit Absatz 2 Unterabsatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und zur Aufhebung der Richtlinien 79/117/EWG und 91/414/EWG des Rates (ABl. L 309 vom 24. 11. 2009, S. 1, L 111 vom 2.5.2018, S. 10, L 45 vom 18.2.2020, S. 81), die zuletzt durch die Verordnung (EU) 2019/1009 (ABl. L 170 vom 25.6.2019, S. 1) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung für Glyphosat und Glyphosat-Trimesium keine Wirkstoffgenehmigung mehr vorliegt und Abverkaufs- und Aufbrauchfristen abgelaufen sind, spätestens aber am 1. Januar 2024. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft gibt den Tag des Inkrafttretens im Bundesgesetzblatt bekannt.

Der Bundesrat hat zugestimmt.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit

Insekten sind ein wichtiger Bestandteil der Natur. Um einen Rückgang der Insekten zu verhindern hat die Bundesregierung ein Aktionsprogramm Insektenschutz beschlossen. Neben vielen anderen Maßnahmen soll auch die Anwendung von bestimmten Pflanzenschutzmitteln in Gebieten mit besonderer Bedeutung für den Insektenschutz eingeschränkt werden. Ebenfalls soll die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln unmittelbar an Gewässern eingeschränkt werden.

Pflanzenschutzmittel mit dem Wirkstoff Glyphosat werden seit vielen Jahren in der Landwirtschaft als Herbizid verwendet. Auf EU- Ebene ist der Wirkstoff bis Dezember 2022 genehmigt. Pflanzenschutzmittel mit diesem Wirkstoff sind daher von den Mitgliedstaaten zuzulassen, soweit diese auch die übrigen Zulassungsvoraussetzungen nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 erfüllen. Als Herbizid mit breitem Wirkungsspektrum dient es der Bekämpfung von Unkräutern, der Erleichterung der Ernteverfahren und einer pfluglosen Bearbeitung, was insbesondere bei erosionsgefährdeten Flächen von Vorteil ist und auch zu einem geringeren Bodenwasserverlust durch Verdunstung führt. Andererseits kann die Anwendung von glyphosathaltigen Pflanzenschutzmitteln auch negative Auswirkungen auf die Artenvielfalt haben. Mit der vorliegenden Verordnung sollen daher ergänzend zu den mit der Zulassung der jeweiligen Pflanzenschutzmittel festgelegten Anwendungsbestimmungen die noch unverzichtbaren Anwendungen näher präzisiert werden und damit ein Beitrag zur Minderung der Anwendung geleistet werden, mit dem Ziel die Anwendung so schnell wie möglich grundsätzlich zu beenden. Die Anwendungsmöglichkeiten in der Landwirtschaft werden durch die Verordnung zunächst eingeschränkt, die Anwendung im Haus- und Kleingartenbereich und auf Flächen, die von der Allgemeinheit genutzt werden, untersagt. Bei den zuletzt genannten Flächen ist eine Anwendung sofort verzichtbar.

Naturschutzgebiete, Nationalparke, Nationale Naturmonumente, Naturdenkmäler und gesetzlich geschützte Biotopen im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes sind nationale Schutzgebiete hoher Kategorie, die dem Artenschutz und dem Schutz von Lebensräumen dienen. Pflanzen und Pflanzenteile sind elementare Bestandteile der in diesen Schutzgebieten zu schützenden Lebensräume und dienen unterschiedlichen Arten als Lebensraum und/oder Nahrungsquelle. Die Vernichtung von Pflanzen und Pflanzenteilen durch Anwendung von Herbiziden oder die Anwendung bestimmter Insektizide stehen dem Schutz der Arten und Lebensräumen sowie bestimmter Insektenarten entgegen. Die bereits bestehenden Anwendungsverbote für bestimmte Pflanzenschutzmittel für diese Gebiete sollen daher entsprechend erweitert werden.

Auch in FFH Gebieten, ausgenommen beim Anbau von Gartenbaukulturen, Obst- und Weinbau, Hopfen, Saatgut und Pflanzgutvermehrung und sonstigen Sonderkulturen, die nicht gleichzeitig auch als Naturschutzgebiet oder Nationalpark ausgewiesen sind, gelten künftig die gleichen Anwendungsverbote. Eine Bewirtschaftung ohne Anwendung von Herbiziden und bestimmten Insektiziden wird auch für den Ackerbau in FFH-Gebieten angestrebt. Dies soll durch freiwillige Maßnahmen, wie durch Elemente der künftigen Gemeinsamen Agrarpolitik, durch Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, durch Vertragsnaturschutz aber auch durch eine verstärkte Beratung erfolgen. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft wird diese Maßnahme evaluieren und bis zum 30. Juni 2024 Jahres dem Bundeskabinett einen Bericht über diese Maßnahmen vorlegen. Auf der Grundlage dieses Berichts soll dann über mögliche weitere Maßnahmen entschieden werden.

Ausnahmen sollen genehmigt werden können, soweit Insektenpopulationen oder unerwünschte Pflanzen auftreten, die den angestrebten Lebensraum oder die angestrebte Nutzungsart nachteilig verändern oder schädigen würden sowie zur Abwendung schwerer wirtschaftlicher Nachteile.

Gewässer stellen bedeutende Biotopverbindungslinien der Landschaft dar. Eine Stärkung der Biotopverbindungslinien durch Extensivierung der Nutzung der unmittelbar an die Gewässer angrenzenden Bereiche dient der Stabilisierung der Artenvielfalt.

Ausnahmemöglichkeiten sollen auch bei Gewässern gelten, soweit unerwünschte Pflanzen aufwachsen und sich im Übermaß vermehren oder sich Schaderreger ansiedeln, die eine nachhaltige Schädigung der Kulturpflanzen der benachbarten landwirtschaftlichen Flächen verursachen und dort nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Aufwand bekämpft werden können.

II. Alternativen

Derzeit keine. Auf Grund der bevorstehenden Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik könnten zu einem späteren Zeitpunkt die so genannten Öko-Regelungen zumindest teilweise berücksichtigt werden.

III. Regelungskompetenz

Die Verordnung beruht auf § 14 des Pflanzenschutzgesetzes. Verordnungsgeber ist das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft im Einvernehmen mit den Bundesministerien für Wirtschaft und Energie, für Arbeit und Soziales, für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit und für Gesundheit. Die Zustimmung des Bundesrates ist erforderlich.

IV. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Die Verordnung entspricht den mit der Durchführungsverordnung (EU) 2017/2324 zur Erneuerung der Genehmigung des Wirkstoffs Glyphosat festgelegten Bestimmungen.

V. Regelungsfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Die Verordnung führt nicht zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Die Verordnung trägt zu einer nachhaltigen Landwirtschaft und zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen bei und entspricht daher der Nachhaltigkeitsstrategie.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

4. Erfüllungsaufwand

Bürgerinnen und Bürgern entstehen durch das Verbot der Anwendung von glyphosathaltigen Pflanzenschutzmitteln ggf. geringfügiger Erfüllungsaufwand. Wegen des geringen erlaubten Anwendungsbereichs sind nur wenige Bürger betroffen, die im Einzelfall einen geringen zusätzlichen Aufwand durch manuelle Bearbeitung haben.

Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Die Verordnung enthält Einschränkungen für die Anwendung von glyphosathaltigen Pflanzenschutzmitteln auf Ackerland und Grünland. Dies gilt jedoch nur, solange noch eine Wirkstoffgenehmigung für Glyphosat auf EU-Ebene besteht, so dass diese Aufwandsaspekte wegfallen, wenn die in ihrer zeitlichen Geltung bis Ende 2022 befristete Genehmigung ausläuft und nicht erneuert wird.

Von folgenden Kosten ist auszugehen:

In Deutschland werden ca. 11,7 Millionen ha Ackerland bewirtschaftet (Quelle: Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten 2020).

Davon abziehen sind die Flächen, die nach der Agrarzahlen-Verpflichtungenverordnung als erosionsgefährdet eingestuft sind. Es handelt sich dabei um ca. 2,2 Millionen ha (Quelle: InVeKoS-Daten der Länder). Ebenfalls abziehen sind Flächen des ökologischen Landbaus, hier handelt es sich um ca. 570 000 ha (Quelle: Statistisches Bundesamt). Die Anwendungsbeschränkungen gelten außerdem nicht für die Vorsaatsbehandlung von Flächen, die im Mulchsaat- oder Direktsaatverfahren bestellt werden. Die Anzahl der so bestellten Flächen kann aber schwanken und ist abhängig von der anzubauenden Kultur, den Bodenverhältnissen und ggf. weiteren Faktoren. Nach Angaben des Julius-Kühn- Instituts (JKI) werden ca. 41 Prozent, d.h. ca. 3,9 Millionen ha der außerhalb der erosionsgefährdeten Gebieten liegenden Ackerfläche mit diesen Methoden bestellt.

Bei mehrjährigem Ackerfutterbau (Ackergras, mehrjähriges Klee gras u.a.), der einen Flächenumfang von ca. 650 000 ha (Quelle: Statistisches Jahrbuch) hat, ist eine Bodenbearbeitung in den Anbaujahren nicht erforderlich. Allerdings schwankt die Standzeit der Kulturen auf der Fläche, so dass hier eine genaue Berechnung nicht möglich ist. Nach Angaben des JKI ist von einer Standdauer von 3 Jahren auszugehen, so dass auf diesen Flächen die Kosten nicht in jedem Jahr anfallen. Zwei Drittel der Fläche sind daher ebenfalls von der Gesamtzahl der Ackerfläche abziehen. Daraus ergibt sich eine Gesamtzahl der betroffenen Ackerfläche in Höhe von rund 4,61 Millionen ha.

Als direkte Substitution der Anwendung von Glyphosat bleibt im Ackerbau nur die ganzflächige ein- bis mehrmalige mechanische Bearbeitung der Fläche mit einem geeigneten Gerät oder einer Gerätekombination. Andere Herbizide mit einem vergleichbaren Wirkungsspektrum stehen nicht zur Verfügung, es wird daher davon ausgegangen, dass auf eine mechanische Bodenbearbeitung zurückgegriffen wird. Die Wirkungsäquivalenz mit der Anwendung von Glyphosat wird über das Wiederholen der Bearbeitungsgänge angestrebt, wobei eine vollständige Äquivalenz nur annäherungsweise und unter ganz bestimmten Gegebenheiten zu erreichen ist. Dabei ist davon auszugehen, dass zwischen einem und drei zusätzliche Arbeitsgänge notwendig werden, um unerwünschten Bewuchs effektiv beseitigen zu können (Kehlenbeck et al. 2015, JKI). Unter besonders günstigen Umständen kann auch eine einfache, einmalige Bodenbearbeitung ausreichend sein.

Folgende Arten der mechanischen Bodenbearbeitung müssen dabei unterschieden werden:

a. Pflug / Tiefgrubber (Grundbodenbearbeitung)

- b. Flachgrubber
- c. Hacken in Reihenkulturen
- d. Striegeln

Die Bearbeitungskosten für die mechanische Bearbeitung eines Hektars Ackerfläche (als Substitution zur Glyphosatanwendung) sind in der nachfolgenden Tabelle 1 dargestellt. Angegeben wurden die Kosten für (i) einen Betrieb mit eigener technischer Ausstattung (gemäß KTBL Feldarbeitsrechner), der die mechanische Bodenbearbeitung selbst durchführt (getroffene Annahmen zur Technikausstattung finden sich in Tabelle 1; die Kosten beinhalten die Kosten der Maschinenausstattung und die Arbeitskosten (Zeit x Lohnansatz), der Lohnsatz orientiert sich an KTBL und beträgt für 2021 21 €/h) und zum Vergleich (ii) Maschinenringe/Lohnunternehmen, die für den Betrieb die Bodenbearbeitung durchführen.

Tabelle 1: Kosten für die mechanische Bearbeitung eines Hektar Ackerfläche (als Substitution zur Glyphosatanwendung)

	(i) Betrieb mit eigener technischer Ausstattung (siehe Angaben) Feld-Hof-Entfernung 5 km durchschnittliche Schlaggröße 10 ha (ATKIS Daten von 2013 für DE; durchschnittliche Schlaggröße für DE=11,1 ha ¹)		(ii) Maschinenringe (MR)/ Lohnunternehmen , die für den Betrieb die Bodenbearbeitung durchführen, jeweils „Komplettangebot“ (Schlepper, Treibstoff, AK)			
	Arbeitserledigungskosten ² (Maschinenkosten + Arbeit) €/ha		MR BW (Dillingen ³) 2019	MR BY (Landshut ⁴) 2020	MR NI (Stade ⁵) 2020	LWK NRW ⁶ 2020
	1 Arbeitsgang	3 Arbeitsgänge	€/ha			
Pflügen mit Beetpflug (8 Schare, 2,8 m, aufgesattelt; 120 kW)	75,22	----	100,00	80,00-90,00 (ohne Diesel)	80,00-92,50	85,50
Stoppelgrubbern flach (ECO-DYN, 4 m; 83 kW)	24,28	72,84	56,00	50,00 – 56,00 (ohne Diesel)		37,00
Hacken von Reihenkulturen mit Fingerhacke (3 km/h; 4-reihig, RW 75 cm, 3 m; 67 kW)	64,09	192,27				

Striegeln mit Rollstriegel (12 m; 120 kW)	11,68	35,04				
---	-------	-------	--	--	--	--

Quellen: ¹Berechnung des JKI, ²KTBL Feldarbeitsrechner, ³Verrechnungssätze 2019 (https://www.maschinenring.de/fileadmin/media/Lokale_Ringe/MR_Dillingen/Verrechnungssatze/Dillingen_Verrechnungssatzheft_2019_A6_28-02-19.pdf), ⁴https://www.maschinenring.de/fileadmin/media/Lokale_Ringe/MR_Landshut-Rottenburg/MR_VSKZ-Liste_ab_2020.pdf, ⁵<https://www.maschinenring.land/hubfs/images/maschinenringe/MR%20Stade%20e.V./Dokumente%20der%20MR/Berechnungsmaske%20MR-S%C3%A4tze%202020%20Stand%2004.02.2020.pdf>, ⁶Erfahrungssätze für überbetriebliche Maschinenarbeiten im Rheinland 2020

Die tatsächlichen Bearbeitungskosten sind von einer Vielzahl von Faktoren abhängig, z. B. Bodenbeschaffenheit, zur Verfügung stehende Feldarbeitstage zur Bearbeitung (Spanne Ernte Vorfrucht bis zur Aussaat Nachfrucht), Witterung oder Mechanisierung des Betriebes.

Es werden hier die Kosten nach der ersten Bearbeitung der Vorfrucht („Stoppelsturz“) bis vor der Saatbereitung betrachtet:

Die günstigste Variante stellt unter diesen Annahmen das einmalige, flache Stoppelgrubbern mit Kosten von rund 24 €/ha dar. Dies wäre dann sogar kostengünstiger als die Anwendung von Glyphosat, dürfte aber nur in Einzelfällen ausreichend sein. Sofern kein Pflug eingesetzt werden soll, die Wirkungsäquivalenz nur durch dreimaliges Bearbeiten gewährleistet ist und Arbeitsspitzen durch Fremdmechanisierung abgefangen werden sollen, können Kosten von 168 €/ha (dreimal 56 €) entstehen. Beim Einsatz des Pfluges betragen diese Kosten rund 75 €/ha bei Eigenmechanisierung und bis zu 100 €/ha bei Zukauf der Dienstleistung. **Die Spanne der Kosten für die Bodenbearbeitungskosten läge unter den getroffenen Annahmen also bei 72 bis 168 €/ha.**

Die Kosten für die einmalige Anwendung eines glyphosathaltigen Pflanzenschutzmittels betragen ca. 55 Euro pro ha.

Geht man von einem einmaligen Pflügen (teuerste Einzelmaßnahmen) aus, ergibt sich ein jährlicher Erfüllungsaufwand von ca. 345 Millionen Euro bis 461 Millionen Euro, abzüglich der Kosten für die Anwendung von Glyphosat ergibt sich dann ein jährlicher Erfüllungsaufwand von 92 Millionen Euro bis 207 Millionen Euro. **Daraus ergibt sich ein Mittelwert von 149,5 Millionen Euro.**

Ein Umstellungsaufwand entsteht nicht, da davon ausgegangen werden kann, dass Geräte zur Bodenbearbeitung in den Betrieben vorhanden sind.

Bezogen auf einen Ackerbaubetrieb mit einer durchschnittlichen Fläche von 59,09 ha Ackerland (Quelle Statistisches Jahrbuch) ist bei zusätzlicher Bodenbearbeitung durch den Glyphosatverzicht mit einem zusätzlichen Erfüllungsaufwand in einer Spanne von ca. 1 200 bis 6 600 Euro auszugehen.

Bezogen auf einen Freilandgemüsebetrieb mit einer durchschnittlichen Fläche von 18,9 ha Ackerland (Quelle: Thünen Report 44) ist von einem jährlichen Erfüllungsaufwand in einer Spanne von 380 Euro bis 2 100 Euro je Betrieb auszugehen. Für die Berechnungen wurde davon ausgegangen, dass tatsächlich auf jedem Hektar Ackerland Glyphosat angewendet wird und jährlich eine mechanische Bodenbearbeitung zur Unkrautbekämpfung erfolgt (worst case scenario). Die tatsächlich so bearbeiteten Flächen können jedoch auch geringer sein.

Bei Grünland wird eine Verwendung von Glyphosat eingeschränkt auf die Behandlung von Problemunkräutern oder auf erosionsgefährdeten Flächen. Eine Anwendung von Glyphosat auf der ganzen Fläche erfolgt ohnehin nur, wenn die Grasnarbe erneuert werden soll. Eine

solche Erneuerung erfolgt aber nicht jährlich. Nach Angaben des JKI ist davon auszugehen, dass jährlich nur etwa 3 Prozent des Grünlandes erneuert werden. Da ca. 700 000 ha ökologisch bewirtschaftet werden, sind dies von den übrigen 4 Millionen ha Grünland ca. 120 000 ha. Für die Grünlanderneuerung (Narbenabtötung und Neueinsaat) gibt es unterschiedliche Methoden. Zu den Kosten finden sich in der Literatur unterschiedliche Berechnungen wie in der nachfolgenden Tabelle 2 dargestellt:

Tabelle 2

Vergleichsrechnungen von Kosten der Grünlanderneuerung in €/ha anhand von Berechnungen aus Sachsen-Anhalt und Niedersachsen

	Neuansaat mit...		
	Direktsaat Umbruch, Glyphosat	ohne mit Pflug ohne Glyphosat	flachgründig ohne Glyphosat
Berechnung Landesanstalt für Landwirtschaft und Gar- tenbau ST (2018)	252 €	278 €	234 €
Berechnungsgrundlagen Freiwillige Vereinbarungen 2019, Niedersachsen	199,49 €	334,79 €	300,09 €

Quellen:

Sachsen-Anhalt: https://llg.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MLU/LLFG/Dokumente/04_themen/futterbau_gruenland/18_nach-und-neuansaat-gruenland_flyer.pdf

Niedersachsen: <https://www.lwk-niedersachsen.de/index.cfm/portal/77/nav/1668/article/35806.html>

Nach den Berechnungen aus Sachsen-Anhalt kann eine Grünlanderneuerung ohne Glyphosat, wenn eine flachgründige Bodenbearbeitung möglich ist, sogar günstiger sein als eine Behandlung mit Glyphosat, so dass kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand anfällt. Die Berechnungen aus Niedersachsen zeigen dagegen zwischen 100 und 130 Euro höhere Kosten. Legt man diese Zahlen zugrunde würde sich ein jährlicher Erfüllungsaufwand zwischen 12,1 Millionen Euro und 15,8 Millionen Euro ergeben. Legt man die Zahlen aus Sachsen-Anhalt zugrunde würde sich unter der Annahme, dass eine flachgründige Bodenbearbeitung nicht möglich ist, Kosten in Höhe von maximal 3,16 Millionen Euro ergeben. **Daraus ergibt sich ein Mittelwert von 9,48 Millionen Euro.**

Auch bei Grünland ist davon auszugehen, dass geeignete Geräte vorhanden sind, so dass kein Umstellungsaufwand entsteht.

§ 4

Einschränkung der Anwendung von bestimmten Pflanzenschutzmittel in bestimmten Schutzgebieten

a) Einschränkung der Anwendung von Herbiziden und bestimmten Insektiziden in Naturschutzgebieten und Nationalparks (§ 4 Absatz 1)

Betroffen sind hier folgende Flächen (Quelle: JKI):

Ackerland: 57 327 ha

Grünland: 304 268 ha

Obstbau: 895 ha

Weinbau: 813 ha

Wald: 709 313 ha

Hier ist zu berücksichtigen, dass die Anwendung von Glyphosat in diesen Gebieten bereits untersagt ist. Wie dargelegt ist hier nur über eine mechanische Bodenbearbeitung eine praxistaugliche Substitution zu erreichen, da vergleichbare wirkungsäquivalente Herbizide nicht zur Verfügung stehen. Insoweit ist daher nicht von einem zusätzlichen Erfüllungsaufwand auszugehen. Auch die Anwendung anderer selektiver Herbizide kann nur durch eine mechanische Bearbeitung ersetzt werden. Die Kosten sind bereits unter den Ausführungen zu § 3b dargelegt.

Erfüllungsaufwand durch das Verbot der Anwendung von bestimmten Insektiziden:

Nicht mehr angewendet werden dürfen Insektizide, die als bienengefährlich B1 bis B3 oder als bestäubergefährlich eingestuft sind. Andere Insektizide stehen nur in begrenztem Umfang zur Verfügung. Ob diese verwendet werden können, hängt von der angebauten Kultur und der jeweiligen Zulassungssituation ab. Im Einzelfall kann eine häufigere Anwendung erforderlich sein. Dies hängt wiederum von dem verwendeten Mittel, der angebauten Kultur und dem Befallsdruck ab. Die Kosten für die Anwendung der noch zugelassenen Insektizide entsprechen aber im Wesentlichen den Kosten durch die Anwendung der nicht mehr zulässigen Insektizide, so dass sich insoweit kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand ergibt. Eine mechanische Bekämpfung von Insekten ist in der Regel nicht möglich (Ausnahme Borkenkäferbekämpfung an geschlagenem Holz durch Entrindung).

b) Einschränkung der Anwendung von Herbiziden und bestimmten Insektiziden auf Grünland in FFH-Gebieten

Von den Anwendungseinschränkungen betroffen sind außerdem in FFH-Gebieten 614 740 ha Grünland (Quelle JKI). Hier ist auf die Ausführungen zur Einschränkung der Anwendung von Glyphosat zu verweisen. In Bezug auf den Verzicht auf die Verwendung von bestimmten Insektiziden ist bei Grünland davon auszugehen, dass diese ohnehin in nicht nennenswertem Maße verwendet werden. Je nach Zulassungssituation und auftretenden Schadorganismen können ggf. andere Insektizide verwendet werden. Wie bereits oben dargelegt entsprechen die Kosten den Kosten für die Anwendung der nicht mehr zulässigen Insektizide, so dass dadurch kein höherer Erfüllungsaufwand entsteht. Sofern dies nicht möglich ist, entsteht kein höherer Erfüllungsaufwand, da andere Maßnahmen nicht möglich sind.

§ 4a

Erfüllungsaufwand durch das Verbot der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln in Gewässerrandstreifen

§ 4a sieht ein Verbot der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln in einem bestimmten Abstand zu Gewässern vor. Landesrechtlich festgelegte Gewässerabstände bleiben allerdings unberührt. Nach derzeitigem Stand haben acht Flächenländer entsprechende Regelungen erlassen.

Die folgende Tabelle 3 gibt einen Überblick über die betroffenen Flächen:

Tabelle 3: Gewässerlänge in Deutschland gesamt, Gewässerlänge, für die bereits Landesregelungen bestehen und Schätzung der landwirtschaftlich genutzten/betroffenen Fläche (Quelle: Berechnungen JKI nach ATKIS-Basis DLM)

1	DE Fließstrecke Bäche und Flüsse	545 000	km
2	DE Fließstrecke Bäche, Flüsse und Uferlinie Standgewässer	600 000	km
3	DE Uferlänge nach [2] insgesamt	1.200 000	km
4	DE 20% der Uferlänge [2] befindet sich an Acker- und Raumkulturen	240 000	km
	...entspricht einer Fließstrecke von	120 000	km
5	Randstreifen 5m (Uferlänge x Breite) nach [4]	120 000	ha
6	Davon ([5]) mit Länderregelungen	82 320	ha
5	Davon ([5]) ohne Länderregelungen	37 680	ha

Es wird davon ausgegangen, dass sich die Landwirte in der Regel für einen begrünten Streifen von 5 Metern Breite entscheiden, da Ackerbau ohne die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln wirtschaftlich nicht sinnvoll ist. Es ist daher von 37 680 ha landwirtschaftlich genutzten Flächen auszugehen, die von der Neureglung betroffen sind. Die Bekämpfung von Problemunkräutern kann nur durch regelmäßigen Schnitt bzw. Mulchen oder durch eine mechanische Bodenbearbeitung, die aber nur alle fünf Jahre möglich ist, erfolgen. Die Kosten je ha. entsprechen grundsätzlich den Kosten, wie unter dem Glyphosatverbot dargestellt, die Häufigkeit der Bodenbearbeitung dürfte aber deutlich geringer sein. Geht man davon aus, dass die betroffenen Flächen einmal in 5 Jahren gepflügt werden, entsteht ein zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand von 565 000 Euro. Ansonsten entsteht kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand, da weitere Pflanzenschutzmaßnahmen hier nicht mehr durchgeführt werden können. Eine Berechnung der Einsparungen durch den Verzicht auf Pflanzenschutzmaßnahmen ist wegen der Vielzahl an Fallkonstellationen nicht möglich und wird daher nicht in der Berechnung berücksichtigt.

Informationspflichten für die Wirtschaft:

§ 4 Abs. 2

§ 4 Absatz 2 sieht vor, dass von den Beschränkungen des § 4 Absatz 1 Ausnahmen genehmigt werden können. Für die Stellung eines Antrags ist von einem Zeitaufwand (Formulierung des Antrags, Zusammenstellung von Unterlagen) von 1 Stunde und damit Erfüllungsaufwand in Höhe von 36,20 Euro (Lohnkostentabelle 2018, Landwirtschaft, hohes Qualifikationsniveau) auszugehen. Auch der bisherige § 4 enthielt die Möglichkeit von Ausnahmegenehmigungen. Da aber durch die Neuregelung die Vorschriften verschärft werden, ist von einer größeren Anzahl an Anträgen auszugehen. Hier liegen noch keine Erfahrungswerte vor. Bei einer fachlich geschätzten Anzahl von 1 000 Anträgen jährlich ist von einem Erfüllungsaufwand in Höhe von 36 200 Euro auszugehen.

§ 4a Absatz 2

Auch der neue § 4a Absatz 2 sieht die Möglichkeit von Ausnahmegenehmigungen vor. Es handelt sich um eine neue Informationspflicht. Hinsichtlich des Erfüllungsaufwands ist von dem gleichen Erfüllungsaufwand wie bei § 4 Absatz 2 auszugehen, d.h. von 36 200 Euro jährlich.

Kosten der Länder

Den Ländern entstehen Kosten durch Bearbeitung der Anträge gemäß § 4 Absatz 2 und § 4a Absatz 2. Teilweise kann die erforderliche Bearbeitungszeit von den Ländern nicht angegeben werden. Soweit Angaben der Länder vorliegen, gehen diese von einer Bearbeitungszeit von 4 bis 10 Stunden aus. Die angegebenen Kosten der Länder variieren und betragen je Stunde zwischen 64,20 und 70 Euro und damit Kosten in Höhe von 256,80 Euro bis 700 Euro je Fall. Ein Land geht davon aus, dass zwei zusätzliche Sachbearbeiterstellen erforderlich werden. Die Kosten hierfür werden mit 120 000 Euro angegeben. Angaben zur erwarteten Fallzahl reichen von 15 jährlich bis 600 jährlich, da noch keine Erfahrungswerte vorliegen.

Bei einer fachlich geschätzten Fallzahl von jeweils 1 000 bundesweit ergeben sich daher Kosten in Höhe von 256 000 bis 700 000 Euro jährlich, **im Mittel Kosten in Höhe von 478 000 Euro.**

Weitere Kosten, insbesondere Auswirkungen auf das Preisniveau oder auf die Verbraucherpreise sind nicht zu erwarten.

5. Weitere Kosten

a) durch den Verzicht auf Glyphosat

Durch den weitgehenden Verzicht auf die Anwendung von Glyphosat kann es zu Ertrags-einbußen kommen. Diese sind jedoch abhängig von der angebauten Kultur und dem Befallsdruck mit Unkräutern, der jeweiligen Witterung etc. Es ist darauf hinzuweisen, dass bei der obigen Berechnung des Erfüllungsaufwandes die Kosten für die Erreichung einer Wirkungsäquivalenz zum Einsatz von Glyphosat in Anschlag gebracht worden sind. Bei tatsächlicher Erreichung von Wirkungsäquivalenz entstehen aber gerade keine Ertragseinbußen.

Eine Untersuchung des JKI (2015) setzt Ertragsverluste für glyphosاتفreie Varianten im Ackerbau bei 0 bis 5 Prozent an.

Die Modellierung der Auswirkungen eines Glyphosatverbotes im Silomaisanbau in Deutschland der Universität Bonn und der ETH Zürich (Böcker et al. 2018) ergab hingegen Ertragsreduzierungen im Bereich von 0,5 bis 1 Prozent.

Im Übrigen wird verwiesen auf „Folgenabschätzung für die Landwirtschaft zum teilweisen oder vollständigen Verzicht auf die Anwendung von glyphosathaltigen Herbiziden in Deutschland“, Julius-Kühn-Archiv Band 451.

Keine Studie geht über 10 Prozent Ertragsverlust hinaus, selten wird ein Ertragsverlust in einer Kultur von über 5 Prozent prognostiziert bei einem Glyphosatverbot/-ausstieg.

Bei Annahme eines durchschnittlichen Ertragsverlustes von 2,5 Prozent (Mittelwert) auf geschätzt 36 Prozent der betroffenen Anbaufläche im Weizen-, Ölsaaten- und Maisanbau ist aufgrund des Verzichtes auf Glyphosat mit Ertragsverlusten von etwa 35 Millionen Euro bei Weizen, 6,3 Millionen Euro bei Ölsaaten und 5,45 Millionen Euro bei Mais jährlich zu rechnen. Unterstellt man, dass die gesamte Fläche mit Weizen bebaut wird, ergibt sich damit ein maximaler Ertragsverlust in Höhe von 35 Millionen Euro. Die jährlichen Kosten können aber auch niedriger liegen.

Für Grünland ist nicht von höheren Ertragsverlusten durch den Verzicht auf Glyphosat auszugehen.

b) durch die Einschränkung der Anwendung von bestimmten Pflanzenschutzmitteln in Naturschutzgebieten und Nationalparks

Durch die Einschränkung der Anwendung von allen Herbiziden, einschließlich selektiver Herbizide und bestimmten Insektiziden in Naturschutzgebieten und Nationalparks (§ 4 Absatz 1 Satz 1) kann es ebenfalls zu Ertragsverlusten kommen. Nach Einschätzung des JKI können sich Ertragsverluste entsprechend folgender Tabelle 4 ergeben:

Tabelle 4		
	ohne Herbizide	ohne Insektizide
Ackerbau-kulturen		
Winterweizen	30 – 70	0 - 50
Wintergerste	30 – 70	0 - 50
Winterroggen	30 – 70	0 - 50
Winterraps	20 – 50	10 - 70
Zuckerrübe	50 - 90	5 - 20
Körnermais	30 - 90	0 - 10
Kartoffel	10 - 50	5 - 20
Dauerkulturen		
Obst (Apfel)		30 - 80

Quellen: Ackerbau: Zwerger et al. 2004, Unkrautbekämpfung: Gegenwart und Zukunft – aus deutscher Sicht, Zeitschrift für Pflanzenkrankheiten und Pflanzenschutz, Sonderheft XIX, 27-38; Obstbau: eigene Schätzung auf Grundlage von Befragung der Pflanzenschutzdienste

Bei Annahme eines Ertragsverlustes von 30 bis 80 Prozent im Weinbau in Naturschutzgebieten ist daher mit Kosten in Höhe 3, 5 Millionen bis 9,4 Millionen Euro zu rechnen, im Mittel 6,45 Millionen Euro.

Für die in Naturschutzgebieten gelegenen Obstbauflächen ist mit Kosten zwischen 3,6 Millionen bis 9,7 Millionen Euro jährlich zu rechnen, im Mittel 6,65 Millionen Euro.

Wird auf den betroffenen Ackerflächen in Naturschutzgebieten ein Anbau von Weizen unterstellt (Weizen ist die ertragsstärkste Halmfrucht im Ackerbau), ist bei einem angenommenen Ertragsverlust von 30 bis 70 Prozent im Weizenanbau abhängig von der Verunkrautung und der Befallsstärke mit Kosten in Höhe 7,7 Millionen bis 18 Millionen Euro zu rechnen, im Mittel 12,85 Millionen Euro.

Bei den in FFH-Gebieten gelegenen Dauergrünland (§ 4 Absatz 1 Satz 2) ist durch die Einschränkung der Anwendung von bestimmten Pflanzenschutzmitteln nicht von relevanten Ertragsverlusten auszugehen.

Verbot der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln in Gewässerrandstreifen

Unterstellt man, dass alle betroffenen Flächen bisher zum Anbau von Ackerkulturen und nicht als Grünland genutzt wurden, ergibt sich bei Annahme einer Fruchtfolge von Zuckerrübe, Winterweizen und Wintergerste ein vollständiger Ertragsverlust auf der betroffenen Fläche (37 680 ha) mit Kosten in einer Höhe von 57,5 Millionen Euro (Alle Ertragsverluste berechnet anhand der Erzeugerpreise/Verkaufserlöse laut Statistischem Jahrbuch).

Weitere Kosten, insbesondere Auswirkungen auf das Preisniveau oder auf die Verbraucherpreise sind nicht zu erwarten.

Auswirkungen auf kleine und mittelständische Unternehmen, „one in, one out“

Bei landwirtschaftlichen Betrieben handelt es sich in der Regel um kleine und mittelständische Unternehmen. Die vorgesehenen Regelungen betreffen daher im besonderen Maße diese Unternehmensform. Allerdings ist Zielsetzung dieses Verordnungsentwurfs den Schutz von bestimmten Gebieten wie Naturschutzgebieten zu verstärken und an Gewässern Biotopverbindungslinien zu schaffen. Würde man gleichzeitig Ausnahmen für kleine und mittelständische Unternehmen vorsehen, würden ein Großteil der landwirtschaftlichen Betriebe von den Regelungen ausgenommen. Die Zielsetzung der Verordnung würde damit nicht mehr erreicht. Letztlich dient der Erhalt eines intakten Ökosystems auch der Aufrechterhaltung der wirtschaftlichen Grundlage der landwirtschaftlichen Betriebe.

5. Weitere Regelungsfolgen

Weitere Regelungsfolgen oder Auswirkungen auf die Gleichstellungspolitik sind nicht zu erwarten.

II. Befristung; Evaluierung

Da die Artenvielfalt dauerhaft geschützt werden soll, besteht bezüglich der Regelungen in den §§ 4 und 4a kein Anlass für eine Befristung. Bezüglich der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln im Ackerbau in FFH- Gebieten ist eine Evaluierung vorgesehen, inwieweit freiwillige Maßnahmen zu einem Rückgang der Anwendung von Pflanzenschutzmittel führen. Hierbei werden Anteile der Flächen mit Vertragsnaturschutz, mit AUKM, die auch eine Einschränkung der Anwendung von Pflanzenschutzmittel vorsehen sowie weitere Vereinbarungen, die auch den Verzicht oder die Einschränkung der Anwendung von Pflanzenschutzmittel vorsehen, zu erfassen sein. Berücksichtigt werden können auch sonstige Initiativen der Länder z.B. hinsichtlich einer verbesserten Beratung. Über die tatsächliche Anwendung von Pflanzenschutzmittel führt das JKI jährlich Erhebungen auf der Grundlage eines Netzes von Erhebungsbetrieben durch (PaPa). Diese Daten können als Grundlage für die Beurteilung eines möglichen Rückgangs bei der Anwendung von Pflanzenschutzmittel herangezogen werden. Über den Fortschritt wird das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft 2024 Bericht erstatten. In diesem Bericht werden ggf. auch Vorschläge zur Anpassung der Regelungen enthalten sein.

Die Erneuerung der Genehmigung des Wirkstoffs Glyphosat auf EU-Ebene ist beantragt. Derzeit ist der Wirkstoff bis Ende 2022 genehmigt. Je nach Entscheidung auf EU-Ebene kann eine Überprüfung der Regelungen erforderlich sein. Wird der Wirkstoff nicht wieder genehmigt, dürfen keine entsprechenden Pflanzenschutzmittel mehr zugelassen werden, eine Evaluierung der Vorschriften ist dann nicht erforderlich. Erfolgt eine Wiedergenehmigung, wird eine Überprüfung der Verordnung anhand der konkreten Entscheidung erforderlich sein.

Bezüglich der übrigen Änderungen der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung sollen diese als Teil der Umsetzung des Aktionsprogramms Insektenschutz dazu beitragen, den Rückgang der Insekten zu stoppen und die Artenvielfalt zu fördern. In Umsetzung von Maßnahmenpunkt 7.1. des Aktionsprogramms entwickelt der Bund gemeinsam mit den Ländern ein bundesweites Insektenmonitoring, erprobt und setzt dieses ab 2020 um, so dass eine fachliche Beobachtung der weiteren Entwicklung bereits dadurch gewährleistet ist. Die Bundesregierung wird gemäß Abschnitt C des Aktionsprogramms über die Umsetzung des Monitorings regelmäßig Rechenschaft ablegen durch Indikatoren und Rechenschaftsberichte im Rahmen der Berichterstattung zur Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt.

Auch weitere Monitoringprogramme zur biologischen Vielfalt werden relevante Erkenntnisse liefern. Zu diesen gehört auch das vom BMEL initiierte, 2020 begonnene Langzeitmonitoring zur biologischen Vielfalt in der Agrarlandschaft, . Eines der Vorhabenziele ist die **Erarbeitung repräsentativer Datengrundlagen**, um die Wirkung agrar- und umweltpolitischer Maßnahmen auf die biologische Vielfalt zu beurteilen. Auf dieser Grundlage können Indikatoren entwickelt werden z.B. hinsichtlich des Vorkommens von Ackerwildkräutern, Honigbienen und Bestäubern oder des Vorkommens von Nützlingen sowie Kleinstrukturen z.B. für die Entwicklung von Gewässerrandstreifen. Im Rahmen dieses umfassenden Monitorings können auch die Auswirkungen der Einschränkung der Anwendung bestimmter Pflanzenschutzmittel in Schutzgebieten durch diese Verordnung untersucht werden. Hier kann untersucht werden, ob Anzahl und/oder Vielfalt der Insekten zugenommen hat. Mit ersten Ergebnissen ist in 3 bis 5 Jahren zu rechnen.

B. Besonderer Teil

Nummer 1 (§ 3b neu)

Mit dem neu eingefügten § 3b werden die Anwendungsbedingungen für glyphosathaltige Pflanzenschutzmittel konkretisiert. Neben den bereits mit der Zulassung festgelegten Anwendungsbestimmungen und Nebenbestimmungen werden die zulässigen Anwendungen auf die Fälle beschränkt, in denen eine Anwendung für konventionell wirtschaftende Betriebe noch unverzichtbar ist, um eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung und die Ernte sicherzustellen.

Im Einzelnen handelt es sich um folgende Maßnahmen:

Absatz 2 legt fest, dass zunächst andere auch vorbeugende Maßnahmen zu ergreifen sind. Dazu gehören insbesondere eine mechanische Bodenbearbeitung und mechanische Verfahren zur Unkrautregulierung, aber auch die Wahl eines geeigneten Aussaatzeitpunktes. Erst wenn solche alternativen Maßnahmen nicht zur Verfügung stehen oder nicht zumutbar sind z.B. wegen ungünstiger Witterungsverhältnisse, ist die Anwendung von glyphosathaltigen Pflanzenschutzmitteln zulässig.

Absatz 3 beschreibt die zulässigen Anwendungen zur Vorsaatsbehandlung und zur Stoppelbehandlung. Zulässig ist die Anwendung zur Bekämpfung von Unkräutern, die auch mit einer ausreichenden Bodenbearbeitung nur schwer zu bekämpfen sind, und auf Flächen, bei denen wegen Erosionsgefahr ein tiefes Pflügen zu vermeiden ist. Insoweit wird auf die bereits nach § 6 Absatz 2 bis 4 der Agrarzahlen-Verpflichtungenverordnung erfassten, erosionsgefährdeten Flächen verwiesen. Absatz 3 ist im Zusammenhang mit Absatz 2 zu sehen. Auch bei dem Auftreten schwer zu bekämpfender Unkräuter ist eine Verwendung von glyphosathaltigen Pflanzenschutzmitteln dabei erst zulässig, wenn eine bestimmte

Schadensschwelle überschritten ist. Die Anwendung ist in jedem Fall auf das notwendige Maß zu beschränken, d.h. erst vorzunehmen, wenn die perennierenden Unkräuter in einem bekämpfungswürdigen Umfang in Teilbereichen oder dem Gesamtacker vorkommen.

Absatz 4 bezieht sich auf die Erneuerung von Grünland. Hier ist grundsätzlich ein Umbruch vorzunehmen. Eine Anwendung ist nur zulässig, wenn aufgrund der Verunkrautung Pflügen und mechanische Saatbettvorbereitung allein nicht ausreichen. Wird die Fläche als Weide genutzt, kann es auch erforderlich sein zur Bekämpfung von Unkräutern, die für die dort weidenden Tiere schädlich sein können, z.B. Jakobskreuzkraut. Auf erosionsgefährdeten Standorten (schwer zu bearbeitende, empfindlich reagierende Standorte, wie Hanglagen, vermüllte Moorböden, Niedermoorstandorte) kann es aus ökologischen Gründen angebracht sein, Grünlanderneuerungen nach Abtötung der Altnarbe ohne Bodenbearbeitung als Direktsaat durchzuführen.

Absatz 5 schließt die Anwendung von glyphosathaltigen Pflanzenschutzmitteln vor der Ernte aus sowie auch die Anwendung in Wasserschutzgebieten und Heilquellenschutzgebieten und Kern und Pflegezonen von Biosphärenreservaten aus. Weitere Schutzgebietsbezogene Anwendungsverbote für glyphosathaltige Pflanzenschutzmittel ergeben sich auch aus § 4.

Nummer 2 (§ 4 neu).

§ 4 wird neu gefasst, die Anwendungsverbote für bestimmte Pflanzenschutzmittel werden erweitert. Neben den bereits bisher erfassten Gebieten werden bei den Biotoptypen durch die beabsichtigte Änderung des § 30 BNatSchG durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes zusätzliche Biotoptypen entsprechend dem Aktionsprogramm Insektenschutz einbezogen. Es handelt sich dabei um Streuobstwiesen, artenreiches Grünland, Steinriegel sowie Trockenmauern. Hinsichtlich der Streuobstwiesen wird auf die Begründung zum Bundesnaturschutzgesetz verwiesen. Nicht vom Begriff Streuobstwiesen erfasst werden Erwerbsobstquartiere (üblicherweise obstartspezifische Dichtpflanzungen mit geschlossenen einheitlichen Baumreihen). Ausgenommen von den Anwendungsverböten in gesetzlich geschützten Biotopen werden Trockenmauern im Weinbau, da hier eine Bewirtschaftung nicht mehr wirtschaftlich wäre und daher eine Aufgabe dieser die Kulturlandschaft prägenden Flächen zu befürchten wäre.

Anwendungsverbote sollen auch in Flora Fauna Habitat-Gebieten (FFH Gebiete), die nicht gleichzeitig auch als Naturschutzgebiet oder Nationalpark ausgewiesen sind, gelten.

FFH-Gebiete sind ein zentraler Baustein des EU-weiten Netzes von Schutzgebieten zum Erhalt der wertvollsten europäischen Arten und Lebensräume. Das Aktionsprogramm Insektenschutz der Bundesregierung sieht daher vor, das Verbot von Herbiziden und biodiversitätsschädigenden Insektiziden auch auf FFH-Gebiete zu erstrecken. Für landwirtschaftliche Flächen in FFH-Gebieten, die nicht als Naturschutzgebiet, Nationalpark, nationales Naturmonument oder Naturdenkmal ausgewiesen sind, verfolgt die Bundesregierung einen differenzierten Ansatz:

Auf Grünland, das in FFH-Gebieten einen hohen Flächenanteil einnimmt, werden diese Pflanzenschutzmittel schon bisher in der Regel kaum eingesetzt, sodass die Anwendungsverbote hier nicht zu einer wesentlichen Einschränkung der Ertragsfähigkeit führen.

Von einem Anwendungsverbot auch für den Gartenbau, wie Obst-, Wein- und Gemüsebau, Hopfen oder die Saat- und Pflanzgutvermehrung und sonstigen Sonderkulturen wird abgesehen, da dies aufgrund der besonderen strukturellen Gegebenheiten in diesen Produktionsbereichen zu überdurchschnittlichen wirtschaftlichen Einbußen führen könnte.

Für den Ackerbau in FFH-Gebieten wird angestrebt, ohne den Einsatz von Herbiziden und biodiversitätsschädigenden Insektiziden zu wirtschaften. Die Bundesregierung greift diesbezüglich das Petitum der Länder und des landwirtschaftlichen Sektors auf, für den Ackerbau freiwilligen Maßnahmen und Vereinbarungen der Akteure vor Ort mehr Raum zu geben, in der Erwartung, dass durch diese Vereinbarungen wirkungsgleicher Maßnahmen ein entsprechendes Reduktionsniveau erreicht wird. Dies könnte durch Elemente der künftigen Gemeinsamen Agrarpolitik, durch Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen, durch Vertragsnaturschutz und auch durch eine verstärkte Beratung erfolgen. Eine begleitende Investitionsförderung für die Anschaffung von Geräten zur mechanischen Beikrautregulierung stellt der Bund in dem Zeitraum insbesondere auch im Investitions- und Zukunftsprogramm bereit.

Als freiwillige Vereinbarung können unter anderem von den Landesregierungen mit den Verbänden der Landwirtschaft und des Naturschutzes geschlossene Verabredungen gelten, wie sie etwa in Niedersachsen mit dem „niedersächsischen Weg“ vorgenommen wurden. Auch Verabredungen zwischen anderen Akteuren wie zwischen der Wasserwirtschaft und der Landwirtschaft können solche Vereinbarungen darstellen.

Die Bundesregierung verknüpft dies mit einer Evaluationsklausel, wonach die Anwendung der oben genannten Pflanzenschutzmittel und die zu ihrer Reduktion ergriffenen Maßnahmen vom Bundesministerium für Landwirtschaft und Ernährung untersucht werden und dazu bis spätestens 30. Juni 2024 dem Kabinett ein ressortabgestimmter Bericht zugeleitet wird. Sollte sich dabei zeigen, dass auf weniger als 90% der betroffenen Ackerflächen freiwillige Maßnahmen oder Vereinbarungen im oben genannten Sinne in Kraft sind, überprüft die Bundesregierung die bisherige Regelung und erarbeitet entsprechende Anpassungsvorschläge, damit die im Aktionsprogramm Insektenschutz vereinbarten Reduktionsziele erreicht werden können. Dabei ist sicherzustellen, dass wirkungsgleiche Maßnahmen unberührt bleiben.

Nicht von den Regelungen von § 4 erfasst wird die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln in Vogelschutzgebieten. Möglichkeiten der Länder zur Regelung bleiben unberührt.

Absatz 2 enthält die erforderlichen Ausnahmeregelung, die im Einzelfall eine weitere Anwendung von Pflanzenschutzmitteln ermöglichen sollen, wenn dies zur Abwendung schwerer Schäden in Land oder Forstwirtschaft oder zur Bekämpfung invasiver Arten erforderlich ist.

Für die in § 4 genannten Gebiete gilt bereits ein Anwendungsverbot für glyphosathaltige Pflanzenschutzmittel. Für die Anwendung solcher Mittel in diesen besonders sensiblen Gebieten können nun auch keine Ausnahmemöglichkeiten mehr erteilt werden.

Nummer 3 (§ 4a neu)

§ 4a legt einen allgemeinen Abstand von zehn Metern Breite, bei dauerhafter Begrünung von 5 Metern Breite zu Gewässern, ausgenommen kleine Gewässer von wasserwirtschaftlich untergeordneter Bedeutung, fest. Dieser ist künftig bei der Anwendung aller Pflanzenschutzmittel zu beachten. Diese Regelung soll allerdings nur insoweit gelten, als nicht bereits auf Landesebene Regelungen nach § 22 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b Pflanzenschutzgesetz getroffen wurden oder getroffen werden. So können die Länder beispielsweise in gewässerreichen Niederungsgebieten abweichende Abstandsregelungen vorsehen. Sind mit der Zulassung eines Pflanzenschutzmittels größere Abstände festgelegt worden oder ist die Verwendung einer zusätzlichen abdriftmindernden Technik vorgeschrieben sind diese Bestimmungen zusätzlich zu beachten.

Absatz 2 enthält die erforderliche Ausnahmeregelung.

Nummer 3 (§ 9)

§ 9 wird neu gefasst

Der Wirkstoff Glyphosat soll mit Wirkung vom 1. Januar 2024 in die Anlage 1 (Liste der Pflanzenschutzmittel, deren Anwendung vollständig verboten ist) aufgenommen werden. Bis dahin ist der Wirkstoff auf EU-Ebene noch genehmigt bzw. bestehen noch Abverkaufs und Aufbrauchfristen, so dass ein vollständiges Verbot EU-rechtlich nicht zulässig ist. Zur Zeit läuft ein Verfahren zur Erneuerung der Wirkstoffgenehmigung. Sollten sich in diesem Zusammenhang Änderungen der Dauer der Wirkstoffgenehmigung ergeben, ist das Datum des vollständigen Anwendungsverbots ggf. anzupassen.

Zu Nummer 4 (Anlage 1)

Mit dieser Änderung werden Pflanzenschutzmittel, die aus den Wirkstoffen Glyphosat und Glyphosat-Trimesium bestehen oder diese enthalten, in Anlage 1 aufgenommen und unterliegen damit einem vollständigen Anwendungsverbot. Anzuwenden ist dieses Anwendungsverbot nach den Maßgaben des neu gefassten § 9.

Zu Nummer 5

Buchstabe a und c

Die Streichung erfolgt ausschließlich aus Gründen der Rechtsbereinigung. Die Nummern 1a, 5a und 7 waren nach der bisherigen Regelung seit dem 31. Mai 2016 nicht mehr anzuwenden. Für die betroffenen Wirkstoffe besteht auf EU-Ebene nur noch eine Genehmigung zur Anwendung in Gewächshäusern. Eine Zulassung für entsprechende Pflanzenschutzmittel zur Saatgutbehandlung oder zur Anwendung im Freiland darf nicht mehr erteilt werden, entsprechende Pflanzenschutzmittel nicht mehr angewendet werden.

Die Rechtsänderung bewirkt daher keine Absenkung des Schutzniveaus.

Buchstabe b

Die bisher bereits bestehenden Anwendungsbeschränkungen für glyphosathaltige Pflanzenschutzmittel (u.a. versiegelte Flächen wie Garageneinfahrten) werden ergänzt um Einschränkungen im Haus- und Kleingartenbereich und auf Flächen, die von der Allgemeinheit genutzt werden. Aus Gründen des Bestandsschutzes gilt dies nicht, sofern für einzelne Mittel noch bestandskräftige Zulassungen bestehen. Dies entspricht der EU-Wirkstoffgenehmigung, wonach die Mitgliedstaaten sicherstellen sollen, dass die Anwendung dieser Mittel in den Gebieten nach Artikel 12 Buchstabe a der Richtlinie 2009/128/EG minimiert wird.

Zu Artikel 2

Die besonderen Anwendungsbedingungen aus § 3b, § 4 Absatz 2 Satz 2 und Anlage 3 Nummern 4 und 5 sowie die besonderen Abgabebedingungen aus § 3a in Verbindung mit Anlage 4 Nummer 2 und 3 sind nicht mehr erforderlich, wenn das Anwendungsverbot für Glyphosat anzuwenden ist. Die Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung soll daher zu diesem Zeitpunkt angepasst werden. Da Pflanzenschutzmittel mit dem Wirkstoff Diuron nicht mehr zugelassen werden dürfen, ist auch diesbezüglich eine Regelung über besondere Abgabebedingungen nicht mehr erforderlich.

Zu Artikel 3

Artikel 3 regelt das Inkrafttreten.

Anlage

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Absatz 1 NKRG

Entwurf einer Fünften Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung (NKR-Nr. 5724, BMEL)

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

I. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger	Geringfügige Auswirkungen.
Wirtschaft	Nicht quantifiziert. <i>Dem NKR liegen Hinweise dafür vor, dass der zusätzliche jährliche Erfüllungsaufwand der Wirtschaft mindestens im Bereich eines mittleren dreistelligen Millionenbetrags liegen wird.</i>
Verwaltung (Länder)	Nicht quantifiziert.
Weitere Kosten (Wirtschaft)	Nicht quantifiziert. <i>Dem NKR liegen Hinweise dafür vor, dass die zusätzlichen jährlichen Kosten der Wirtschaft (entgangene Einnahmen) mindestens im Bereich eines mittleren dreistelligen Millionenbetrags liegen werden.</i>
‘One in one out’-Regel	Im Sinne der ‚One in one out‘-Regel der Bundesregierung stellt der noch zu beziffernde jährliche Erfüllungsaufwand der Wirtschaft in diesem Regelungsvorhaben ein „In“ dar. Die Kompensation soll innerhalb eines Jahres erfolgen.

KMU-Betroffenheit	Der weit überwiegende Anteil landwirtschaftlicher Betriebe in Deutschland sind Kleine oder Mittlere Unternehmen (KMU). Da das Regelungsziel, ein Mehr an Insektenschutz durch weniger Herbizide und Insektizide nicht erreicht werden kann, wenn KMUs nicht in den Anwendungsbereich des Verordnungsentwurfs einbezogen sind, sieht der Entwurf keine Ausnahmen oder Erleichterungen für KMUs vor.
Evaluierung	Das Ressort sieht lediglich eine Teil-Evaluation für die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln im Ackerbau in FFH-Gebieten vor. Angesichts der hohen direkten Folgekosten ist dieses Vorgehen nicht angemessen. Gemäß des Beschlusses der Bundesregierung ist der gesamte Regelungsentwurf zu evaluieren. Zudem ist in der Evaluationsklausel festzulegen, welches Ziel der Regelungsentwurf verfolgt, anhand welcher Kriterien bzw. Indikatoren die Zielerreichung gemessen werden soll und welche Daten hierfür verwendet werden. Die Evaluationsklausel der Bundesregierung erfüllt keines dieser Qualitätsmerkmale, die sich die Bundesregierung mit dem Staatssekretärs-Beschluss vom 26. November 2019 selbst auferlegt hat.
Nutzen des Vorhabens	Die Änderungen sollen zu einer nachhaltigen, insektenschonenden Landwirtschaft beitragen.

Im Rechtsetzungsverfahren hat das Ressort insoweit gegen die Prinzipien der Besseren Rechtsetzung verstoßen, als die Fristen für die Beteiligung von Ländern und Verbänden und für die abschließende Prüfung auf wenige Werktage bzw. Stunden verkürzt wurden. Ein so enger Zeitplan lässt eine wirksame Einbeziehung der Länder und Verbände sowie die Prüfung der eingegangenen Stellungnahmen und Vornahme ggf. notwendiger Anpassungen durch das Ressort nicht zu. Auskömmliche Rückmeldefristen sind für die Gestaltung adressatenorientierten Rechts unabdingbar. Anderenfalls sind Beteiligungen nichts anderes als eine Formalie. **Überdies hat das Ressort dem NKR die Stellungnahmen von Ländern und Verbänden aus der Anhörung auch nach mehrfacher Aufforderung nicht zur Verfügung gestellt.** Die Stellungnahmen sind auch nicht auf der Homepage des Ministeriums veröffentlicht. Die Bundesregierung hat sich in ihrem Arbeitsprogramm für Bessere Rechtsetzung 2018 jedoch dazu verpflichtet (Ziffern 10 und 11).

Den kurzen Fristen ist es auch geschuldet, dass das Ressort den **Erfüllungsaufwand nicht geschätzt hat.** Dem Nationalen Normenkontrollrat liegen jedoch Hinweise dafür vor, dass sich sowohl der **jährliche Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft als auch die jährlichen Weiteren Kosten der Wirtschaft (entgangene Einnahmen) jeweils im mittleren dreistelligen Millionenbereich bewegen werden.**

Das Ressort hat sich dazu verpflichtet, den Erfüllungsaufwand der Wirtschaft, der Verwaltungen der Länder sowie der Weiteren Kosten der Wirtschaft (entgangene Einnahmen) nachträglich zu quantifizieren. Die Nachquantifizierung erfolgt zeitlich so, dass die nachgereichten Schätzungen Eingang in die Beratungen im Bundesrat finden können.

Die vorgesehene Evaluationsklausel der Bundesregierung bezieht sich lediglich auf einen kleinen Teil des Regelungsvorhabens und **erfüllt überdies keines der Qualitätsmerkmale,** die die Bundesregierung mit dem Staatssekretärs-Beschluss vom 26. November 2019 definiert hat.

Der Nationale Normenkontrollrat **erhebt** im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags nach alledem **grundlegende Einwände** sowohl gegen die Darstellung der Verordnungsfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf als auch **wegen der Verletzung grundlegender Prinzipien der Besseren Rechtsetzung.** Der Nationale Normenkontrollrat weist darauf hin, dass die Bundesregierung den Verordnungsentwurf beschließt, ohne Kenntnis über eine Schätzung der direkten Folgekosten und der voraussichtlichen Weiteren Kosten zu haben. Eine informierte Entscheidung ist auf dieser Grundlage aus Sicht des Nationalen Normenkontrollrates nicht möglich.

II. Im Einzelnen

Ziel des Verordnungsentwurfes ist es, die Artenvielfalt bei Insekten besser zu schützen. Der Entwurf ist Teil des Aktionsprogramms Insektenschutz der Bundesregierung vom September 2019. Der Regelungsentwurf verbessert den Schutz der Artenvielfalt bei Insekten, indem er die Verwendung Glyphosat-haltiger Pflanzenschutzmittel und solche mit insektizider Wirkung einschränkt bzw. untersagt. Grund dafür ist, dass die Verwendung dieser Pflanzenschutzmittel sich negativ auf die Artenvielfalt bei Insekten auswirken kann.

Glyphosat-haltige Pflanzenschutzmittel sind in der EU zulassungspflichtig, die aktuelle EU-weite Zulassung gilt bis Ende 2022. Der Regelungsentwurf untersagt unabhängig von einem möglichen Verbot durch die EU ab dem Jahr 2023 die Verwendung Glyphosat-haltiger Pflanzenschutzmittel im Haus- und im Kleingartenbereich sowie auf Flächen, die von der Allge-

meinheit genutzt werden. Auch in Naturschutzgebieten (NSG), Nationalparks, Nationalen Naturmonumenten, Naturdenkmälern und gesetzlich geschützten Biotopen wird die Verwendung Glyphosat-haltiger Pflanzenschutzmittel künftig in der Regel untersagt.

In der Landwirtschaft soll die Verwendung künftig zwar weiter möglich sein, jedoch in Gebieten mit besonderer Bedeutung für den Insektenschutz bzw. in unmittelbarer Nähe von Gewässern auf das notwendige Maß beschränkt werden. Glyphosathaltige Pflanzenschutzmittel werden in der Landwirtschaft als Herbizid eingesetzt, d. h. um Unkrautbefall zu verhindern oder zu bekämpfen. Bei konventionellen Pflanzen können Glyphosat-haltige Pflanzenschutzmittel ausschließlich vor der Aussaat angewendet werden, um ggf. bereits vorhandene Unkräuter zu beseitigen. Denn konventionelle Pflanzen sind nicht gegen Glyphosat resistent und würden andernfalls zusammen mit dem Unkraut vernichtet. Bei Nutzpflanzen, die aufgrund gentechnischer Methoden gegen Glyphosat resistent sind, können Glyphosat-haltige Pflanzenschutzmittel dagegen auch dann eingesetzt werden, wenn die Pflanzen bereits aufgegangen sind. Eine andere arbeitsintensivere Möglichkeit vorhandenes Unkraut unschädlich zu machen, ist das Unterpflügen. Der Einsatz Glyphosat-haltiger Pflanzenschutzmittel bedeutet also, dass vorhandenes Unkraut weniger arbeitsintensiv beseitigt werden kann.

Das Anwendungsverbot für bestimmte Insektizide führt in der Praxis unter anderem dazu, dass z. B. bei landwirtschaftlichen Flächen, die in einem NSG liegen, auf anwendungsintensivere Alternativen ausgewichen werden muss oder die Bekämpfung von Insektiziden ebenfalls durch manuelle Maßnahmen zu erfolgen hat, wie z. B. bei forstwirtschaftlichen Flächen das sofortige Entrinden und Abtransportieren von gefällten Bäumen, die vom Borkenkäfer befallen sind.

II.1. Erfüllungsaufwand

Bürgerinnen und Bürger

Das Ressort geht davon aus, dass für Bürgerinnen und Bürger kein oder allenfalls ein geringfügiger zusätzlicher Erfüllungsaufwand entsteht. Denn der zulässige Anwendungsbereich für die betreffenden Herbizide im häuslichen Garten ist bereits seit langer Zeit stark beschränkt, z. B. auf Rasenflächen oder nur auf bestimmte Pflanzenarten. Nicht zulässig ist der Gebrauch jedoch in der Nähe von Gewässern, der Kanalisation oder z. B. auf befestigten Wegen. Da Glyphosat-haltige Pflanzenschutzmittel zudem in den letzten Jahren in der Öffentlichkeit kritisch diskutiert werden, geht das Ressort davon aus, dass die Zahl der Heimgärtner, die das Mittel zu zulässigen Zwecken anwenden, gering ist. Diese müssen künftig dem Unkrautwuchs entgegenwirken, indem sie den Boden manuell bearbeiten, wodurch ein geringfügiger zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand entsteht.

Wirtschaft

Das Ressort hat keinen Erfüllungsaufwand quantifiziert. Dem NKR liegen Hinweise dafür vor, dass der zusätzliche jährliche Erfüllungsaufwand der Wirtschaft mindestens im Bereich eines mittleren dreistelligen Millionenbetrags liegen wird.

Verwaltung (Länder/Kommunen)

Das Ressort hat keinen Erfüllungsaufwand quantifiziert.

II.2. Weitere Kosten

Das Ressort hat keine Weiteren Kosten quantifiziert. Dem NKR liegen Hinweise dafür vor, dass die zusätzlichen jährlichen Kosten der Wirtschaft (entgangene Einnahmen) mindestens im Bereich eines mittleren dreistelligen Millionenbetrags liegen werden.

II.3. ‚One in one out‘-Regel

Im Sinne der ‚One in one out‘-Regel der Bundesregierung stellt der noch vollständig zu beziffernde jährliche Erfüllungsaufwand der Wirtschaft in diesem Regelungsvorhaben ein „In“ dar. Die Kompensation soll innerhalb eines Jahres erfolgen.

II.4. KMU-Betroffenheit

Der weit überwiegende Anteil landwirtschaftlicher Betriebe in Deutschland sind Kleine oder Mittlere Unternehmen (KMU). Da das Regelungsziel, ein Mehr an Insektenschutz durch weniger Herbizide und Insektizide nicht erreicht werden kann, wenn KMUs nicht in den Anwendungsbereich des Verordnungsentwurfs einbezogen sind, sieht der Entwurf keine Ausnahmen oder Erleichterungen für KMUs vor.

II.5. Evaluierung

Das Ressort sieht lediglich eine Teil-Evaluation für die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln im Ackerbau in FFH-Gebieten vor. Angesichts der hohen direkten Folgekosten ist dieses Vorgehen nicht angemessen.

Gemäß des Beschlusses der Bundesregierung ist der gesamte Regelungsentwurf zu evaluieren. Zudem ist in der Evaluationsklausel festzulegen, welches Ziel der Regelungsentwurf verfolgt, anhand welcher Kriterien bzw. Indikatoren die Zielerreichung gemessen werden soll und welche Daten hierfür verwendet werden. Die Evaluationsklausel der Bundesregierung erfüllt kei-

ne dieser Anforderungen, die sich die Bundesregierung mit dem Staatssekretärs-Beschluss vom 26. November 2019 selbst auferlegt hat.

II.6. Nutzen des Vorhabens

Das Ressort führt dazu aus: „Die Änderungen sollen zu einer nachhaltigen, insektenschonenden Landwirtschaft beitragen.“ Das Ressort war auch nach mehrfachen Aufforderungen des NKR nicht dazu bereit, mehr dazu auszuführen.

III. Ergebnis

Im Rechtsetzungsverfahren hat das Ressort insoweit gegen die Prinzipien der Besseren Rechtsetzung verstoßen, als die Fristen für die Beteiligung von Ländern und Verbänden und für die abschließende Prüfung auf wenige Werktage bzw. Stunden verkürzt wurden. Ein so enger Zeitplan lässt eine wirksame Einbeziehung der Länder und Verbände sowie die Prüfung der eingegangenen Stellungnahmen und Vornahme ggf. notwendiger Anpassungen durch das Ressort nicht zu. Auskömmliche Rückmeldefristen sind für die Gestaltung adressatenorientierten Rechts unabdingbar. Anderenfalls sind Beteiligungen nichts anderes als eine Formalie. **Überdies hat das Ressort dem NKR die Stellungnahmen von Ländern und Verbänden aus der Anhörung auch nach mehrfacher Aufforderung nicht zur Verfügung gestellt.** Die Stellungnahmen sind auch nicht auf der Homepage des Ministeriums veröffentlicht. Die Bundesregierung hat sich in ihrem Arbeitsprogramm für Bessere Rechtsetzung 2018 jedoch dazu verpflichtet (Ziffern 10 und 11).

Den kurzen Fristen ist es auch geschuldet, dass das Ressort den **Erfüllungsaufwand nicht geschätzt hat.** Dem Nationalen Normenkontrollrat liegen jedoch Hinweise darauf vor, dass sich sowohl der **jährliche Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft als die jährlichen Weiteren Kosten der Wirtschaft (entgangene Einnahmen)** jeweils im mittleren dreistelligen Millionenbereich bewegen werden.

Das Ressort hat sich dazu verpflichtet, den **Erfüllungsaufwand der Wirtschaft, der Verwaltungen der Länder sowie der Weiteren Kosten der Wirtschaft (entgangene Einnahmen) nachträglich zu quantifizieren.** Die Nachquantifizierung erfolgt zeitlich so, dass die nachgereichten Schätzungen Eingang in die Beratungen im Bundesrat finden können.

Die vorgesehene Evaluationsklausel der Bundesregierung bezieht sich lediglich auf einen kleinen Teil des Regelungsvorhabens und **erfüllt überdies keins der Qualitätsmerkmale,** die die Bundesregierung mit dem Staatssekretärs-Beschluss vom 26. November 2019 definiert hat.

Der Nationale Normenkontrollrat **erhebt** im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags nach alledem **grundlegende Einwände** sowohl gegen die Darstellung der Verordnungsfolgen in dem

vorliegenden Regelungsentwurf als auch **wegen der Verletzung grundlegender Prinzipien der Besseren Rechtsetzung. Der Nationale Normenkontrollrat weist darauf hin, dass die Bundesregierung den Verordnungsentwurf beschließt, ohne Kenntnis über eine vollumfängliche Schätzung der direkten Folgekosten und der voraussichtlichen Weiteren Kosten zu haben. Eine informierte Entscheidung ist auf dieser Grundlage aus Sicht des Nationalen Normenkontrollrates nicht möglich.**

Dr. Johannes Ludewig
Vorsitzender

Dorothea Störr-Ritter
Berichterstatlerin

Anlage 2

Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Absatz 1 NKRG

Entwurf einer Fünften Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung (NKR-Nr. 5724, BMEL)

Der Nationale Normenkontrollrat hat den Entwurf des oben genannten Regelungsvorhabens geprüft.

I. Zusammenfassung

Bürgerinnen und Bürger	Geringfügige Auswirkungen.
Wirtschaft	
Jährlicher Erfüllungsaufwand:	159 Mio. Euro
davon aus Informationspflichten:	76.400 Euro
Verwaltung (Länder)	
Jährlicher Erfüllungsaufwand:	478.000 Euro
Weitere Kosten (Wirtschaft)	Der Wirtschaft entstehen mögliche Ertragsverluste von ca. 118,5 Mio. Euro aufgrund der Einschränkung der Anwendung von glyphosathaltigen Pflanzenschutzmitteln, der Einschränkung von Herbiziden und bestimmten Insektiziden in Schutzgebieten sowie dem Verbot der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln in Gewässerrandstreifen.
‘One in one out’-Regel	Im Sinne der ‚One in one out‘-Regel der Bundesregierung stellt der jährliche Erfüllungsaufwand der Wirtschaft in diesem Regelungsvorhaben ein „In“ von 159 Mio. Euro dar.

KMU-Betroffenheit	Der weit überwiegende Anteil landwirtschaftlicher Betriebe in Deutschland sind Kleine oder Mittlere Unternehmen (KMU). Da das Regelungsziel - ein Mehr an Insektenschutz durch weniger Herbizide und Insektizide - nicht erreicht werden kann, wenn KMU nicht in den Anwendungsbereich des Verordnungsentwurfs einbezogen werden, sieht der Entwurf insoweit keine Ausnahmen oder Erleichterungen vor.
Evaluierung	Eine Evaluierung ist vorgesehen • bis zum 30. Juni 2024 zum Rückgang in der Anwendung der Pflanzenschutzmittel • in 3-5 Jahren zur Entwicklung der biologischen Vielfalt in den einzelnen Gebieten (Langzeitmonitoring).
Ziele:	Verbesserung der Artenvielfalt bzw. des Insektenschutzes; Rückgang bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln durch freiwillige Maßnahmen in den Ländern
Kriterien/Indikatoren:	Vorher-Nachher-Vergleich zu z.B.: • Anwendung von Pflanzenschutzmitteln • Anzahl bzw. Vielfalt der Insekten; Honigbienen und Bestäuber, Nützlinge sowie Ackerswildkräuter in festgelegten Schutzbereichen • Flächenanteile mit Vertragsnaturschutz in den Ländern, Bestehen von Vereinbarungen in den Ländern bezüglich des freiwilligen Verzichts oder der Einschränkung der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln; Ländereiniciativen zur Beratung.
Datengrundlage:	Ergebnisse u.a. • jährlicher Erhebungen des Julius-Kühn-Instituts zur Anwendung chemischer Pflanzenschutzmittel auf der Grundlage eines Netzes von Erhebungsbetrieben (sog. „PA-PA-Erhebungen“); • des bundesweiten Langzeitmonitorings zur biologischen Vielfalt in der Agrarlandschaft zur Beurteilung der Wirkung agrar- und umweltpolitischer Maßnahmen auf die biologische Vielfalt

Nutzen des Vorhabens	Das Ressort hat den Nutzen des Vorhabens wie folgt beschrieben: Die Änderungen sollen zu einer nachhaltigen, insektenschonenden Landwirtschaft beitragen. Insekten sind essentieller Bestandteil der Lebensgemeinschaft der Erde. Sie haben die unterschiedlichsten Funktionen, die der Land- und Forstwirtschaft direkt oder indirekt zu Gute kommen. So wird die Mehrzahl der wichtigsten Feldfrüchte von Bienen und anderen Insekten bestäubt. Die Bestäubung unterstützt den Fruchtansatz, erhöht die Anzahl der Samen und verbessert Form und Größe der Früchte. Auch bei der Zersetzung der Bestandsreste und damit beim Humusaufbau und der Bodenbildung spielen Insekten eine wichtige Rolle. Sie erhalten dadurch die Bodenfruchtbarkeit und sichern so ein hohes Ertragsniveau für die Landwirtschaft, den Gartenbau und den Forst. Nicht zuletzt sind viele Insekten Nützlinge, die helfen Kalamitäten zu begrenzen. Die Förderung von Nützlingen in direktem Umfeld des Anbaus ist daher eine wichtige Maßnahme im Sinne des integrierten Pflanzenschutzes und daher der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln vorzuziehen. Für eine quantitative geldwerte Darstellung dieser Ökosystemleistungen ist der umweltbezogene Verordnungsentwurf jedoch nicht geeignet. Der Schwerpunkt des Nutzens dieses Vorhabens liegt nicht in einem geldwerten Vorteil.
Zur ersten Kabinettsbefassung dieses Regelungsvorhabens gab der NKR am 9. Februar eine sehr kritische Stellungnahme ab. Grund dafür war, dass der Entwurf keine der relevanten wesentlichen Anforderungen besserer Rechtsetzung im Entwurf enthielt und das Ressort die schweren Mängel bis zum Kabinettermin nicht behob. Besonders schwerwiegend waren diese Mängel deshalb, weil dem NKR Hinweise dafür vorlagen, dass insbesondere die nicht quantifizierten jährlichen Erfüllungsaufwände der Wirtschaft und die Weiteren Kosten mindestens im Bereich eines dreistelligen Millionenbetrags liegen könnten. Es ist gut, dass die überarbeitete Darstellung den benannten Mängeln Rechnung trägt. Der Nationale Normenkontrollrat erhebt hinsichtlich der die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden überarbeiteten Regelungsentwurf keine Einwände im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags.	

II. Im Einzelnen

Ziel des Verordnungsentwurfes ist, den Schutz von Insekten zu verbessern und einen Rückgang der Artenvielfalt bei Insekten zu verhindern. Der Verordnungsentwurf ist Teil des Aktionsprogramms Insektenschutz, das die Bundesregierung im Jahr 2019 beschlossen hat.

Der Schutz von Insekten soll verbessert werden, indem die Anwendung bestimmter Pflanzenschutzmittel in Gebieten mit besonderer Bedeutung für den Insektenschutz sowie unmittelbar an Gewässern eingeschränkt wird. Zu den Pflanzenschutzmitteln, deren Verwendung künftig eingeschränkt werden soll, gehören vor allem solche mit dem Wirkstoff Glyphosat. In der Landwirtschaft kommen glyphosathaltige Pflanzenschutzmittel als Herbizid zur Anwendung. Einerseits weisen glyphosathaltige Pflanzenschutzmittel Vorteile auf. Denn werden sie z. B. auf erosionsgefährdeten Flächen angewendet, sodass eine Bearbeitung mit dem Pflug vermieden wird. Andererseits können glyphosathaltige Pflanzenschutzmittel negative Auswirkungen auf die Artenvielfalt haben. Das gilt auch für einige Insektizide.

Der vorliegende Verordnungsentwurf präzisiert daher die Voraussetzungen für die Verwendung von Herbiziden und Insektiziden wie folgt:

Als verzichtbar eingestuft wird künftig die Verwendung glyphosathaltiger Pflanzenschutzmittel im Haus- und Kleingartenbereich sowie auf Flächen, die von der Allgemeinheit genutzt werden.

Für besonders schützenswerte Gebiete, wie z. B. Naturschutzgebiete, Nationalparke, Nationale Naturmonumente, Naturdenkmäler und gesetzlich geschützte Biotope im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes, gibt es zwar bereits Anwendungsverbote für Insekten gefährdende Pflanzenschutzmittel. Diese werden mit dem vorliegenden Regelungsentwurf jedoch erweitert.

Auch in Fauna-Flora-Habitat Gebieten (sog. FFH-Gebiete), ausgenommen beim Anbau von Gartenbaukulturen, Obst- und Weinbau, Hopfen, Saatgut und Pflanzgutvermehrung und sonstigen Sonderkulturen, die nicht gleichzeitig auch als Naturschutzgebiet oder Nationalpark ausgewiesen sind, ist die Anwendung entsprechender Pflanzenschutzmittel künftig verboten.

Für den Ackerbau in FFH-Gebieten wird eine vorläufige Regelung getroffen. Zunächst soll versucht werden, die gewünschte Verminderung bzw. Vermeidung insektengefährdender Herbizide und Insektizide auf der Basis freiwilliger Maßnahmen zu erreichen. Das Spektrum freiwilliger Maßnahmen reicht dabei von Elementen, die die neue Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) zur Verfügung stellt, über Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen bis zu Vertragsnaturschutz oder z. B. das Angebot einer verstärkten Beratung. Das Ressort wird bis zum 30. Juni 2024 evaluieren, ob die intendierten Ziele mit diesen Maßnahmen erreicht wurden.

Für die Anwendung Insekten gefährdender Pflanzenschutzmittel an Gewässerrändern bestimmte der Verordnungsentwurf zudem Mindestabstände zum Wasser.

Ausnahmen von diesen Grundsätzen sind zwar grundsätzlich möglich. Sie stehen jedoch unter einem Genehmigungsvorbehalt und sind nur in engen Grenzen vorgesehen, wie z. B. zur Abwehr invasiven Arten oder zur Abwendung schwerer wirtschaftlicher Nachteile.

II.1. Erfüllungsaufwand

Bürgerinnen und Bürger

Das Ressort geht nachvollziehbar davon aus, dass für Bürgerinnen und Bürger kein oder allenfalls ein geringfügiger zusätzlicher Erfüllungsaufwand entsteht. Denn der zulässige Anwendungsbereich für die betreffenden Herbizide im häuslichen Garten ist bereits seit langer Zeit stark beschränkt, z. B. auf Rasenflächen oder nur auf bestimmte Pflanzenarten.

Gar nicht zulässig ist der Gebrauch in der Nähe von Gewässern, der Kanalisation oder z. B. auf befestigten Wegen. Da glyphosathaltige Pflanzenschutzmittel zudem in den letzten Jahren in der Öffentlichkeit kritisch diskutiert werden, geht das Ressort davon aus, dass die Zahl der Heimgärtner, die das Mittel zu zulässigen Zwecken anwenden, gering ist. Diese müssen künftig dem Unkrautwuchs entgegenwirken, indem sie den Boden manuell bearbeiten, wodurch ein geringfügiger zusätzlicher jährlicher Erfüllungsaufwand entsteht.

Wirtschaft

Den **jährlichen Erfüllungsaufwand** für die Wirtschaft schätzt das Ressort nachvollziehbar auf rund **159 Millionen Euro**.

Hierzu wurden betroffene Ackerflächen von 4,61 Mio. Hektar angesetzt. Diese Flächen müssen in den Jahren, in denen dort nichts angebaut wird, einmal mechanisch bearbeitet werden (als Ersatz für die Anwendung von Glyphosat). Die Bearbeitungskosten sind von einer Reihe von Faktoren abhängig (z.B. Bodenbeschaffenheit, zur Verfügung stehende Feldarbeitstage, Witterung, Mechanisierungsgrad des Betriebs). Zur Reduktion dieser Komplexität für die ex-ante-Schätzung hat das Ressort die Kosten für das einmalige Pflügen als günstigste Variante geschätzt. Die Kosten hierfür variieren nach Erfahrungswerten zwischen 75€ (eigene Durchführung) und 100€ (Fremdvergabe). Bezogen auf die betroffene Ackerfläche in Deutschland ergeben sich zwischen 342-461 Mio. Euro gegenüber der Anwendung von Glyphosat, wobei die Kosten für dessen Anwendung hiervon noch abgezogen werden müssen. Die Anwendung von Glyphosat kostet, bezogen auf die betroffene Ackerfläche in Deutschland zwischen 92 Mio. Euro (eigene Durchführung) und 207 Mio. Euro (Fremdvergabe). Im Mittel ergeben sich Kosten von 149,5 Mio. Euro.

Hinzu kommt ein Betrag von 9,5 Euro für die Grünlanderneuerung, bei der Glyphosat auf der ganzen Fläche eingesetzt wird. Zur Ermittlung der betroffenen Fläche von 120.000 Hektar jährlich stützte sich das Ressort ebenfalls auf Zahlen des Julius-Kühn-Instituts (=3% des Grünlandes von 4 Mio. Hektar insgesamt). Die Methode, die hier zum Einsatz kommt, variiert in der Praxis ebenfalls. Das Ressort hat die Schätzung auf Basis zweier verschiedener Varianten vorgenommen – der flachgründigen Bodenbearbeitung und des Pflügens – unter der Annahme, dass entsprechende Geräte zur Bodenbearbeitung bereits vorhanden sind. Die Kosten pro Hektar stammen aus Statistiken der Länder Niedersachsen und Sachsen-Anhalt. Sie wurden für die gesamte Fläche in Deutschland hochgerechnet:

	<i>Pflügen ohne Glyphosat in Euro pro Hektar</i>	<i>Pflügen ohne Glyphosat Gesamtfläche</i>	<i>Flachgründige Bodenbearbeitung ohne Glyphosat in Euro pro Hektar</i>	<i>Flachgründige Bodenbearbeitung ohne Glyphosat Gesamtfläche</i>
Niedersachsen	130 Euro	15,8 Mio. Euro	100 Euro	12,1 Mio. Euro*
Sachsen-Anhalt	26 Euro	3,1 Mio. Euro	-8 Euro	-1 Mio. Euro
Mittelwerte (Gesamtfläche)		9,5 Mio. Euro		5,6 Mio. Euro

*Anm.: Zur Quantifizierung hat das Ressort die höchste Variante genutzt (9,5 Mio. Euro).

Verwaltung (Länder)

Das Ressort schätzt mit Verweis auf Angaben aus den Ländern, dass den dortigen Verwaltungen jährliche Erfüllungsaufwände von 478.000 Euro entstehen. Diese ergeben sich aus der Bearbeitung zusätzlicher Anträge auf Ausnahmegenehmigungen vom Verbot der Anwendung insektengefährdender Pflanzenschutzmittel an Gewässerrändern sowie der Anwendung bestimmter Herbizide und Insektizide in Naturschutzgebieten, sofern z.B. erheblicher landwirtschaftlicher, forstwirtschaftlicher oder sonstiger wirtschaftlicher Schäden zu erwarten ist oder die heimische Tier- und Pflanzenwelt vor invasiven Arten geschützt werden muss (insgesamt ca. 1.000 Anträge bundesweit, Kosten zwischen 256,80 Euro und 700 Euro je nach Prüf- und Bearbeitungsdauer des Antrags, im Mittel 478 Euro pro Antrag).

II.2. Weitere Kosten

Das Ressort schätzt, dass der Wirtschaft durch die Neuregelung weitere Kosten durch Ertragsverluste von ca. 118,5 Mio. Euro entstehen können.

Für die Ermittlung der Ertragsverluste durch das Glyphosat-Verbot nutzte das Ressort eine Untersuchung des Julius-Kühn-Instituts aus dem Jahr 2015. Die Ergebnisse aus dieser Studie zeigten Ertragsverluste zwischen 0-5%. Für die Ermittlung der durchschnittlichen Ertragsausfälle in diesen Gebieten setzte das Ressort den Mittelwert von 2,5% an.

Die Einschränkung der Anwendung aller Herbizide und bestimmter Insektizide in Naturschutzgebieten und Nationalparks quantifizierte das Ressort auf der Grundlage einer Untersuchung aus dem Jahr 2004 und auf Befragungen der Pflanzenschutzdienste. Hier fielen die Ertragsverluste je nach angebaute Frucht unterschiedlich aus. Zur Schätzung der Ertragsverluste in diesen Gebieten setzte das Ressort Weizen als die ertragsstärkste Halmfrucht an (Annahme für alle Naturschutzgebiete und Nationalparks, siehe Tabelle „Maximalszenario“).

Die Ausfälle in den verbreiterten Gewässerrandstreifen setzte das Ressort mit 100% an unter der Annahme, dass hier bislang eine Fruchtfolge von Zuckerrübe, Winterweizen und Wintergerste erfolgte.

Zur Monetarisierung der prozentualen Ertragsverluste zog das Ressort aktuelle Erzeugerpreis/Verkaufserlösstatistiken heran:

<i>Ertragsverluste durch Verbote oder Anwendungseinschränkungen</i>	<i>Rückgang in %</i>	<i>Rückgang in Mio. Euro</i>
Pflanzenschutzmittel-Anwendungsverbot in Gewässerrandstreifen	-100%	57,5
Weinbau in Naturschutzgebieten/ Nationalparks	-55%	6,45
Obstbaum Naturschutzgebieten/ Nationalparks	-55%	6,65
Weizenanbau in Naturschutzgebieten/ Nationalparks	-50%	12,85
Verbot von Glyphosat für Weizenanbau (Beispiel, Maximalszenario)	-2,5	35,0
Verbot von Glyphosat für Ölsaaten (Beispiel)	-2,5	6,3
Verbot von Glyphosat für Maisanbau (Beispiel)	-2,5	5,5
Summe		118,5

II.3. ‚One in one out‘-Regel

Im Sinne der ‚One in one out‘-Regel der Bundesregierung stellt der jährliche Erfüllungsaufwand der Wirtschaft in diesem Regelungsvorhaben ein „In“ von **159 Mio. Euro** dar.

II.4. KMU-Betroffenheit

Der weit überwiegende Anteil landwirtschaftlicher Betriebe in Deutschland sind Kleine oder Mittlere Unternehmen (KMU). Da das Regelungsziel, ein Mehr an Insektenschutz durch weniger Herbizide und Insektizide nicht erreicht werden kann, wenn KMUs nicht in den Anwendungsbereich des Verordnungsentwurfs einbezogen werden, sieht der Entwurf insoweit keine Ausnahmen oder Erleichterungen vor.

II.5. Evaluierung

Eine Evaluierung ist vorgesehen:

- bis zum 30. Juni 2024 zum Rückgang in der Anwendung der Pflanzenschutzmittel
- in 3-5 Jahren zur Entwicklung der biologischen Vielfalt in den einzelnen Gebieten (Langzeitmonitoring).

Ziele sind die Verbesserung der Artenvielfalt bzw. des Insektenschutzes sowie der Rückgang bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln durch freiwillige Maßnahmen in den Ländern

Kriterien/Indikatoren: Vorher-Nachher-Vergleich zu z.B.:

- Anwendung von Pflanzenschutzmitteln
- Anzahl bzw. Vielfalt der Insekten; Honigbienen und Bestäuber, Nützlinge sowie Ackerwildkräuter in festgelegten Schutzbereichen
- Flächenanteile mit Vertragsnaturschutz in den Ländern, Bestehen von Vereinbarungen in den Ländern bezüglich des freiwilligen Verzichts oder der Einschränkung der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln; Länderinitiativen zur Beratung.

Datengrundlage: Ergebnisse u.a.

- jährlicher Erhebungen des Julius-Kühn-Instituts zur Anwendung chemischer Pflanzenschutzmittel auf der Grundlage eines Netzes von Erhebungsbetrieben (sog. „PAPA-Erhebungen“);
- des bundesweiten Langzeitmonitorings zur biologischen Vielfalt in der Agrarlandschaft zur Beurteilung der Wirkung agrar- und umweltpolitischer Maßnahmen auf die biologische Vielfalt.

II.6. Nutzen des Vorhabens

Das Ressort hat sich mit dem Nutzen des Vorhabens auseinandergesetzt und diesen wie folgt beschrieben:

Die Änderungen sollen zu einer nachhaltigen, insektenschonenden Landwirtschaft beitragen. Insekten sind essentieller Bestandteil der Lebensgemeinschaft unserer Erde. Sie haben die unterschiedlichsten Funktionen, die der Land- und Forstwirtschaft direkt oder indirekt zugutekommen. So wird die Mehrzahl der wichtigsten Feldfrüchte von Bienen und anderen Insekten bestäubt. Die Bestäubung unterstützt den Fruchtansatz, erhöht die Anzahl der Samen und verbessert Form und Größe der Früchte. Auch bei der Zersetzung der Bestandsreste

und damit beim Humusaufbau und der Bodenbildung spielen Insekten eine wichtige Rolle. Sie erhalten dadurch die Bodenfruchtbarkeit und sichern so ein hohes Ertragsniveau für die Landwirtschaft, den Gartenbau und den Forst. Nicht zuletzt sind viele Insekten Nützlinge, die helfen Kalamitäten zu begrenzen. Die Förderung von Nützlingen in direktem Umfeld des Anbaus ist daher eine wichtige Maßnahme im Sinne des integrierten Pflanzenschutzes und ist der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln vorzuziehen. Für eine quantitative geldwerte Darstellung dieser Ökosystemleistungen ist der umweltbezogene Verordnungsentwurf jedoch nicht geeignet. Der Schwerpunkt des Nutzens dieses Vorhabens liegt nicht in einem geldwerten Vorteil.

III. Ergebnis

Der Nationale Normenkontrollrat erhebt im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags keine Einwände gegen die Darstellung der Gesetzesfolgen in dem vorliegenden Regelungsentwurf.

Dr. Ludewig
Vorsitzender

Störr-Ritter
Berichterstatteerin

Anlage 3

Fünfte Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung; hier: Stellungnahme des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft zu der Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates vom 9. Februar 2021

Die Bundesregierung nimmt die Stellungnahme des Normenkontrollrates vom 9. Februar 2021 zu der Fünften Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung zur Kenntnis. Der Normenkontrollrat erhebt in dieser Stellungnahme im Rahmen seines gesetzlichen Auftrags Einwände gegen die Darstellung der Verordnungsfolgen des Regelungsentwurfs. Er kritisiert, dass eine Quantifizierung des Erfüllungsaufwands nicht erfolgt ist. Auch sei die Frist zur Stellungnahme für Länder und Verbände zu kurz bemessen gewesen.

Das Ressort weist daraufhin, dass die tatsächliche Ausgestaltung der Verordnung erst kurz vor Kabinettsbeschluss feststand, so dass eine Quantifizierung des Erfüllungsaufwands nicht mehr möglich war. Die Quantifizierung ist inzwischen erfolgt und dem Normenkontrollrat erneut zur Stellungnahme übermittelt worden.

Das Ressort weist außerdem darauf hin, dass die Frist zur Stellungnahme zwar kürzer als allgemein üblich war. Allerdings wurden bereits im Vorfeld mögliche Konzepte zur Umsetzung des Aktionsprogramms Insektenschutz mit den Ländern und betroffenen Verbänden diskutiert, so dass die kurze Frist vertretbar war. Die im Vorfeld geäußerten Vorstellungen sind in die Verhandlungen eingeflossen.

Die Bundesregierung ist bemüht, dem Vorbringen des Normenkontrollrates Rechnung zu tragen.