

Öffentliche Anhörung
im Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
des Deutschen Bundestages
am 13. November 2024 zum Thema
„Export, Nutzung, Nutzen und Nebenwirkungen von in der Europäischen Union nicht
zugelassenen Pflanzenschutzmitteln“

I. Thema

Die Bundesrepublik Deutschland hat sich dazu verpflichtet, national und international zur Umsetzung der Ziele der Agenda 2030 beizutragen. SDG 2 zielt darauf ab, „den Hunger zu beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung zu erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft zu fördern“. Zudem hat die UN-Umweltversammlung im März 2024 für eine Beendigung des Einsatzes der giftigsten Pestizide gestimmt (PAN-Germany, 2024).

Die Ernährungswirtschaft und die Landwirtschaft stehen vor einer doppelten Herausforderung: der Sicherstellung der Lebensmittelproduktion und der ökologischen Nachhaltigkeit¹. Aktuell ist davon auszugehen, dass auch im Jahr 2030 fast 600 Millionen Menschen noch immer Hunger leiden müssen (UN-Welternährungsbericht, 2023). Hinzu kommen die Folgen des Klimawandels, die diese Situation zusätzlich verschärfen, da extreme Wetterereignisse und sich ändernde klimatische Bedingungen die landwirtschaftliche Produktion destabilisieren.

Die landwirtschaftliche Produktion einschließlich Tierhaltung (Futtermittelproduktion) erfordert die Nutzung von Land und Wasser, häufig unter Verwendung von Pflanzenschutzmitteln, Düngemitteln und Energie. Weltweit werden fast 40 Prozent der Fläche des Planeten und 70 Prozent des Wassers für bewässerte landwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt (OECD/FAO, 2016). Der Einsatz von Düngemitteln und Pflanzenschutzmitteln ist für viele landwirtschaftliche Betriebe unerlässlich, um die landwirtschaftliche Produktivität zu steigern und Ernteverluste durch Schädlinge und Krankheiten zu minimieren. Daher gilt deren Einsatz als wichtiger Faktor für die globale Ernährungssicherheit.

Andererseits sind die Wirkstoffe² chemisch-synthetischer Pflanzenschutzmittel bei unsachgemäßer Nutzung mit teils erheblichen Risiken für die menschliche Gesundheit und die Umwelt verbunden. Chronische Exposition gegenüber chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln kann zu schweren gesundheitlichen Problemen, darunter beispielweise Krebserkrankungen, hormonellen Störungen und neurologischen Schäden, führen (Chang et al., 2023). Der korrekte Einsatz von Schutzkleidung, Schulung zur korrekten Anwendung sowie eine informierte Nutzung der Mittel können diese Risiken deutlich senken (Spaan et al., 2020).

Darüber hinaus kann der großflächige Einsatz zur Verschmutzung von Böden, Luft und Wasser zum Rückgang der biologischen Vielfalt führen. Chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel sind so konzipiert, dass sie für die Zielarten, wie Schädlinge oder Beikräuter, giftig sind – wobei hier immer mehr Resistenzen gegenüber den eingesetzten

¹Mit der ‚Planetary Health Diet‘ wurde von der EAT-Lancet-Kommission eine Ernährungsweise vorgeschlagen, die den planetaren Grenzen Rechnung trägt (Willett et al., 2019).

²Wirkstoffe (Active Ingredients) sind die primär wirksamen Chemikalien in einer Pestizidformulierung, die in der Regel zusätzliche Substanzen wie Füllstoffe oder Lösungsmittel enthält (Greepeace, 2020).

Pflanzenschutzmitteln entstehen. Auf diese Weise kann deren beabsichtigte Wirkung allmählich verloren gehen.

Insbesondere in Ländern mit großer Artenvielfalt hat der großflächige Anbau u. a. von gentechnisch verändertem Soja dazu beigetragen, dass der Einsatz von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln dramatisch steigt. Die weltweite Tonnage von Pflanzenschutzmitteln ist zwischen 1990 und 2017 um fast 81 Prozent gestiegen: in Asien war ein Anstieg von 97 Prozent und in Südamerika sogar ein Anstieg von 484 Prozent zu verzeichnen (Heinrich Böll Stiftung, 2022). Aktuell werden 70 Prozent des weltweiten Marktes für chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel von fünf führenden Agrochemiekonzernen aus sog. Industriestaaten kontrolliert. Diese Konzerne erzielten 2018 über ein Drittel ihrer Umsätze durch chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel mit Wirkstoffen (Public Eye, 2020)³, die mangels einer offiziellen Liste der FAO vom Pestizid-Aktions-Netzwerk (PAN) als hochgefährlich⁴ eingestuft sind (Heinrich Böll Stiftung, 2022).

In diesem Zusammenhang hat die Europäische Kommission im Rahmen des Green Deals die „Chemicals Strategy for Sustainability“ am 14. Oktober 2020 veröffentlicht, die den Schutz der Gesundheit und der Umwelt vor gefährlichen Chemikalien stärken soll. Diese Strategie fördert durch internationale Zusammenarbeit und Partnerschaften den sicheren Umgang mit gefährlichen Chemikalien und zielt darauf ab, den Export von in der EU verbotenen Chemikalien zu verhindern, unter anderem durch Änderung der einschlägigen Rechtsvorschriften. Auch die Bundesregierung hat sich in ihrem Koalitionsvertrag verpflichtet, „den Einsatz ambitioniert [zu] reduzieren“ und „den Export von bestimmten Pestiziden zu untersagen, die in der EU aus Gründen des Schutzes der menschlichen Gesundheit nicht zugelassen sind“ (Koalitionsvertrag 2021-2024, S.120). Einige Pflanzenschutzmittel erhalten in der EU aufgrund ihrer Risiken und Gefahren keine Zulassung mehr. Für viele Pestizidwirkstoffe beantragen Hersteller in der EU keine Genehmigung. Ein Grund hierfür ist auch, dass hier Wirkstoffe betroffen sind, für die in der EU kein Anwendungszweck besteht. Die Pestizide bleiben somit ohne Zulassung. Außerhalb Europas dürfen Firmen in den meisten EU-Mitgliedsstaaten - außer in Frankreich und Belgien - diese Pestizide weiterhin in Länder verkaufen, sofern sie den dortigen, teils strengeren Zulassungsbestimmungen, entsprechen. Als innovativer Wirtschaftsstandort spielt Deutschland eine bedeutende Rolle als Exporteur: 2021 wurden ca. 8'500 Tonnen solcher von in der EU nicht zugelassener Wirkstoffe in fertig zubereiteten („formulierten“) Pestiziden aus Deutschland exportiert und 37'500 Tonnen in anderen Mischungen oder in Reinform (Clausing et al., 2022). Ein Exportverbot für gesundheitsschädliche Pflanzenschutzmittel befindet sich seit Mai 2023 in regierungsinterner Abstimmung.

Eine nachhaltige Landwirtschaftspolitik muss die Balance zwischen Produktivität, Gesundheitsschutz und Ökologie finden. Dies erfordert die konsequente Einhaltung von Sicherheitsanweisungen, die korrekte Nutzung von Schutzkleidung, eine Bewertung des Einsatzes von exportierten chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln, konsequente

³Analyse durch Unearted/Public Eye von Ausfuhrnotifikationen der Europäischen Chemikalienagentur ECHA, der französischen, deutschen und belgischen Behörden aus dem Jahr 2018. Die Analyse beschränkt sich auf diejenigen Pestizide, die für die Verwendung als «Pflanzenschutzmittel» verboten sind, und deren Export für diesen Zweck erfolgt.

⁴Die PAN-Kategorie für hochgefährliche Pestizide (HHPs) berücksichtigt neben der akuten Toxizität auch chronische Gesundheitsrisiken (z.B. Krebs, hormonelle Störungen) sowie Umweltauswirkungen. Die Kategorien/Kriterien basieren u. a. auf der Pestizidklassifizierung der WHO, dem Globally Harmonized System (GHS), der International Agency for Research on Cancer (IARC), der United States Environmental Protection Agency (US EPA) und der Rotterdam Convention (PIC Convention). Im Gegensatz dazu basiert die WHO-Klassifizierung hauptsächlich auf der akuten Toxizität für den Menschen, gemessen durch LD50-Werte, und berücksichtigt weniger langfristige Effekte und Umweltschäden (PAN, 2021; PAN, 2014).

Maßnahmen zur Reduktion ihres Einsatzes bei gleichbleibender Produktivität sowie die Förderung alternativer, umweltfreundlicher Anbaumethoden.

II. Ziel

Ziel der Anhörung ist die umfassende Bewertung des Exports, der Nutzung/Anwendung, des Nutzens und der Nebenwirkungen von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln, die in der Europäischen Union nicht zugelassen sind, sowie der etwaigen Verarbeitung von Empfehlungen für eine Verringerung ihres Einsatzes und der Entwicklung nachhaltiger Alternativen.

Die wissenschaftliche Erkenntnislage wird umfassend dargestellt, Herausforderungen verdeutlicht und Lösungswege aufgezeigt.

III. Schriftliche Stellungnahmen

Jeder Sachverständige (SV) wird gebeten, eine schriftliche Stellungnahme an das Sekretariat des Ausschusses für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (AwZ) zu übersenden. Die Einreichung von grundsätzlichen Positionen bzw. weiterführender, wichtiger Aspekte und Ideen zum Thema ist ebenso möglich, wird aber, ebenso wie unaufgeforderte Papiere, nicht auf der Internetseite des Ausschusses veröffentlicht. Das Sekretariat wird die angeforderten Unterlagen als Grundlage für die Anhörung an die Mitglieder des Ausschusses im Vorfeld der Anhörung verteilen.

IV. Ablauf der Anhörung

Die Anhörung soll am 13. November 2024 stattfinden. Jeder/jede Sachverständige hat die Möglichkeit, ein mündliches Eingangsstatement abzugeben.

Die Behandlung des Themas sollte sowohl eine wissenschaftliche Einordnung des Themenfeldes, sowie Lösungsansätze herausarbeiten.

Ablauf- / Zeitplanung

- Dauer insgesamt: 90 Min.
- Ablauf
 - o Begrüßung, Hinweise zum Ablauf und Vorstellung der Sachverständigen durch Amt. Vorsitzenden: 5 Min.
 - o Eingangsstatements der sechs Sachverständigen = 6 x 5 Min 30 Min.
 - o Zwei Fragerunden aller Fraktionen und jeweils direkt Antworten der Sachverständigen (1. Runde 6 x 5 Minuten und 2. Runde 6 x 4 Minuten) = 54 Min.
 - o Dank und Verabschiedung Amt. Vorsitzender: 5 Min.
 - o Zeitpuffer: 5 Min.

V. Thema und Fragenkatalog

- a. **Wissenschaftliche Einordnung: Untersuchung der Rolle von Pflanzenschutzmitteln zur Sicherung der globalen Ernährung, von gesundheitlichen Risiken und ökologischen Folgen des Einsatzes von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln, die in der EU nicht zugelassen sind.**

1. Welche Rolle spielen chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel in der Landwirtschaft im sogenannten Globalen Süden heute, wie hat sich dies seit 2000 entwickelt und kann die Entwicklung bis 2030 prognostiziert werden?
2. Unter welchen Umständen bzw. Verfahren werden chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel zugelassen und wie unterscheiden sich die einzelnen Schutzniveaus bspw. in agrarisch geprägten Ländern des sog. Globalen Südens, wie Brasilien, von jenen der Europäischen Union?
3. Worin unterscheiden sich chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel, die in Europa zugelassen und genutzt werden von Mitteln, die in sog. Entwicklungsländern Verwendung finden?
4. Welchen Beitrag zur Steigerung der Produktivität in der Landwirtschaft leisten Pflanzenschutzmittel in Entwicklungsländern?
5. Ist bei einem geringeren bzw. deutlich geringeren Einsatz von Pflanzenschutzmittel in Entwicklungsländern mit einer Zunahme des Hungers zu rechnen?
6. Trägt der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln in Entwicklungsländern dazu bei, den Flächenverbrauch für agrarische Zwecke in Entwicklungsländern zu reduzieren, da gleiche Mengen auf geringeren Flächen produziert werden können?
7. Wie beurteilen Sie die Anstrengungen der deutschen chemischen Industrie, auf eine korrekte Anwendung von Pflanzenschutzmitteln in sog. Entwicklungsländern hinzuwirken, die schädliche Nebenwirkungen vermeidet?
8. Unter welchen Umständen können chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel ein gravierendes Problem für unsere Umwelt und Gesundheit darstellen?
9. Welche Kriterien sind geeignet, um die Toxizität für den Menschen und die Umwelttoxizität von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln umfassend und wissenschaftliche fundiert zu beurteilen?
10. Wie sind die Kriterien des FAO/WHO Expertenausschusses für Pestizidmanagement zu bewerten? Sind die Gefahren für Menschen und Umwelt im Internationalen Verhaltenskodex für Pestizidmanagement ausreichend berücksichtigt?
11. Welche Wirkstoffe wären gemäß den Kriterien des FAO/WHO Expertenausschusses für Pestizidmanagement als hochgefährlich einzustufen?
12. Welche akuten und langfristigen Gesundheitsrisiken sind mit dem Einsatz von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln verbunden? Welche Rolle spielt die Betrachtung der Sicherheitsvorschriften?
13. Wie unterscheiden sich die Fallzahlen von Pestizidvergiftungen in sog. Industriestaaten und sog. Entwicklungsländern und womit lässt sich dies erklären?
14. Welche spezifischen chemisch-synthetischen Wirkstoffe stehen im Verdacht, dass sie schwere gesundheitliche Auswirkungen wie Krebs oder neurologischen Störungen auslösen könnten? Welche wissenschaftlichen Evidenzen gibt es zu den gesundheitlichen Auswirkungen?
15. Welche gesetzlichen Vorgaben in der EU oder in den sog. Entwicklungsländern existieren, um gesundheitsschädigende Stoffe – aus chemisch-synthetischen Wirkstoffen – und deren nachgewiesene Gefahren für z.B. Produzenten, Anwender zu minimieren?
16. Welche Bevölkerungsgruppen sind besonders gefährdet und wie kann diese Gefahr minimiert werden?
17. Welche ökologischen Schäden werden durch den Einsatz chemisch-synthetischer Pflanzenschutzmittel verursacht und wie kann diese Gefahr minimiert werden?
18. Welche Langzeitfolgen hat der Einsatz chemisch-synthetischer Pflanzenschutzmittel auf die Bodenfruchtbarkeit und die Gesundheit der Böden?
19. Inwiefern tragen chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel zur Verschmutzung von Wasserquellen bei und welche Konsequenzen hat dies für die Trinkwasserversorgung und die marinen Ökosysteme?

20. Welche Auswirkungen haben chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel auf die biologische Vielfalt, insbesondere auf Bestäuber wie Bienen und andere Insekten?
21. Wie hoch sind die zu erwartenden Ertragsänderungen durch den Einsatz von KI-gestützten Analysen von Boden, Wetter etc. in Verbindung mit präzisiertem Einsatz von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln? Kann der Einsatz moderner Technologien wie KI künftig die benötigten Mengen von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln verändern?
22. Welchen Einfluss kann das Ausbringen des Düngers mit präzisen bemannten und unbemannten Flugobjekten auf die benötigte Menge an chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln und den Ernteertrag haben?
23. Welche Mechanismen führen zur Verbreitung von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln über die ursprünglich behandelten Flächen hinaus im Hinblick auf das Versprühen dieser Mittel mit Hilfe von bemannten und unbemannten Flugzeugen? Wie kann diese Verbreitung kontrolliert werden?
24. Wie weit verbreitet sind Rückstände von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln in Lebensmitteln und welche Maßnahmen werden ergriffen, um die Einhaltung von Grenzwerten zu überwachen?

b. Lösungsansätze: Aktuelle und künftige Regulierung von Produktion und Export chemisch-synthetischer Pflanzenschutzmittel, die in der EU nicht zugelassen sind, sowie mögliche nachhaltige Alternativen zum Einsatz von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln

1. Halten Sie ein Exportverbot für in der EU nicht zugelassene bzw. verbotene Pflanzenschutzmittel für sinnvoll? Sind hier abgestufte bzw. differenzierte Lösungen oder ein Pauschalverbot anzustreben?
2. Welche rechtlichen und regulatorischen Maßnahmen wären erforderlich, um ein Exportverbot für in der EU verbotene Pflanzenschutzmittel umzusetzen? Welche ordnungsrechtlichen Maßnahmen sind hinsichtlich des Exports der Grundsubstanzen (Wirkstoffe) notwendig?
3. Wie wirken sich Selbstverpflichtungen großer deutscher/europäischer Exporteure auf die innereuropäische Produktion von Pflanzenschutzmitteln sowie deren Export aus?
4. Welche nachhaltigen Anbaumethoden können den Einsatz von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln verringern und gleichzeitig die Produktivität und Erträge der Landwirtschaft sicherstellen, um eine diversifizierte Produktion für die Ernährungssicherheit zu gewährleisten? Welche Auswirkungen hat dies auf den Flächen- und Wasserverbrauch der Landwirtschaft?
5. Wie bewerten Sie die aktuellen entwicklungspolitischen Bemühungen der Bundesregierung, nachhaltige bzw. agrarökologische Anbaumethoden in sog. Ländern des Globalen Südens zu fördern?
6. Welche erfolgreichen Beispiele und Best Practices für eine Landwirtschaft ohne und mit wenig chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln existieren weltweit, und wie können diese skaliert werden?
7. Wie können Agrarökologie und integrierter Pflanzenschutz (Integrated Pest Management, IPM) effektiv in landwirtschaftlichen Betrieben umgesetzt werden?
8. Welche Fortschritte gibt es bei der Entwicklung von biologischen Pflanzenschutzmitteln zum Ersatz chemisch-synthetischer Pflanzenschutzmittel und was sind die größten Herausforderungen bei deren Einführung?
9. Wie ist die Wirksamkeit von biologischen Pflanzenschutzmitteln im Vergleich zu chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln und sind diese 1:1 ersetzbar?

10. Können gentechnisch optimierte Pflanzen die benötigte Menge an chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln verringern bei gleichbleibendem Ertrag?
11. Welche internationalen Kooperationen sind notwendig, um den globalen Gebrauch von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln zu regulieren? Welche Rolle spielen nationale Gesetzgebungen und Zulassungsverfahren dabei?
12. Wie kann eine nachhaltige und umweltfreundliche Landwirtschaftspolitik gestaltet werden und wie sieht das Spannungsverhältnis zwischen Umwelt-/Biodiversität Schutz und Ertrag aus?
13. Wie können Deutschland und die EU zu höheren Schutzmaßnahmen und Sicherheitsstandards bei der Verwendung von chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln in Entwicklungsländern beitragen? Welche Rolle spielen dabei Schutzniveaus in den Ländern der Anwender selbst?