



Wirkung ungewiss

Entstehungsgeschichte sowie Stärken und Schwächen
des deutschen Pestizid-Reduktionsprogramms

von Carina Weber

Rückstände von Pestiziden finden sich in jedem zweiten Lebensmittel pflanzlicher Herkunft. Nicht nur werden dabei die gesetzlich zugelassenen Grenzwerte immer wieder überschritten, auch die Mehrfachbelastungen der Lebensmittel mit Pestiziden hat zugenommen. Nach fast dreijähriger Entwicklungsarbeit startete Anfang 2005 die rot-grüne Bundesregierung das „Reduktionsprogramm chemischer Pflanzenschutz“. Noch mangelt es dem Programm jedoch an Schubkraft: Es wird kaum öffentlich wahrgenommen, und es gibt nur vereinzelte konkrete Umsetzungsmaßnahmen. Der Grund dafür liegt auch im Programm selber: So benennt es beispielsweise weder konkrete Reduktionsziele, noch ist es mit finanziellen Mitteln ausgestattet.

Mehr als die Hälfte unserer Lebensmittel pflanzlichen Ursprungs ist mit Pestizidrückständen belastet. Etwa jede zehnte in Deutschland untersuchte Probe von Nahrungsmitteln pflanzlichen Ursprungs enthält Pestizid-Rückstände, die über dem zulässigen Grenzwert liegen. Fast jede dritte Lebensmittelprobe pflanzlichen Ursprungs enthält mehr als einen Pestizidrückstand (Abb. 1). Deutschland schneidet zusammen mit Holland bezüglich dieser Mehrfachbelastung im EU-Vergleich am schlechtesten ab. Die Zielvorgaben und Grenzwerte für Trink-, Grund- und Oberflächenwasser werden nicht eingehalten (1).

Diese Faktenlage ist Besorgnis erregend und wirft ein Schlaglicht auf die Qualität des Umwelt- und Verbraucherschutzes. Sie ist nicht neu. Neu ist allenfalls, dass sich die Probleme verschoben haben. Während früher die Grenzwert-Überschreitungen im Zentrum der Aufmerksamkeit standen, sind es jetzt die Mehrfachbelastungen. Beides hat den Gedanken gestärkt, dass der chemische Pflanzenschutz generell heruntergefahren werden sollte.

Die ersten Forderungen nach einem Pestizid-Reduktionsprogramm wurden schon in den 1980er-Jahren laut. In Deutschland wies die Bundesregierung allerdings noch in den 1990er-Jahren, als die EU-Kommission das Erfordernis der Pestizidreduktion bereits in das 5. Umweltaktionsprogramm geschrieben hatte, das Ansinnen eines bundesweiten Pestizid-Reduktionsprogramms zurück. Erst mit der 2002 begonnenen Legis-

laturperiode setzte sich die Bundesregierung das Ziel der „Minderung des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln“. Fast drei Jahre wurde an der Entwicklung dieses Programms gearbeitet, bis Verbraucherschutzministerin Künast am 15. Oktober 2004 der Öffentlichkeit das „Reduktionsprogramm chemischer Pflanzenschutz“ vorstellte. Seit Anfang 2005 geht es darum, dieses Programm so zu gestalten und umzusetzen, dass es auch wirksam wird.

Der Hintergrund

Die EU-Kommission verabschiedete 1993 das 5. Umweltaktionsprogramm mit dem Ziel, die „Anwendung“ von Pestiziden in der Landwirtschaft bis zum Jahr 2000 „beträchtlich“ zu reduzieren. Dieses Ziel wurde nicht erreicht. Der Pestizideinsatz erhöhte sich in der EU sogar leicht. Dem fünften folgte Mitte 2002 das sechste EU-Umweltaktionsprogramm (2). Zielsetzung dieses Programms ist nun, die „Risiken“ von Pestiziden bis 2010 „signifikant“ zu senken. Zu diesem Zweck soll eine „Thematische Strategie zur nachhaltigen Nutzung von Pestiziden“ entwickelt werden.

Wie die meisten EU-Mitgliedsländer verharrete jedoch auch Deutschland lange Zeit in der Rhetorik, dass Pestizide zu den am besten untersuchten Chemikalien zählen und dass über das Zulassungsverfahren ohnehin genug getan würde. In jüngerer Zeit wurden die Pesti-

zid-Probleme dann zunächst von Fleischskandalen überschattet. Erst eine Reihe von Pestizid-Skandalen in der Landwirtschaft, in der Futtermittel- und in der Lebensmittelindustrie führten dazu, dass der Pestizideinsatz in der Pflanzenproduktion zum Aktionsfeld definiert wurde. Im Koalitionsvertrag von SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN für die Jahre 2002–2006 hieß es, dass „eine Strategie zur Minderung des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln durch Anwendung, Verfahren und Technik sowie gute fachliche Praxis“ entwickelt werden soll (3).

Konsultation und Partizipation

Um diese Strategie zu entwickeln, lud das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft (BMVEL) im Frühjahr 2002 über 30 Verbände nach Potsdam ein. Diskutiert wurde, wie eine „Leitlinie zukünftiger Pflanzenschutzpolitik“ aussehen könnte. Ein Jahr später standen, wiederum in Potsdam, unter dem Thema „Leitlinie zur Pflanzenschutzpolitik – Reduktionsprogramm, Kommunikation und Transparenz“ spezielle Aspekte der Leitlinie auf der Tagesordnung. Die Stellungnahmen und Ergebnisse der beiden Potsdamer Konferenzen wurden transparent dokumentiert (4), und das „Wagnis“ einer externen Moderation – für BMVEL-Veranstaltungen unüblich – führte zu einer weit gehenden Zufriedenheit der jeweils über 60 TeilnehmerInnen. Die fair moderierten Diskussionen ermöglichten eine Diskussionskultur, die schnell und allseits als „Geist von Potsdam“ gelobt wurde.

Dieser „Geist“ verblasste, als es im weiteren Prozess der Strategieentwicklung um konkrete Eckpunkte des zukünftigen Regierungsprogramms ging. Das Ministerium verlagerte die weitere Erörterung in ein nun wieder mit eigenem Personal moderiertes und stark pflanzenschutzfachlich zusammengesetztes, kleineres Gremium. So entstand der BMVEL-Beirat „Reduktionsprogramm im Pflanzenschutz“. Zwar bestand der Anspruch, alle wichtigen Akteursgruppen in diesem Beirat zu beteiligen, faktisch dominierten jedoch die Vertreter des chemischen Pflanzenschutzes. Sowohl die Vertretung der Verbraucher wie auch der Bereich Lebensmittelhandel nahm – trotz Einladung – nicht oder nur sehr partiell teil.

Diese „Schieflage“ in der Akteursbeteiligung ist leicht erklärlich. Den Vertretern des chemischen Pflanzenschutzes fiel die Teilnahme leicht, weil die Ausrichtung der Beiratsarbeit originär ihren Arbeitsbereich betraf. Bereits für Vertreter des Pflanzenschutzes im Ökolandbau ist der Einsatz von chemisch-synthetischen Pestiziden ein Nebenthema, weil derartige Produktionshilfsmittel im Ökolandbau nicht erlaubt sind. Für Vertreterinnen und Vertreter der Weiterverarbei-

tung, des Handels und der Verbraucher, die ebenfalls direkt und indirekt Einfluss auf die Art des Pflanzenschutzes nehmen, war die Mitarbeit aufgrund der stark pflanzenschutztechnischen Einengung schwierig. Ein gesellschaftlicher Diskurs über den Pflanzenschutz etwa im System der Produktion und des Konsums von Agrargütern, der Preisgestaltungen, des Ressourcenmanagements oder der Förderprogramme fand nicht statt.

Was heißt „Minderung des Einsatzes“?

Das Pestizid Aktions-Netzwerk (PAN) Germany forderte, dass die Bundesregierung umgehend Ziele, Zeitrahmen, Indikatoren und Instrumente für das Reduktionsprogramm definieren solle. Diese Forderung war eingängig, ihre Umsetzung führte jedoch schnell zu Differenzen über die Lesart der Koalitionsvereinbarung. Die zentrale Frage war, ob der Begriff „Minderung“ quantitativ oder qualitativ zu lesen ist, ob also die Gesamtmenge der eingesetzten Pestizide reduziert werden soll oder nur einzelne Pestizide mit bestimmten toxischen Eigenschaften.

Hinter diesen beiden Forderungen verbergen sich unterschiedliche Betrachtungen des Problems Pestizideinsatz in der Landwirtschaft. Die Forderung nach einer *quantitativen* Reduktion wird durch den Gedanken getragen, dass Pflanzenschutz bereits kurzfristig in viel stärkerem Maße als es derzeit der Fall ist nicht-chemisch erfolgen könnte, und dass bei der Pestizid-Zulassung und bei der Festlegung von Höchstgrenzen von Pestizidrückständen nicht alle Risiken berücksichtigt werden – zum Beispiel Kombinationswirkungen durch Pestizid- (und Chemikalien-) Mehrfachbelastungen von Ökosystemen und Lebensmitteln. Eine *quantitative*

Abb. 1: Belastungen mit Pestiziden

	Über die Hälfte der in Deutschland untersuchten Gemüse-, Obst- und Getreideproben enthalten Pestizidrückstände.
	Fast bei jeder 10. Obst-, Gemüse- oder Getreide-Probe übersteigen die Pestizidmengen die gesetzlichen Grenzwerte.
	In rund jedem 3. Obst, Gemüse oder Getreide ist mehr als ein Pestizidrückstand.
	Rund 30 Tonnen Pestizide werden pro Jahr in deutsche Oberflächengewässer eingetragen.

Reduktion wird somit als konsequente Umsetzung des international zunehmend etablierten Vorsorgeprinzips verstanden. Demgegenüber gehen die Vertreter der *qualitativen* Reduktion davon aus, dass durch den Pestizideinsatz prinzipiell nur dort Risiken auftreten, wo die Mittel nicht sachgemäß angewendet werden. Diese beiden Ansätze erfordern unterschiedliche Reduktionsprogramme.

Vertreter des „quantitativen Ansatzes“ wollen über Strukturveränderungen in der Landwirtschaft Bewirtschaftungssysteme fördern, die stark im Sinne der Prävention arbeiten, damit Schädlinge gar nicht erst auftreten. Dieses Ziel ist nicht allein durch die Bauern erreichbar. Wichtig ist zum Beispiel auch, welche Sorten (mehr oder weniger anfällig gegenüber Schaderregern, Potenzial als Zwischenfrucht etc.) vom Handel und von den Konsumenten nachgefragt werden. Die Vertreter des *qualitativen* Ansatzes gehen zunächst einmal grundsätzlich davon aus, dass die „Nebenwirkungen“ des Pestizideinsatzes akzeptabel sind, wenn die Pestizide ordnungsgemäß eingesetzt werden. Das Reduktionsprogramm soll entsprechend vor allem dort ansetzen, wo Ordnungswidrigkeiten zu beseitigen sind.

Ordnungsrecht oder nachhaltige Pflanzenschutzpolitik?

Trotz dieser zwei sehr unterschiedlichen Herangehensweisen und der „pestizidnutzer-lastigen“ Zusammensetzung des Beirates gelang es in relativ kurzer Zeit „Vorschläge des Beirates für ein nationales Reduktionsprogramm im Pflanzenschutz“ zu erstellen. Diese Vorschläge umfassen allgemeine Ziele, Indikatoren und Instrumente für die Minderung des Einsatzes von Pestiziden. Sie wurden der Öffentlichkeit durch die Bundesregierung am 15. September 2003 vorgelegt.

Der Beirat der Bundesregierung schlug vor, dass der Pestizideinsatz auf das „notwendige Maß“ beschränkt werden soll, indem die Überwachung des Umganges mit Pestiziden und die Beratung verstärkt sowie die Lebensmittelüberwachung und die Transparenz der Pestizidwirtschaft in der Landwirtschaft verbessert wird. Dadurch sei eine gewisse Reduktion zu erwarten. Von einem Paradigmenwechsel in der Pestizidpolitik kann dabei aber keine Rede sein. Ein entsprechender Vorschlag war von diesem Kreis auch gar nicht zu erwarten, da ohnehin nur jene Aspekte Eingang in den Vorschlagskatalog fanden, die nicht am starken Widerstand einer Interessengruppe scheiterten.

Dies wird besonders an den Indikatoren deutlich, die nach sehr kontroverser Diskussion vom Beirat für die Erfolgskontrolle des Reduktionsprogramms vorgeschlagen wurden. Als *handlungsorientierter Indikator*

wurde ein „Behandlungsindex“ vorgeschlagen. Der „Behandlungsindex“ dient der Beobachtung der Intensität der Anwendung von Pestiziden. Mit ihm kann die Häufigkeit der Anwendung von Pestiziden auf einer bestimmten Fläche gemessen werden. Das Messen der Häufigkeit/Intensität der Pestizidanwendung zum Monitoring des Reduktionsprogramms ist zunächst eine bewertungsneutrale Methode. Einen politischen Charakter erhält die Anwendung dieser Methode erst, wenn damit Ziele verbunden werden. Der Beirat konnte sich diesbezüglich aber auf keine Zielsetzung einigen. Vielmehr wurde mehrmals die Meinung vertreten, dass es Aufgabe der Bundesregierung sei, hier Ziele zu setzen.

Der Indikator „Behandlungsindex“ soll mittelfristig durch einen Risikoindikator ergänzt werden. Ein Indikator, der zur Zufriedenheit aller Beirats-Mitglieder das Risiko der Pestizidanwendung im Reduktionsprogramm abbilden könnte, existiert jedoch nicht. Als *auswirkungsorientierter Indikator* – und als Ersatz für den fehlenden Risikoindex – schlug PAN Germany Rückstände in Nahrungsmitteln und in der Umwelt vor. Für den Bereich der Pestizid-Rückstände würde dieser Indikator bedeuten, dass es zum Beispiel als Erfolg anzusehen wäre, wenn nicht (wie es derzeit der Fall ist) rund die Hälfte der Lebensmittel nachweisbare Pestizidrückstände aufwiesen, sondern zum Beispiel in einem ersten Schritt nur noch 30 Prozent. Der Beirat griff den Vorschlag von PAN Germany auf. Die Mehrheitsmeinung im Beirat war dann aber doch, dass nicht alle Rückstände in Lebensmitteln, sondern nur die Grenzwertüberschreitungen als Indikator fungieren sollten.

Nachdem der Bundesregierung der „Bericht des Beirates Reduktionsprogramm im Pflanzenschutz“ am 15. September 2003 vorgelegt worden war, konnte mit Spannung erwartet werden, welche Ziele, Indikatoren und Zeitrahmen sich die Bundesregierung (auf der Grundlage des Berichtes des Beirates) setzen würde. Der vom Beirat vorgeschlagene Indikator „Überschreitung der Pestizid-Grenzwerte für Lebensmittel“ bedeutete jedoch bereits eine klare politische Botschaft: Das gesamte derzeitige System des chemischen Pflanzenschutzes und auch das System der Bewertung von Pestiziden wurde durch den Beirat nicht in Frage gestellt. Es geht bei diesem Indikator ausschließlich um Ordnungswidrigkeiten. Denn Grenzwert-Überschreitungen sind ohnehin nicht erlaubt.

PAN Germany trat dafür ein, dass die Gesamtzahl der analysierten Proben mit Pestizidrückständen als Indikator zu gelten habe. Warum? Rund die Hälfte der Lebensmittel pflanzlicher Herkunft weisen Pestizidrückstände auf. Dies spiegelt die allgemeine Pestizidbelastung der Umwelt wider. Eine Reduktion der Rückstände in Nahrungsmitteln bedeutet deshalb sowohl für den Menschen als auch für die Umwelt prinzipiell eine

Reduktion des Risikos – gerade angesichts der Unzulänglichkeiten bei der toxikologischen und ökotoxikologischen Bewertung von Pestiziden und von Kombinationswirkungen. Gilt bezüglich der Rückstände nur der Indikator „Grenzwert-Überschreitungen“ und gilt es zudem beim Behandlungsindex nur, „die Spitzen“ abschneiden zu wollen (also nur die am Rande oder in der Illegalität arbeitenden Betriebe anzugehen), ist das „Reduktionsprogramm“ nur ein ordnungsrechtliches, aber kein pestizidpolitisches Programm. Genau dies war dann jedoch der Fall: Das am 15. Oktober 2004 durch das Verbraucherschutzministerium vorgelegte „Reduktionsprogramm chemischer Pflanzenschutz“

- enthält keine konkreten Ziele,
- setzt als Indikator nur die Überschreitung der Grenzwerte für Pestizidrückstände in Lebensmitteln und nicht die Reduktion auch der unter dem Grenzwert liegenden Rückstände
- und benennt bezüglich „Zeitraumen“ nur einen Starttermin („ab 2005“).

Startschuss mit schwachem Hall

Mit dem Start des Programms sollten die Bundesländer, in deren Verantwortung viele Aspekte des Pflanzenschutzes liegen, aktiv werden. Zumindest auf dem Papier haben die Agrarminister der Länder Verantwortung übernommen. In einem Beschluss der Agrarministerkonferenz vom 4. März 2005 heißt es: „(Die Agrarminister) gehen davon aus, gemeinsam mit den Landwirten und den Herstellern von Pflanzenschutzmitteln sowie unter Berücksichtigung der sonstigen Aktivitäten der Länder den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln in zehn Jahren um 15 Prozent weiter vermindern zu können. Damit werden die Marktposition der deutschen Landwirtschaft gestärkt, die Betriebskosten verringert und die Umwelt entlastet“ (5). Diesem Beschluss müssen jetzt Taten folgen. Eine zentrale Rolle spielen dabei nicht nur die Landwirtschaft, sondern auch Handel, Konsumenten und ebenso Gesetzgeber, die Standards für Anbauverfahren und Agrarprodukte setzen.

Das deutsche Pestizid-Reduktionsprogramm stellt einen strukturierten Rahmen für Reduktionsmaßnahmen zur Verfügung. Es definiert Handlungsfelder (zum Beispiel Einführung eines Behandlungsindex als Maß für die Anwendung von Pestiziden, Schaffung eines Netzes von Beispielbetrieben, Hot-Spot-Management, Verbesserung der Sachkunde und der Kontrollen, Bereitstellung zusätzlicher Fachinformationen, Stärkung der Forschung etc.), es formuliert Erfolgskontrollen auf der Grundlage von Indikatoren und es beschreibt notwendige flankierende Maßnahmen (6). Ob das Pro-

gramm allerdings tatsächlich eine qualitative Veränderung des Pflanzenschutzes bewirken wird, ist aus verschiedenen Gründen fraglich. Nach dem anfänglich beispielhaft organisierten offenen Prozess ist das Thema Pestizidreduktion stark in die Fachkreise zurückgefallen. Das Programm wird kaum öffentlich diskutiert und befördert. Und: Das Programm ist weder finanziell ausgestattet noch enthält es ein Element, das wirklich Schubkraft geben könnte.

Ein Blick über die deutschen Grenzen hinaus zeigt, dass es durchaus Elemente geben kann, die unabhängig von der jeweiligen Programmatik der Regierung den Aktivitäten Rückenwind geben. So hat zum Beispiel das von der britischen Regierung installierte „name-and-shame“-System zu vielfältigen Aktivitäten der dortigen Privatwirtschaft im Lebensmittelsektor geführt (7). In Dänemark ist seit Jahren die Besteuerung von Pestiziden ein wichtiges Element des Pestizid-Reduktionsprogramms (8), und in Österreich hat die Kooperation der Umwelt- und Verbraucherschutzorganisation Global 2000 mit der Lebensmittelkette BILLA in Kooperation mit Bauern Problemlösungen auf den Weg gebracht. Hier wie dort ist bedeutsam, dass die Probleme des Pestizideinsatzes klar benannt und offen gelegt werden, damit motivierte Akteure konkrete Aktionsfelder identifizieren und Beiträge leisten können.

Das NEPTUN-Programm zur Erhebung von Daten zum tatsächlichen Einsatz chemischer Pflanzenschutzmittel (9) war ein wichtiger erster Schritt zur Herstellung von mehr Transparenz bezüglich der Pestizidanwendung. Die Benennung von Probenahmestellen im Rahmen der Veröffentlichung der Ergebnisse des Lebensmittel-Monitoring sollten folgen. Aus diesen beiden Daten-Erfassungssystemen, kombiniert mit Daten aus der Gewässer-Überwachung, kann dann auch deutlich werden, ob das Pestizid-Reduktionsprogramm seinen Namen verdient. Die nächsten Erhebungen über die Pestizidanwendung und über Pestizidrückstände in der Umwelt und in Lebensmitteln müssen zeigen, ob ein Trend im Sinne des Programms erkennbar ist. Die bisher ergriffenen konkreten Maßnahmen zur Pestizidreduktion sind allerdings derzeit noch sehr spärlich gestreut. Allerdings haben inzwischen mehrere Anbauverbände ihre Kooperation zugesagt.

Anmerkungen

- (1) Näheres hierzu siehe unter www.pestizidreduktion.de.
- (2) Decision No 1600/2002/EC of the European Parliament and of the Council of 22 July 2002 laying down the Sixth Community Environment Action Program.
- (3) SPD, Bündnis 90/Die Grünen (2001): Koalitionsvertrag 2002 – 2006: Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit.
- (4) Siehe www.bba.de unter „Aktuelles“.

- (5) Siehe www.agrarministerkonferenz.de.
- (6) Bezug: BMVEL, 11055 Berlin oder per Email von broschuerenbestellung@bmvel.bund.de.
- (7) Durch dieses System wird der Öffentlichkeit erkennbar, welche Lebensmittelanbieter durch hohe Pestizid-Rückstände auffallen.
- (8) Zu den langjährigen dänischen Erfahrungen mit einem Pestizid-Reduktionsprogramm vgl. PAN Europe 2005: Danish Pesticide Use Reduction Programme – to Benefit the Environment and the Health. Pesticide Action Network Europe. Weiterhin sei hingewiesen auf die Dokumentation des von PAN Germany in Kooperation mit PAN UK und PAN Europe durchgeführten Workshops „Pesticide Reduction Programmes in Germany and the UK – Experiences and Contributions within a Europe wide Approach“, der am 5. Juli 2005 in Hamburg stattfand.
- (9) Im Rahmen dieses Programms wird in Deutschland der Pestizideinsatz in verschiedenen Anbau-Kulturen getrennt nach definierten Boden-Klima-Regionen erhoben und daraus der Behandlungsindex errechnet.

Autorin

Carina Weber ist Geschäftsführerin von PAN Germany sowie Vorsitzende von PAN Europe. Sie war als Mitglied des Beirates an der Entwicklung des deutschen Pestizid-Reduktionsprogramms beteiligt und ist Mitglied des Anfang 2005 eingerichteten Forums zum Pestizid-Reduktionsprogramm.



Carina Weber
Pestizid Aktions-Netzwerk e.V. (PAN Germany)
Nernstweg 32
22765 Hamburg
Telefon: 040 / 399 19 10-23
E-Mail: carina.weber@pan-germany.org
www.pan-germany.org