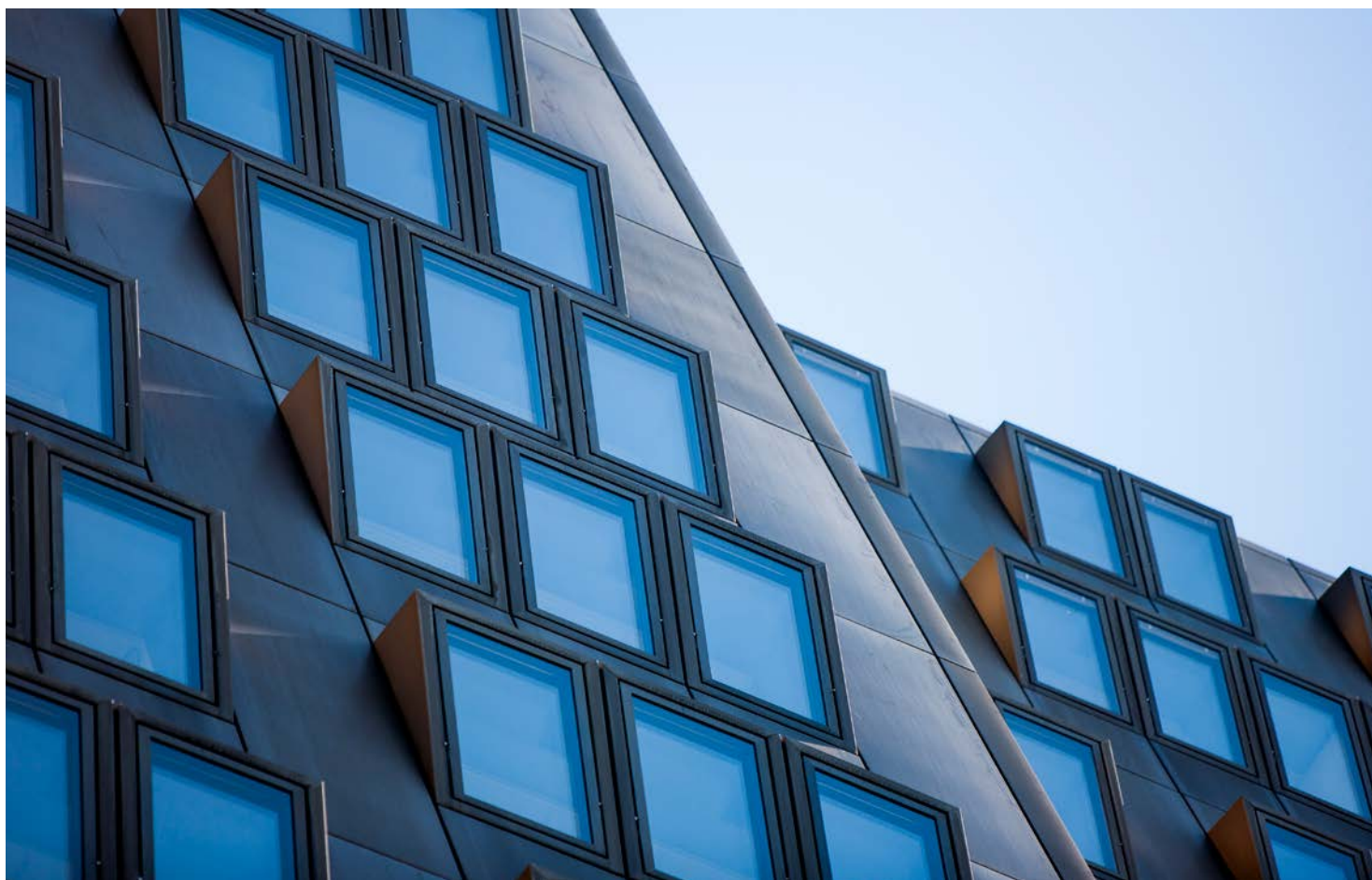




Reihe BUND 2024/20
Reihe BURGENLAND 2024/4

Pestizideinsatz in der Landwirtschaft

Bericht des Rechnungshofes





Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes–Verfassungsgesetz und dem Burgenländischen Landtag gemäß Art. 127 Abs. 6 Bundes–Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf– und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1030 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im Juli 2024

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E-Mail info@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://facebook.com/RechnungshofAT)

Twitter: @RHSpreeker

FOTOS

Cover, S. 7: Rechnungshof/Achim Bieniek

S. 10, 24: iStock.com: KristinaVelickovic,
Leontura, GoodGnom

S. 32: iStock.com: KristinaVelickovic,
Leontura

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Prüfungsziel	9
Kurzfassung	10
Zentrale Empfehlungen	18
Zahlen und Fakten zur Prüfung	19
Prüfungsablauf und –gegenstand	21
Erfordernis des Pflanzenschutzes	23
Rechtliche Rahmenbedingungen	25
Strategien und Ziele für den Einsatz von Pestiziden	31
Nationaler Aktionsplan	34
Datenlage	38
In Verkehr gebrachte Mengen an Wirkstoffen in Pestiziden	38
Aufzeichnungspflichten von beruflichen Verwendern	43
Eingesetzte Mengen an Pestiziden in der Landwirtschaft	46
Zulassung von Pflanzenschutzmitteln	47
Organisation und Gebühren	47
Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement	51
Unabhängigkeit der in die Zulassung involvierten Stellen	56
Öffentliche Zugänglichkeit von Zulassungsentscheidungen	61
Berücksichtigung des neuesten Standes der Wissenschaft und Technik	62
Notfallzulassungen	66
Allgemeines	66
Feststellungen zu einzelnen Verfahren	73
Alternativenprüfung	76

Auswirkungen auf die Umwelt	79
Auswirkungen auf Grundwasser und Oberflächengewässer	79
Auswirkungen auf die Luft	85
Auswirkungen auf Böden	87
Auswirkungen auf die Biodiversität und Ökosysteme	88
Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit	92
Daten zu pestizidbedingten Auswirkungen	92
Pestizidrückstandskontrolle	95
Pestizidrückstandshöchstgehalte in Lebensmitteln	98
Maßnahmen zur Reduktion des Pestizideinsatzes	99
Maßnahmen des Nationalen Aktionsplans	99
Maßnahmen zur Umsetzung des integrierten Pflanzenschutzes	102
Kontrollen	104
Zuständigkeiten	104
Kontrollen des Pflanzenschutzmittelhandels durch das BAES	104
Kontrolle der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln durch die Länder	108
Schlussempfehlungen	117
Anhang A	124
Glossar	124
Anhang B	126
Ressortbezeichnung	126
Anhang C	128
Pflanzenschutzmittelgesetze	128

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	In Verkehr gebrachte Wirkstoffmengen nach Wirkstoffgruppen; 2017 bis 2021 _____	38
Tabelle 2:	Die zehn Wirkstoffe mit den höchsten in Verkehr gebrachten Mengen; 2017 und 2021 _____	41
Tabelle 3:	Zulassungsverfahren im Zeitraum 2017 bis 2021 _____	48
Tabelle 4:	Gebühreneinnahmen und Kosten im Zusammenhang mit den Zulassungsverfahren und Wirkstoffbewertungen _____	49
Tabelle 5:	Pflanzenschutzmittelzulassung im Ländervergleich _____	57
Tabelle 6:	Einstufung der Notfallzulassungen nach den Leitlinien des BAES und ihre spezifischen Anforderungen _____	67
Tabelle 7:	Vom BAES erteilte Notfallzulassungen _____	68
Tabelle 8:	Einstufung von 34 Fließgewässern im Bereich landwirtschaftlicher Nutzung _____	82
Tabelle 9:	Rückstandshöchstgehalte von Folpet (Folpet und Phtalimide) ____	98
Tabelle 10:	Quantitative Vorgaben, Ziele und Zeitpläne für den Gewässerschutz im Nationalen Aktionsplan 2022 bis 2026 ____	101
Tabelle 11:	Anzahl der Betriebskontrollen und daraus resultierende Maßnahmen; 2017 bis 2021 _____	106
Tabelle 12:	Anzahl der Produktkontrollen und daraus resultierende Maßnahmen; 2017 bis 2021 _____	106
Tabelle 13:	Kontrollen der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln durch die Länder _____	109
Tabelle 14:	Durchgeführte Kontrollen in den Jahren 2017 bis 2021 _____	112

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Umweltwirkungen von Pflanzenschutzmitteln _____	24
Abbildung 2:	Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Pflanzenschutzmittel ____	27
Abbildung 3:	Allgemeine Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes ____	32
Abbildung 4:	In Verkehr gebrachte Wirkstoffmengen; 2017 bis 2021 _____	39
Abbildung 5:	In Verkehr gebrachte chemisch-synthetische Wirkstoffe und Wirkstoffe, die auch für die Bio-Landwirtschaft eingesetzt werden konnten; 2017 bis 2021 _____	40
Abbildung 6:	Wirkstoffgenehmigung und Zulassung von Pflanzenschutzmitteln _____	52
Abbildung 7:	Notfallzulassungen der EU-Mitgliedstaaten in den Jahren 2017 bis 2021 _____	70

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AGES	Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH
AMA	Agrarmarkt Austria
ANSES	l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (French Agency for Food, Environmental and Occupational Health & Safety)
Art.	Artikel
BAES	Bundesamt für Ernährungssicherheit
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BML	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
COVID	corona virus disease (Coronaviruserkrankheit)
d.h.	das heißt
EFSA	European Food Safety Authority (Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit)
EG	Europäische Gemeinschaft
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
exkl.	exklusive
(f)f.	folgend(e)
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
ha	Hektar
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie



Pestizideinsatz in der Landwirtschaft

kg	Kilogramm
l	Liter
leg. cit.	legis citatae (der zitierten Vorschrift)
LGBl.	Landesgesetzblatt
lit.	litera (Buchstabe)
mg	Milligramm
Mio.	Million
MNKP	Mehrjähriger Nationaler Kontrollplan
NAP	Nationaler Aktionsplan
NÖ	Niederösterreich(isch)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
Oö.	Oberösterreichisch
ÖPUL	Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft
RAK	regulatorisch akzeptable Konzentration
rd.	rund
RH	Rechnungshof
Rz	Randziffer
S.	Seite
SDG	Sustainable Development Goals (nachhaltige Entwicklungsziele)
t	Tonne
TZ	Textzahl
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
VZÄ	Vollzeitäquivalent
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Entsprechend den EU-Zielen sollen der Einsatz und das Risiko von chemischen Pflanzenschutzmitteln sowie von Pflanzenschutzmitteln mit höherem Risiko bis 2030 um 50 % reduziert werden. Weder das Landwirtschaftsministerium noch die Länder verfügten über zuverlässige Daten zu den in der Landwirtschaft eingesetzten Pestiziden. Aufzeichnungen wurden von den beruflichen Verwendern individuell geführt und nicht zum Monitoring des Pestizideinsatzes herangezogen. Zur Erfüllung der Meldepflichten an die Europäische Kommission rechnete die Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (AGES) Daten über die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln statistisch hoch.

ZULASSUNG VON PFLANZEN-SCHUTZMITTELN

Für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln war das Bundesamt für Ernährungssicherheit (BAES) zuständig, das sich dabei der AGES bediente. Aufgrund personeller und organisatorischer Verflechtungen zwischen den beiden Institutionen waren die Risikobeurteilung und das Risikomanagement nicht – wie gesetzlich gefordert – klar getrennt; damit war auch die Unabhängigkeit der betreffenden Stellen nicht gewährleistet.

Eine Dokumentation, auf welcher Grundlage und unter welcher Interessenabwägung die Entscheidungsfindung – also die Zulassung oder Ablehnung eines Pflanzenschutzmittels oder die Erteilung von Auflagen bei deren Anwendung – erfolgte, gab es nicht. Bei Referenzzulassungsverfahren (Generika) und bei Notfallzulassungen nutzte die AGES Interpretationsspielräume der EU-Pflanzenschutzmittelverordnung: Dabei berücksichtigte sie – entgegen der Intention der Verordnung – nicht den neuesten Stand der Wissenschaft und Technik.

NOTFALLZULASSUNGEN

Die Anzahl der Notfallzulassungen stieg in den vergangenen Jahren stark an: Wurden im Jahr 2014 noch 29 Pflanzenschutzmittel per Notfall in Österreich zugelassen, waren es in den Jahren 2017 bis 2021 bereits durchschnittlich 51 Pflanzenschutzmittel jährlich. Das BAES erteilte dabei für 49 Pflanzenschutzmittel wiederholt eine Notfallzulassung in zumindest drei Jahren in Folge, für 21 Pflanzenschutzmittel sogar in fünf Jahren.

KONTROLLEN

Die Länder hatten die Anwendung der Pflanzenschutzmittel zu kontrollieren. Sie führten die Kontrollen nicht nach einheitlichen Standards durch. In den Jahren 2017 bis 2021 stellten sie durchschnittlich bei jeder vierten amtlichen Kontrolle einen Verstoß bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln fest.



Pestizideinsatz in der Landwirtschaft



Pestizideinsatz in der Landwirtschaft

WIRKUNGSBEREICH

- Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft
- Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz
- Land Burgenland

Pestizideinsatz in der Landwirtschaft

Prüfungsziel

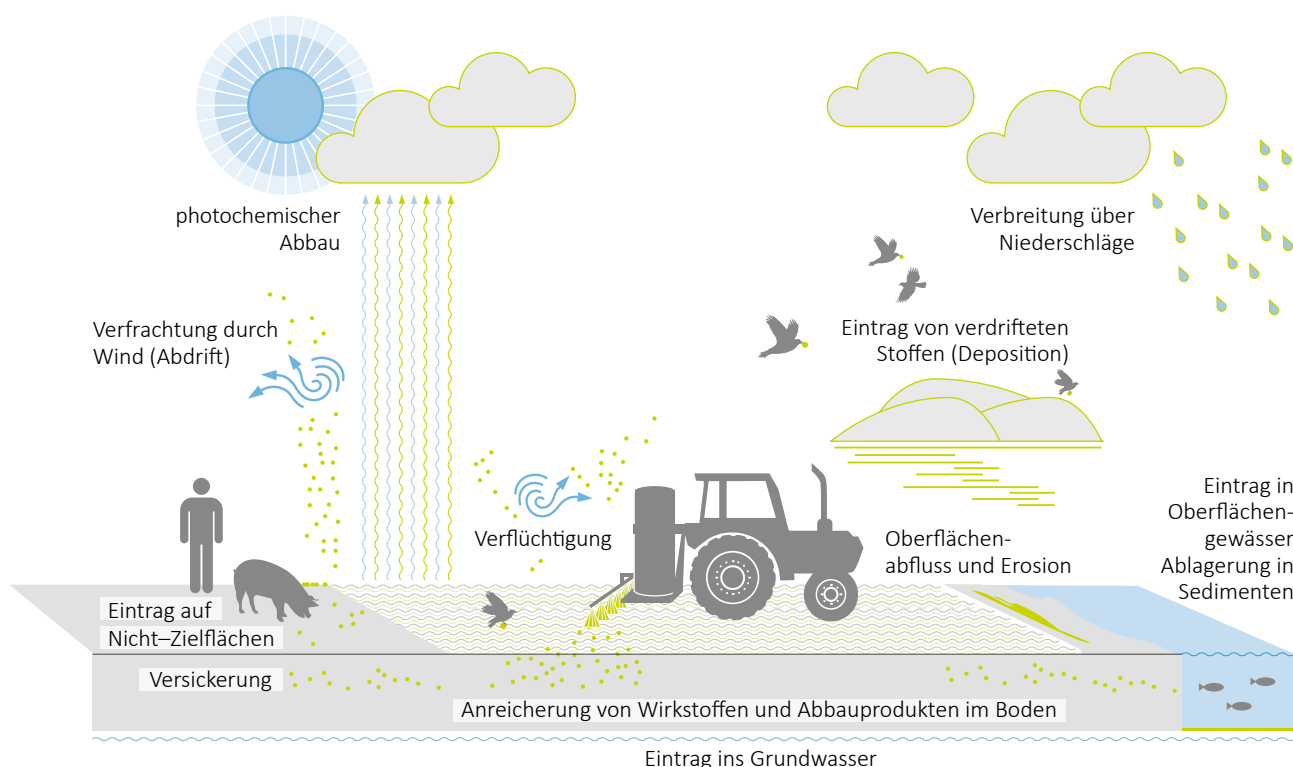


Der RH überprüfte von Mai bis August 2022 das Thema Pestizideinsatz in der Landwirtschaft. Prüfungsziele waren insbesondere die Beurteilung der Verfahren für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln und der Datenlage über deren Anwendung, der Maßnahmen zur Reduktion des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln, der Kontrollen im Zusammenhang mit dem Inverkehrbringen und der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln am Beispiel des Landes Burgenland. Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2017 bis 2021.

Kurzfassung

Pflanzenschutzmittel können die Wasser- und Bodenqualität, die biologische Vielfalt und die Ökosysteme beeinträchtigen. Zudem können Rückstände davon in Lebensmittel gelangen und die Gesundheit von Menschen und Tieren gefährden. Die folgende Abbildung zeigt mögliche Auswirkungen des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln auf die Umwelt:

Abbildung: Umweltwirkungen von Pflanzenschutzmitteln



Quelle: Clearwater/Martin/Hoppe, Environmental Sustainability of Canadian Agriculture: Agri-environmental indicator report series – Report #4 (2016); Darstellung: RH

Bundesweit einheitliche Vorgaben für die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln bestanden nicht. Die diesbezüglichen EU-Regelungen wurden in Österreich durch neun Landesgesetze mit jeweils unterschiedlichen Vorgaben umgesetzt. Dies betraf insbesondere die Kontrolle der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln. (TZ 3)

Die Zuständigkeiten des Bundes und der Länder betreffend Pflanzenschutzmittel verteilen sich wie folgt:

Abbildung: Zuständigkeiten betreffend Pflanzenschutzmittel in Österreich

	Zuständigkeiten Bund	Zuständigkeiten Länder
Gesetzgebung	Regelungen über das Inverkehrbringen und die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln	Regelungen zur Anwendung von Pflanzenschutzmitteln
Vollziehung	Landwirtschaftsministerium Koordinierungsaufgaben Auskunfts- und Berichtspflichten	Nationaler Aktionsplan
	Bundesamt für Ernährungssicherheit (BAES) Zulassung von Pflanzenschutzmitteln (inkl. Auflagen für die Anwendung) Kontrolle der Inverkehrbringung Führung des Pflanzenschutzmittelregisters	Kontrolle der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln (inkl. Auflagen des BAES)
	Gesundheitsministerium Berichterstattung an die EU als zentrale Behörde	Kontrolle der Umsetzung der Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes

Quellen: rechtliche Grundlagen; Darstellung: RH

Der Bund hatte die Zulassung und die Inverkehrbringung von Pflanzenschutzmitteln zu regeln. Dem Landwirtschaftsministerium kam infolge einer Kompetenzbereinigung lediglich eine Koordinierungsfunktion im Zusammenhang mit der EU-Pflanzenschutzmittelverordnung, den amtlichen Kontrollen und der Nachhaltigkeits-Richtlinie-Pestizide betreffend Auskunfts- und Berichtspflichten gegenüber der Europäischen Kommission zu. Hinsichtlich der amtlichen Kontrollen war gegenüber der Europäischen Kommission das Gesundheitsministerium als zentrale Behörde benannt. (TZ 3)

Die Länder hatten die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln zu regeln, den Nationalen Aktionsplan über die nachhaltige Verwendung von Pflanzenschutzmitteln (NAP) zu erstellen sowie die Ausbringung von Pestiziden, die Einhaltung der Auflagen aus den Zulassungsbescheiden und die Umsetzung des integrierten Pflanzenschutzes zu kontrollieren. Der Nationale Aktionsplan 2017 bis 2021 war nach Auskunft des Landwirtschaftsministeriums der „kleinste gemeinsame Nenner“ zwischen den Ländern. Er enthielt keine quantitativen Vorgaben, keine Ziele und keine Zeitpläne

für eine Pestizidreduktion. Die nach der Nachhaltigkeits-Richtlinie–Pestizide der EU verpflichtend – alle fünf Jahre – durchzuführende Evaluierung fand nicht statt. (TZ 5)

Die EU verankerte in ihrer „Farm to Fork“-Strategie und in ihrer Biodiversitätsstrategie 2030 50 %-Reduktionsziele: Bis 2030 sollen der Einsatz und das Risiko von chemischen Pflanzenschutzmitteln sowie von Pflanzenschutzmitteln mit höherem Risiko um 50 % reduziert werden. Dazu soll die geltende Richtlinie durch eine – unmittelbar in den Mitgliedstaaten anzuwendende – Verordnung ersetzt werden. (TZ 4)

Die Pflanzenschutzmittelgesetze der Länder sahen zwar Aufzeichnungspflichten bei Verwendung von Pestiziden vor, enthielten dazu aber keine Formvorgaben. Die Aufzeichnungen der beruflichen Verwender erfolgten individuell und wurden nicht zum Monitoring des Pestizideinsatzes herangezogen. Weder das Landwirtschaftsministerium noch die Länder verfügten daher über zuverlässige Daten zu den in der Landwirtschaft verwendeten Pestiziden (insbesondere betreffend Ort, Art und Umfang). Auch die in Verkehr gebrachten Mengen an Wirkstoffen ließen keinen Rückschluss darüber zu, welche Mengen an Pestiziden tatsächlich zum Einsatz kamen. Aus der vorhandenen Datenlage war allerdings erkennbar, dass in Österreich Wirkstoffe zum Einsatz kamen, bei denen Gesundheitsbedenken bestätigt waren, und dass diese Wirkstoffe steigende Einsatzmengen im überprüften Zeitraum verzeichneten. (TZ 6, TZ 7, TZ 8)

Zulassung von Pflanzenschutzmitteln

Während Wirkstoffe auf EU-Ebene zugelassen werden, obliegt die Zulassung der Pflanzenschutzmittel den Mitgliedstaaten, die dafür in drei Zonen (Süd, Zentral, Nord) eingeteilt sind. Österreich befindet sich in der zentralen Zone u.a. mit Deutschland. Stellte ein Hersteller einen Zulassungsantrag für mehrere Mitgliedstaaten in einer Zone, nahm einer der betroffenen Mitgliedstaaten die Bewertung vor, die anderen Länder waren bei ihrer nationalen Zulassung stark an die Entscheidung des bewertenden Mitgliedstaates gebunden. Nur im Falle landwirtschaftlicher und ökologischer Besonderheiten konnte ein Antrag abgelehnt werden. (TZ 9)

Die nationale Zulassungsstelle für Pflanzenschutzmittel in Österreich ist das Bundesamt für Ernährungssicherheit (**BAES**), eine dem Landwirtschaftsministerium nachgeordnete Dienststelle. Es bediente sich bei den Zulassungsverfahren der Österreichischen Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (**AGES**). Diese Gesellschaft steht zu 100 % im Eigentum des Bundes, ihre Anteile werden vom Landwirtschafts- und vom Gesundheitsministerium verwaltet.

Die EU-Pflanzenschutzmittelverordnung verlangt bei der Wirkstoffzulassung eine strikte Trennung zwischen der Risikobewertung und dem Risikomanagement. Auf

nationaler Ebene sieht das Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz ebenfalls eine strenge Trennung von Risikobewertung, Risikomanagement und Risikokommunikation für die Zulassungsverfahren von Pestiziden vor. Dabei oblag dem BAES als Zulassungsstelle das Risikomanagement, der AGES die Risikobewertung, sie erbrachte aber auch Aufgaben für das Risikomanagement. (TZ 9, TZ 10)

Aufgrund von personellen und organisatorischen Verflechtungen zwischen dem BAES und der AGES bestand im österreichischen Zulassungssystem für Pflanzenschutzmittel keine klare Trennung zwischen Risikobewertung und Risikomanagement:

- Die für wesentliche Teile des Risikomanagements (Einlaufstelle für Anträge, Erstellung eines Bescheidentwurfs, Parteiengehör, Beratung über die Entscheidungsfindung) zuständige Abteilung der AGES gehörte demselben Institut an wie die fünf für die Risikobewertung zuständigen Fachabteilungen der AGES.
- Die Leitung des BAES wurde von einem der Geschäftsführer der AGES in Personalunion wahrgenommen.
- Im BAES waren nur ein Mitarbeiter und seine Stellvertreterin mit der Erlassung der Zulassungsbescheide befasst. Sie erhielten dabei einen großen Teil des Inputs für die Bescheiderlassung aus der Abteilung RISK der AGES.
- Das Landwirtschaftsministerium übte die Aufsicht über das BAES aus und nahm – gemeinsam mit dem Gesundheitsministerium – die Eigentümerversammlung bei der AGES wahr.
- Zur Wahrung der Unabhängigkeit der bewertenden Fachabteilungen der AGES wurden keine Anstrengungen unternommen und keine besonderen Vorkehrungen getroffen, etwa durch die Beiziehung externer Expertinnen und Experten.

Durch die bestehenden Strukturen war weder die Unabhängigkeit der Bewertungsstellen gewährleistet noch konnten gegenseitige Einflussnahmen zwischen der Risikobewertung und dem Risikomanagement im Zuge der Entscheidungsfindung ausgeschlossen werden.

Die Interessenabwägung bzw. die Entscheidungsfindung über Maßnahmen des Risikomanagements war aufgrund mangelnder Dokumentation nicht transparent. Im Rahmen der Zulassungsverfahren berieten die Abteilung RISK der AGES und der für die Erlassung der Zulassungsbescheide zuständige Mitarbeiter oder seine Stellvertreterin im BAES in informellen Sitzungen über Maßnahmen des Risikomanagements. Eine Dokumentation, auf welcher Grundlage und unter welcher Interessenabwägung die Entscheidungsfindung – also die Zulassung oder Ablehnung eines Pflanzenschutzmittels oder die Erteilung von Auflagen bei deren Anwendung – erfolgte, gab es nicht. Somit war nicht nachvollziehbar, wie kritische Fachbeurteilungen der AGES im Zuge der Risikobewertung durch Risikominierungsmaßnahmen soweit ausgeglichen werden konnten, dass eine sichere Verwen-

derung der Pflanzenschutzmittel gewährleistet war und eine Zulassungsentscheidung ergehen konnte. Das BAES veröffentlichte keine Zulassungs- oder Bewertungsberichte zu den Pflanzenschutzmittelzulassungen, die wesentliche Informationen zu den Risikobewertungen enthielten. (TZ 9, TZ 10, TZ 11, TZ 12)

Die EU-Pflanzenschutzmittelverordnung verpflichtete die Mitgliedstaaten zur Berücksichtigung des neuesten Standes der Wissenschaft und Technik bei der Bewertung der Zulassungsanträge. Indem sie Interpretationsspielräume der EU-Pflanzenschutzmittelverordnung bei Referenzzulassungsverfahren (von Generika) und bei Notfallzulassungen nützte, stützte sich die AGES in diesen Fällen – entgegen der Intention der Verordnung – nicht auf den neuesten Stand der Wissenschaft und Technik. Bei diesen Zulassungen bestand daher ein erhöhtes Risiko für die Umwelt. (TZ 13)

Entgegen den gesetzlichen Vorgaben waren die Gebühren, die das BAES für nationale Zulassungsverfahren von Pflanzenschutzmitteln einnahm, im Zeitraum 2018 bis 2021 nur zu rd. 62 % kostendeckend. Dadurch waren Kosten für Zulassungsverfahren in Höhe von 7,28 Mio. EUR nicht von den Gebühren gedeckt. (TZ 9)

Notfallzulassungen

Mitgliedstaaten können nach der EU-Pflanzenschutzmittelverordnung zulassen, dass ein Pflanzenschutzmittel für eine begrenzte und kontrollierte Verwendung für die Dauer von höchstens 120 Tagen in Verkehr gebracht wird. Dies aber nur dann, wenn sich eine solche Maßnahme angesichts einer anders nicht abzuwehrenden Gefahr als notwendig erweist (sogenannter „Notfall“). In Österreich stieg die Anzahl der Notfallzulassungen seit 2017 im Vergleich zum davor liegenden Zeitraum. Das BAES begrenzte die Anzahl der Notfallzulassungen im Falle wiederholter Beantragungen nicht und erteilte im überprüften Zeitraum 2017 bis 2021

- für 49 Pflanzenschutzmittel wiederholt eine Notfallzulassung in zumindest drei aufeinanderfolgenden Jahren,
- davon für 21 Pflanzenschutzmittel in allen fünf Jahren.

Obwohl Österreich im Jahr 2018 auf EU-Ebene für ein Teilverbot (Entzug der Zulassung im Freiland) von drei besonders für Bienen schädlichen Neonicotinoid-Wirkstoffen stimmte, erteilte das BAES in den Jahren 2019 und 2022 Notfallzulassungen für Pflanzenschutzmittel mit den Wirkstoffen Clothianidin bzw. Thiamethoxam. Der Europäische Gerichtshof erklärte im Jänner 2023 die Erteilung von Notfallzulassungen für Pflanzenschutzmittel mit diesen verbotenen Neonicotinoiden zur Behandlung von Saatgut – für die Verwendung im Freiland – für unzulässig. (TZ 14)

Landwirtschaftskammern waren maßgeblich in die Antragstellung zur Erteilung von Notfallzulassungen, in die Bestätigung des Notfalls und in die Zurverfügungstellung von Informationen über das Vorliegen von möglichen Alternativen eingebunden. Dadurch waren Interessenkonflikte und Unvereinbarkeiten möglich. Zudem erfolgten Notfallzulassungen präventiv, auch knüpften die Zulassungsbescheide des BAES den Einsatz dieser Pestizide nicht verpflichtend an das Vorliegen eines Notfalls. Das BAES hatte als Zulassungsstelle bei Notfallzulassungen im Hinblick auf mögliche Alternativen eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen, die eine Abwägung der gegensätzlichen Interessen „Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft“ und „Risiken für Menschen, Tiere und die Umwelt“ im Lichte des Vorsorgeprinzips beinhaltete. Dass derartige Verhältnismäßigkeitsprüfungen durch das BAES durchgeführt wurden, war nicht nachvollziehbar. Bei wiederholten Notfallzulassungen fand keine vertiefte Alternativenprüfung statt. (TZ 15, TZ 16)

Auswirkungen von Pestiziden auf Wasser, Böden und Luft

Im Zuge von Untersuchungen nach der Wasserrahmenrichtlinie der EU wurden Überschreitungen des Schwellenwerts von 0,1 µg/l an 326 bzw. 16 % der Grundwasser-Messstellen festgestellt; auch verbotene Stoffe wie Atrazin (verboten seit 1985) wurden im Grundwasser nachgewiesen. Die Ursachen für das Vorkommen dieser Stoffe im Grundwasser waren (auch mangels verfügbarer Daten) großteils ungeklärt, infrage kamen z.B. die lange Verweildauer der Stoffe oder die rechtswidrige Verwendung von Pflanzenschutzmitteln.

Das Landwirtschaftsministerium führte gemeinsam mit dem Umweltbundesamt und den Ländern in den Jahren 2016 und 2017 ein Pestizidscreening im Grundwasser an 192 potenziell belasteten Messstellen durch und stellte dabei an 36 Messstellen Grenzwertüberschreitungen fest, u.a. im Nahbereich von Sonderkulturen und intensiver Landwirtschaft. Dabei waren 58 von 126 Einzelwertüberschreitungen (rd. 46 %) auf Wirkstoffe zurückzuführen, die in Österreich nicht mehr zugelassen waren. 24 Einzelwertüberschreitungen (rd. 19 %) betrafen Neonicotinoide, für die die Europäische Kommission aufgrund ihrer besonderen Toxizität ein Verbot als Beiz- und Spritzmittel im Freiland ab Ende 2018 beschlossen hatte.

Bei den Oberflächengewässern reichten das Monitoring nach der Wasserrahmenrichtlinie und die Pestizid-Sondermessprogramme nicht aus, um einen Überblick über die tatsächliche Belastungssituation zu erhalten. (TZ 17)

Zur Feststellung und Beurteilung der Verfrachtung von Pflanzenschutzmitteln in der Luft bestand in Österreich weder ein umfassendes Pestizidscreening durch staatliche Stellen noch waren Grenzwerte für Pestizide in der Luft festgelegt. Auch eine umfassende Untersuchung über Pestizide in Böden fand in Österreich bisher nicht

statt. In den Bodenschutzgesetzen der Länder waren bis auf eine Ausnahme keine Grenzwerte festgelegt. (TZ 18, TZ 19)

Zahlreiche internationale Studien belegen einen Zusammenhang zwischen dem Verlust an Biodiversität und dem Einsatz von chemisch-synthetischen Pestiziden im Rahmen der intensiven Landwirtschaft. Jedoch sind die komplexen Zusammenhänge und mehrere andere mögliche Ursachen (insbesondere Klimawandel und Lebensraumverluste) noch zu wenig erforscht, valide Daten über den Einsatz von Pestiziden standen bisher nicht zur Verfügung. Laut Biodiversitäts-Strategie Österreich 2030+ des Klimaschutzministeriums sei die derzeitige Risikobewertung von Pflanzenschutzmitteln unzureichend und trage zur Biodiversitätsabnahme in der Agrarlandschaft bei. (TZ 20)

Weder das Landwirtschaftsministerium noch das Gesundheitsministerium hatte einen Überblick über die durch Pestizide verursachten gesundheitlichen Auswirkungen. Informationen über die durch Pestizide verursachten Erkrankungen bei Landwirtinnen und Landwirten lagen nicht vor. Es gab auch keine Stelle, an die sich Personen wenden konnten, die von Abdrift betroffen waren. (TZ 21)

Bei Pestizidrückstandskontrollen von Lebensmitteln wurden im Jahr 2021 32 von 1.798 Proben als gesundheitsschädlich bzw. als für den menschlichen Verzehr ungeeignet beurteilt, davon stammten zwei aus inländischer Produktion. Die beanstandete Ware konnte jedoch nicht in allen Fällen vom Markt genommen werden, weil sie bereits vor Erstellung der Untersuchungsergebnisse vollständig verkauft war. (TZ 22)

Maßnahmen zur Reduktion des Pestizideinsatzes

Der Nationale Aktionsplan 2017 bis 2021 sah Maßnahmen zur Reduktion der quantitativen Verwendung von Pflanzenschutzmitteln vor (z.B. Weiterführung des Agrarumweltprogramms ÖPUL 2015, Weiterentwicklung des Warndienstsystems, Schulungen); diese wurden allerdings nicht durch Umsetzungsschritte oder Meilensteine konkretisiert. Erst in den Nationalen Aktionsplan 2022 bis 2026 wurden quantitative Vorgaben, Ziele und Zeitpläne aufgenommen. Für die Einhaltung der allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes hatten die Länder keine Kriterien festgelegt, es bestand auch keine diesbezügliche Aufzeichnungspflicht für landwirtschaftliche Betriebe, um die Berücksichtigung von nicht-chemischen Alternativen bei der Bewirtschaftung überprüfen zu können. (TZ 24, TZ 25)

Kontrollen

Kontrollen waren vorgesehen im Zusammenhang mit

- der Inverkehrbringung von Pflanzenschutzmitteln durch das BAES,
- der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln und der Umsetzung des integrierten Pflanzenschutzes durch die Länder sowie
- Fördermaßnahmen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik sowie des Agrarumweltprogramms ÖPUL 2015 durch die Agrarmarkt Austria (**AMA**).

Die vom BAES u.a. durchgeführten Kontrollen im Internethandel waren auf Händler im Inland begrenzt und ergaben eine hohe Anzahl festgestellter Mängel und Verstöße. Es war davon auszugehen, dass Verwender Pestizide – auch solche, die im Inland nicht zugelassen sind – im Wege des Internethandels aus dem Ausland beziehen und diese letztlich in Österreich zur Anwendung kommen. Eine umfassende Internetkontrolle war aber unter den bestehenden Rahmenbedingungen nicht möglich. (TZ 27)

Die amtliche Kontrolle der Länder im Zusammenhang mit der Ausbringung von Pflanzenschutzmitteln war nicht einheitlich, obwohl dies gemäß Pflanzenschutzmittelgesetz 2011 sicherzustellen gewesen wäre. In den Jahren 2017 bis 2021 stellten die Länder durchschnittlich bei jeder vierten amtlichen Kontrolle einen Verstoß bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln fest. Im Jahr 2020 war der Anteil der Kontrollen, bei denen Verstöße festgestellt wurden, mit 41 % noch höher. (TZ 28)

Burgenland

Das Land Burgenland betraute in den Jahren 2017 und 2018 ein privates Unternehmen mit der Überwachung der sachgerechten Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, ab 2019 übertrug es aus Kostengründen die Kontrolle der für die Gewässeraufsicht zuständigen Abteilung des Landes. Schriftliche Festlegungen über den Ablauf und den Inhalt der durchzuführenden Kontrollen bestanden nicht. Seit 2019 führte das Land Burgenland im Rahmen der Kontrollen keine Begehung der landwirtschaftlichen Flächen durch. Auch die Anzahl der kontrollierten Betriebe ging in den Jahren 2020 und 2021 pandemiebedingt zurück. Darüber hinaus wurden keine Blatt-, Boden- oder Pflanzenschutzmittelpuben mehr gezogen und auch die für die Zulassung erteilten Auflagen bei Pflanzenschutzmitteln nicht überprüft. (TZ 29)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft wäre gemeinsam mit dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, dem Bundesamt für Ernährungssicherheit und der Österreichischen Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln eine klare Trennung zwischen der Risikobewertung und dem Risikomanagement vorzunehmen. (TZ 10)
- Vom Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft und vom Bundesamt für Ernährungssicherheit wäre das System der Alternativenprüfung bei Notfallzulassungen für Pflanzenschutzmittel weiterzuentwickeln. Alternativenprüfungen sollten häufiger durchgeführt werden, um die Anzahl der Notfallzulassungen zu reduzieren. Für die wiederholte Notfallzulassung eines Pflanzenschutzmittels wäre eine Höchstzahl festzulegen und die Gebühren für Notfallzulassungen wären an jene von Standard-Zulassungsverfahren anzugleichen. (TZ 14)
- Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft sollte sich für eine zentrale Sammlung und Auswertung der Daten über die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln auf landwirtschaftlichen Flächen, die nach den Pflanzenschutzmittelgesetzen der Länder aufzuzeichnen sind, einsetzen. Auch sollten diese Daten im Sinne des Gesundheitsschutzes zeitnah veröffentlicht werden. (TZ 7)
- Das Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft und das Land Burgenland sollten in der Bund-Länder-Koordinierungssitzung die Initiative für die Schaffung einer wirksamen – auf einheitlichen Standards beruhenden – Kontrolle der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln und für die Entwicklung gemeinsamer Kontrollpläne ergreifen. (TZ 28)
- Im Rahmen der Bund-Länder-Koordinierungssitzung sollte das Land Burgenland auf die Entwicklung verbindlicher Kriterien für die Anwendung der allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes und auf deren Verankerung in den Pflanzenschutzmittelgesetzen hinwirken. (TZ 25)



Zahlen und Fakten zur Prüfung

Pestizideinsatz in der Landwirtschaft					
rechtliche Grundlagen					
EU-Ebene	Verordnung (EG) 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 Richtlinie 2009/128/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden				
nationale Ebene	Pflanzenschutzmittelgesetz 2011, BGBl. I 10/2011 i.d.g.F. Pflanzenschutzmittelverordnung 2011, BGBl. II 233/2011 i.d.g.F.				
Länder-Ebene	Burgenländisches Pflanzenschutzmittelgesetz 2012, LGBL. 46/2012 i.d.g.F.				
Kennzahlen zur Landwirtschaft					
	2010	2016	2020		
	Anzahl				
land- und forstwirtschaftliche Betriebe	173.317	162.018	154.953		
davon					
Betriebe mit landwirtschaftlich genutzter Fläche	153.519	134.570	110.239		
	in Hektar				
landwirtschaftlich genutzte Fläche	2.879.895	2.671.174	2.602.666		
in Österreich in Verkehr gebrachte Wirkstoffe für Pflanzenschutzmittel					
	2017	2018	2019	2020	2021
	in Tonnen				
Fungizide	1.996,0	2.272,0	2.070,6	1.875,0	2.020,8
Herbizide	1.297,1	1.276,9	1.150,8	1.152,2	1.154,5
Insektizide und Akarizide	1.211,7	1.580,9	1.619,0	2.449,1	2.558,5
sonstige Wirkstoffe (z.B. Wachstumsregulatoren, Rodentizide)	150,2	164,5	122,9	119,1	128,2
Personaleinsatz bei der AGES und beim BAES für Bewertung und Zulassung von Pflanzenschutzmitteln					
	2017	2018	2019	2020	2021
	in Vollzeitäquivalenten				
Bewertung	35,6	39,6	39,9	41,5	43,2
Zulassung (u.a. Risikomanagement)	17,2	18,8	21,1	22,6	20,4



Pestizideinsatz in der Landwirtschaft

Pestizideinsatz in der Landwirtschaft					
	2017	2018	2019	2020	2021
	in 1.000 EUR				
Gebühreneinnahmen aus Zulassungsverfahren und Wirkstoffbewertungen					
Zulassungsverfahren für Pflanzenschutzmittel	3.566 ¹	3.011	3.035	2.227	3.723
Wirkstoffbewertungen für die Europäische Kommission		1.013	2.579	1.758	1.618
Kosten für Zulassungsverfahren und Wirkstoffbewertungen					
Zulassungsverfahren für Pflanzenschutzmittel	-5.732 ¹	-4.905	-4.805	-4.689	-4.986
Wirkstoffbewertungen für die Europäische Kommission		-1.549	-1.612	-1.819	-1.881
	Anzahl				
in Österreich erteilte Notfallzulassungen					
Anzahl der vom BAES erteilten Notfallzulassungen	43	54	50	56	52
Abweisungen von Anträgen auf Notfallzulassungen	–	2	4	7	9
Land Burgenland					
	2017	2018	2019	2020	2021
	Anzahl				
landwirtschaftliche Betriebe	4.498	4.433	4.358	4.612	4.624
in Betrieben durchgeführte Kontrollen	29	25	31	11	12
untersuchte Blattproben	29	25	0	0	0
Beanstandungen	1	1	0	0	0

AGES = Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH

BAES = Bundesamt für Ernährungssicherheit

¹ Im Jahr 2017 war eine getrennte Darstellung der Zulassungsverfahren weder bei den Gebühreneinnahmen noch bei den Kosten möglich.

Quellen: AGES; BAES; BML; Land Burgenland; Statistik Austria

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Mai bis August 2022 das Thema Pestizideinsatz in der Landwirtschaft im Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft (in der Folge: **Landwirtschaftsministerium**), im Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (in der Folge: **Gesundheitsministerium**)¹, bei der Österreichischen Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH² (**AGES**), beim Bundesamt für Ernährungssicherheit (**BAES**)³, bei der Agrarmarkt Austria (**AMA**) sowie im Land Burgenland. Ergänzende Erhebungen führte der RH auch beim Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (in der Folge: **Klimaschutzministerium**) durch.

(2) Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung

- der Datenlage über die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln,
- der Verfahren für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln,
- der Maßnahmen zur Reduktion des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln,
- der Kontrollen im Zusammenhang mit dem Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und
- der Kontrollen über die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln am Beispiel des Landes Burgenland.

Die unter den Oberbegriff Pestizide fallenden Biozide waren nicht Gegenstand der Gebarungsüberprüfung. Der RH verwendet in weiterer Folge die Begriffe Pflanzenschutzmittel und Pestizide synonym.

(3) In der Generalversammlung der Vereinten Nationen im September 2015 beschlossen die 193 Mitgliedstaaten mit dem Aktionsplan „Transformation unserer Welt: die Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung“ erstmals 17 global gültige nachhaltige Entwicklungsziele (Sustainable Development Goals (**SDG**)). Der Pestizideinsatz steht im Zusammenhang mit den strategischen Entwicklungszielen SDG 2 „Den Hunger beenden, Ernährungssicherheit und eine bessere Ernährung erreichen und eine nachhaltige Landwirtschaft fördern“, SDG 12 „Nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster sicherstellen“ sowie SDG 15 „Landökosysteme schützen, wiederherstellen und ihre nachhaltige Nutzung fördern, Wälder nachhaltig bewirtschaften,

¹ Die Bezeichnung und Zuständigkeiten der für Landwirtschaft und Gesundheit zuständigen Ministerien wechselten im überprüften Zeitraum. Siehe dazu Anhang B in diesem Bericht. Der RH verwendet im Folgenden einheitlich die Bezeichnungen „**Landwirtschaftsministerium**“ bzw. „**Gesundheitsministerium**“.

² Die Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH steht im alleinigen Eigentum der Republik Österreich; die Gesellschafterrechte nehmen die Landwirtschaftsministerin bzw. der Landwirtschaftsminister und die Gesundheitsministerin bzw. der Gesundheitsminister wahr.

³ Das Bundesamt für Ernährungssicherheit ist gemäß § 6 Abs. 2 Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz, BGBl. I 63/2002 i.d.g.F., eine nachgeordnete Dienststelle des Landwirtschaftsministeriums.

Wüstenbildung bekämpfen, Bodendegradation beenden und umkehren und dem Verlust der biologischen Vielfalt ein Ende setzen“.

(4) Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2017 bis 2021. In Einzelfällen nahm der RH auch Bezug auf Sachverhalte außerhalb dieses Zeitraums.

(5) Zu dem im August 2023 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die AMA im September 2023, die AGES im Oktober 2023, das Gesundheitsministerium, das Klimaschutzministerium, das BAES sowie das Land Burgenland im November 2023 und das Landwirtschaftsministerium im Dezember 2023 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Juli 2024.

(6) (a) Laut Stellungnahme des Klimaschutzministeriums stelle der Bericht einen gut recherchierten Statusbericht zur Situation in der EU sowie in Österreich bezüglich Zulassung, Anwendung, Kontrolle und Auswirkungen von Pestiziden in der Landwirtschaft sowie der betreffenden Zuständigkeiten dar. Der RH weise auf zahlreiche unzulängliche Umsetzungen von EU-Vorgaben hin und halte ausdrücklich fest, dass die vorliegenden Aufzeichnungen einschließlich Datenlage nicht ausreichend seien, um vollständige und umfassende Aussagen treffen zu können.

(b) Das Landwirtschaftsministerium hielt in seiner Stellungnahme allgemein fest, dass der Schutz der Pflanzen vor Krankheiten und Schädlingen ein wichtiges Ziel in der Pflanzenproduktion sei. Die österreichische Landwirtschaft bekenne sich zum integrierten Pflanzenschutz, einer umweltschonenden Produktionsweise mit einem reduzierten und optimierten Einsatz von Pflanzenschutzmitteln. Sie orientiere sich an naturnahen Bekämpfungsmaßnahmen und räume nachhaltigen biologischen sowie anderen nicht-chemischen Methoden den Vorzug ein. Österreich habe zahlreiche Maßnahmen für eine umweltgerechte und nachhaltige Produktion sowie für die Reduktion bzw. den Verzicht auf chemische Pflanzenschutzmittel etabliert. Das betreffe etwa ÖPUL-Maßnahmen⁴, Forschung sowie den Ausbau und die Weiterentwicklung des österreichischen Warndienstes. Diese Maßnahmen hätten zu einer Erhöhung der Bioflächen (derzeit mehr als 27 %) und somit zur Zunahme der Wirkstoffmengen von Pflanzenschutzmitteln für die Bio-Produktion geführt. Der Anteil an Wirkstoffen, die auch für die biologische Wirtschaftsweise zulässig seien, betrage bereits 67 % der Gesamtwirkstoffmenge.

Im Bericht weise der RH ausschließlich auf mögliche oder angenommene Risiken bei der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln hin. Die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln im Hinblick auf betriebs- und volkswirtschaftliche Aspekte bzw. auf den Bereich der Ernährungssicherheit sei nicht umfassend evaluiert worden.

⁴ **ÖPUL** = Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft

(7) Der RH verwies gegenüber dem Landwirtschaftsministerium erneut darauf, dass das Ziel dieser Gebarungsüberprüfung die Beurteilung der Datenlage über die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln, der Verfahren für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln, der Maßnahmen zur Reduktion des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln, der Kontrollen im Zusammenhang mit dem Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln und der Kontrollen über die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln am Beispiel des Landes Burgenland war. Die Gebarungsüberprüfung erfolgte vor dem Hintergrund einer Analyse der Europäischen Umweltagentur⁵ aus dem Jahr 2023, wonach die Verschmutzung durch Pestizide eine der Hauptursachen für den Verlust der biologischen Vielfalt in Europa sei. Dies führe zu einem erheblichen Rückgang der Insektenpopulationen und bedrohe die entscheidende Rolle, die diese für die Nahrungsmittelproduktion, insbesondere für die Bestäubung der meisten Obst- und Gemüsekulturen, spielen.

Erfordernis des Pflanzenschutzes

- 2 (1) Pflanzenschutzmittel dienen vor allem dazu, Kulturpflanzen vor Schadorganismen, Schädlingen und Krankheiten zu schützen bzw. unerwünschte Begleitvegetation („Unkräuter“) zu beseitigen. Damit soll der landwirtschaftliche Ertrag gesichert werden. Infolge von Spezialisierungen und Monokulturen zur effizienten Bewirtschaftung treten Schadorganismen häufiger auf und können hohe Ernteverluste verursachen. Um dem entgegenzuwirken, werden verstärkt Pflanzenschutzmittel eingesetzt. Neben chemisch-synthetischen Pflanzenschutzmitteln können auch biologische Schädlings- und Unkrautbekämpfungsmittel oder Nutzinsekten eingesetzt werden, die sich von Schädlingen ernähren. Unkräuter können darüber hinaus auch manuell oder maschinell entfernt werden.

In der biologischen Landwirtschaft werden zur Bekämpfung von Schäden durch Schädlinge und Unkraut Maßnahmen bevorzugt, die keinen Einsatz von Pflanzenschutzmitteln vorsehen, beispielsweise die Fruchtfolge⁶ und die verstärkte Anwendung mechanischer Bearbeitungsmethoden. Dabei gilt es, chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel auf jeder Stufe der Produktion bis zum Vertrieb zu vermeiden und nur Pflanzenschutzmittel tierischen, mineralischen oder pflanzlichen Ursprungs, z.B. Kupfer oder Schwefel, anzuwenden.⁷

⁵ European Environment Agency (EEA), How pesticides impact human health and ecosystems in Europe (2023)

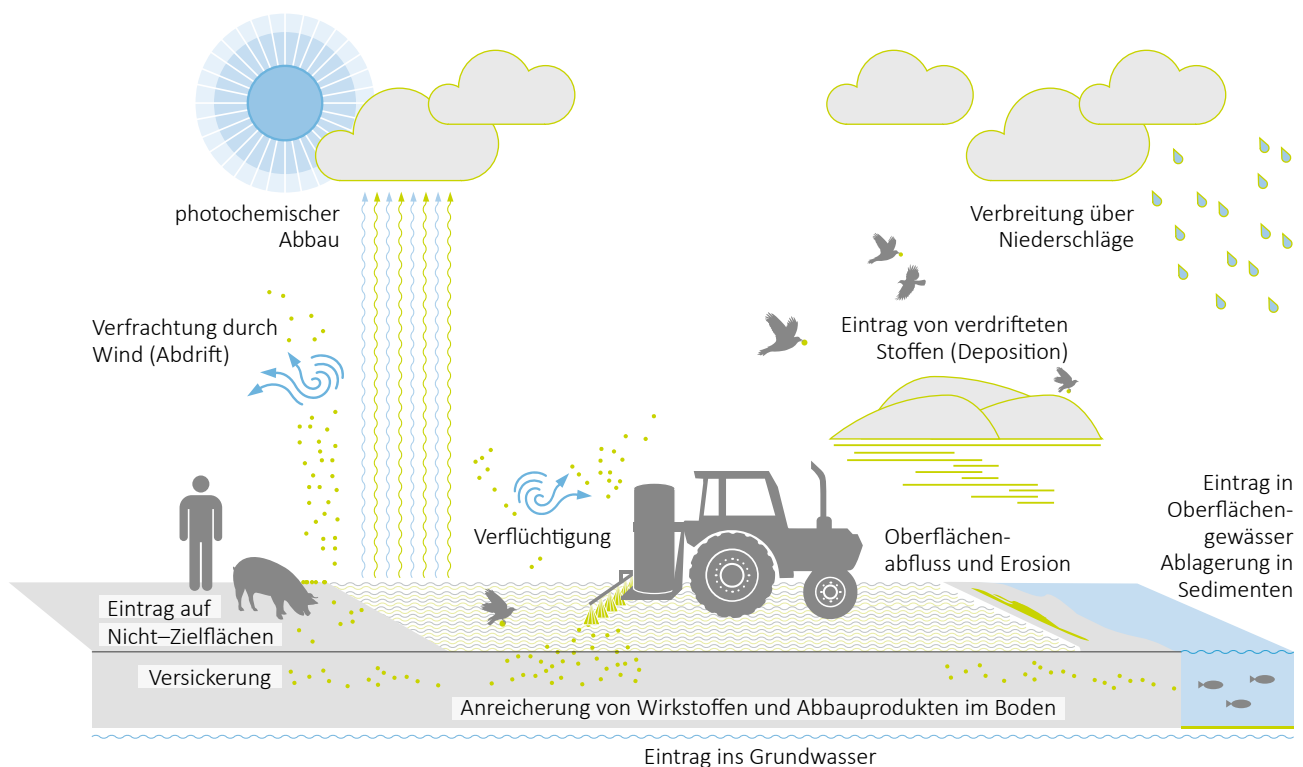
⁶ Darunter wird die zeitliche Abfolge der auf einer landwirtschaftlichen Fläche angebauten Nutzpflanzen verstanden. Die Fruchtfolge soll dazu beitragen, die Bodenfruchtbarkeit zu erhalten bzw. zu verbessern und das Risiko für den Befall durch Schadorganismen verringern.

⁷ gemäß der Verordnung (EU) 2018/848 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) 834/2007 des Rates

Für die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln durch berufliche Verwender war der Nachweis spezifischer Kenntnisse (Sachkunde) erforderlich.⁸

(2) Pflanzenschutzmittel können jedoch die Wasser- und Bodenqualität, die biologische Vielfalt und die Ökosysteme beeinträchtigen. Rückstände von Pflanzenschutzmitteln können in Lebensmittel gelangen und die Gesundheit von Menschen und Tieren gefährden. Die folgende Abbildung zeigt mögliche Auswirkungen des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln auf die Umwelt:

Abbildung 1: Umweltwirkungen von Pflanzenschutzmitteln



Quelle: Clearwater/Martin/Hoppe, Environmental Sustainability of Canadian Agriculture: Agri-environmental indicator report series – Report #4 (2016); Darstellung: RH

⁸ Der erforderliche Sachkundenachweis konnte über einschlägige (Berufs-)Ausbildungen oder Ausbildungskurse erlangt werden.

Zahlreiche internationale Studien ([TZ 18](#), [TZ 20](#)) belegen die schädlichen Auswirkungen des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln auf die Biodiversität, auf Ökosysteme und die menschliche Gesundheit.⁹ Laut dem Weltbiodiversitätsrat¹⁰ sind Pflanzenschutzmittel eine der zentralen Ursachen für den Rückgang der Bestäuberpopulationen¹¹.

Befürworter des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln betonen hingegen, dass ein vollständiger Verzicht auf Pflanzenschutzmittel die Produktion von Lebens- und Futtermitteln und somit die Ernährungssicherheit der Bevölkerung gefährde und auch Ertragseinbußen für landwirtschaftliche Betriebe nach sich ziehe.

Rechtliche Rahmenbedingungen

3.1 (1) Die Europäische Gemeinschaft schuf seit 1991 einen Rechtsrahmen für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln, für die Förderung der nachhaltigen Verwendung und die Verringerung des Risikos für die menschliche Gesundheit und die Umwelt:

- Die Verordnung (EG) 1107/2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln¹² (in der Folge: **EU-Pflanzenschutzmittelverordnung**) legt fest, dass die Wirkstoffe auf Ebene der EU genehmigt werden, Pflanzenschutzmittel hingegen auf nationaler Ebene zugelassen werden.
- Die Richtlinie 2009/128/EG über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden (in der Folge: **Nachhaltigkeits-Richtlinie-Pestizide**) verfolgt das Ziel, den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und das Risiko bei deren Anwendung nachhaltig zu reduzieren. Die Mitgliedstaaten sollten alle erforderlichen Maßnahmen treffen, um einen Pflanzenschutz mit geringer Pestizidverwendung zu fördern. Wann immer möglich, ist nicht-chemischen Methoden der

⁹ Zudem weist eine aktuelle Analyse der Europäischen Umweltagentur aus dem Jahr 2023 darauf hin, dass eine Biohumanstudie aus den Jahren 2014 bis 2021 in fünf EU-Mitgliedstaaten den Nachweis von mindestens zwei Pestiziden in 84 % der teilnehmenden Personen und höhere Werte bei Kindern ergab. Mehr Maßnahmen in der EU wären nach Meinung der Europäischen Umweltagentur erforderlich, um die Auswirkungen chemischer Pestizide zu reduzieren. Trotz Fortschritten in einigen EU-Mitgliedstaaten bei der Reduktion des Pestizideinsatzes stelle die Verschmutzung durch Pestizide nach wie vor ein erhebliches Risiko für die menschliche Gesundheit und die Umwelt dar (European Environment Agency (EEA), How pesticides impact human health and ecosystems in Europe (2023)).

¹⁰ Der Weltbiodiversitätsrat IPBES (Intergovernmental Platform on Biodiversity and Ecosystem Services) ist eine Organisation der Vereinten Nationen zur wissenschaftlichen Politikberatung zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung von biologischer Vielfalt und Ökosystemdienstleistungen. Seine Kernaufgabe ist die Erstellung von Berichten über den aktuellen Zustand und den Wissensstand zur biologischen Vielfalt auf der Basis wissenschaftlicher Daten.

¹¹ IPBES, Assessment report of the intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services on pollinators and food production (2016)

¹² Verordnung (EG) 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

Vorzug zu geben. Berufliche Verwender von Pestiziden sollen unter den für dasselbe Schädlingsproblem verfügbaren Verfahren und Produkten auf diejenigen mit dem geringsten Risiko für die menschliche Gesundheit und die Umwelt zurückgreifen (Art. 14 Abs. 1 der Nachhaltigkeits-Richtlinie–Pestizide).

(2) Der Bund setzte die EU-Regelungen durch das Pflanzenschutzmittelgesetz 2011¹³ und die Pflanzenschutzmittelverordnung 2011¹⁴ um. Zur vollständigen Umsetzung der Nachhaltigkeits-Richtlinie–Pestizide erließen die Länder – insbesondere für die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln – Landesgesetze (siehe Anhang C).¹⁵

Infolge einer Novelle des Bundes-Verfassungsgesetzes (**B-VG**) im Jahr 2019 kam es ab dem Jahr 2020 auf dem Gebiet der Pflanzenschutzmittel zu einer „Kompetenzbereinigung“ zwischen Bund und Ländern.¹⁶ Dadurch verlor der Bund die bis dahin bestehende Zuständigkeit zur Erlassung von Grundsatzbestimmungen für die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln. Dieser Bereich fiel nunmehr in die allgemeine Zuständigkeit der Länder.

¹³ Bundesgesetz über den Verkehr mit Pflanzenschutzmitteln, BGBl. I 10/2011 i.d.g.F.

¹⁴ Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zur Durchführung des Pflanzenschutzmittelgesetzes 2011, BGBl. II 233/2011 i.d.g.F.

¹⁵ Mit Ausnahme von Oberösterreich hatte jedes Land ein Pflanzenschutzmittelgesetz erlassen. Die landesrechtlichen Bestimmungen zur Ausführung der §§ 13 und 14 Pflanzenschutzmittelgesetz 2011 in Oberösterreich sind im Oö. Bodenschutzgesetz 1991, LGBl. 63/1997 i.d.g.F., geregelt.

¹⁶ Die Novelle des B-VG, BGBl. I/1930, im Jahr 2019 (BGBl. I 14/2019) sah u.a. Verfassungsbestimmungen vor, die den Entfall von Art. 12 Abs. 1 Z 4 B-VG („Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge“) zur Folge hatten.

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die Zuständigkeiten für Pflanzenschutzmittel:

Abbildung 2: Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Pflanzenschutzmittel

	Zuständigkeiten Bund	Zuständigkeiten Länder
Gesetzgebung	Regelungen über das Inverkehrbringen und die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln	Regelungen zur Anwendung von Pflanzenschutzmitteln
Vollziehung	Landwirtschaftsministerium Koordinierungsaufgaben Auskunft- und Berichtspflichten	Nationaler Aktionsplan
	Bundesamt für Ernährungssicherheit (BAES) Zulassung von Pflanzenschutzmitteln (inkl. Auflagen für die Anwendung) Kontrolle der Inverkehrbringung Führung des Pflanzenschutzmittelregisters	Kontrolle der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln (inkl. Auflagen des BAES)
	Gesundheitsministerium Berichterstattung an die EU als zentrale Behörde	Kontrolle der Umsetzung der Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes

Quellen: rechtliche Grundlagen; Darstellung: RH

Die Zuständigkeiten des Bundes und der Länder für Pflanzenschutzmittel waren wie folgt festgelegt:

- Der Bund regelte das Inverkehrbringen und die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln. Dem Landwirtschaftsministerium kam eine Koordinierungsfunktion im Zusammenhang mit der EU-Pflanzenschutzmittelverordnung, den amtlichen Kontrollen und der Nachhaltigkeits-Richtlinie-Pestizide betreffend Auskunft- und Berichtspflichten gegenüber der Europäischen Kommission zu.¹⁷
- Das BAES war mit der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln betraut und hatte deren Inverkehrbringung zu kontrollieren.¹⁸ Es hatte auch ein Pflanzenschutzmittelregister mit allen zugelassenen und genehmigten Pflanzenschutzmitteln zu führen (**TZ 17**).

¹⁷ Das Landwirtschaftsministerium lud die Länder, das BAES, die AGES und die AMA sowie die wichtigsten Wirtschaftsbeteiligten im überprüften Zeitraum ein– bis zweimal jährlich zu Bund–Länder–Koordinierungssitzungen ein, um die aktuellen Themen in den Bereichen Pflanzenschutz und Pflanzenschutzmittel zu diskutieren.

¹⁸ gemäß Pflanzenschutzmittelgesetz 2011

- Zur Erfüllung der Berichtspflichten gegenüber der Europäischen Kommission war als zentrale Behörde die „Stabsstelle Koordinierung MNKP und AGES“ im Gesundheitsministerium benannt.¹⁹
- Die Zuständigkeit der Länder umfasste insbesondere,
 - Vorschriften über die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln zu erlassen,
 - den Nationalen Aktionsplan über die nachhaltige Verwendung von Pflanzenschutzmitteln zu erstellen,
 - die Ausbringung von Pflanzenschutzmitteln (einschließlich der Einhaltung der Auflagen, die das BAES im Zuge der Zulassung der Pflanzenschutzmittel erteilte) sowie die Einhaltung des integrierten Pflanzenschutzes durch die landwirtschaftlichen Betriebe zu kontrollieren.

Die Landesgesetze regelten weiters die Aus-, Fort- und Weiterbildung der Verwender von Pflanzenschutzmitteln, Ausbildungsbescheinigungen, die Verwendung und Reinigung von Pflanzenschutzgeräten sowie die Aufbewahrung und Lagerung von Pflanzenschutzmitteln. Im Detail waren die landesgesetzlichen Regelungen unterschiedlich ausgestaltet (z.B. betreffend die sachgemäße Lagerung von Pflanzenschutzmitteln²⁰).

(3) Die Umsetzung der Nachhaltigkeits-Richtlinie-Pestizide in nationales Recht war laut Europäischer Kommission unter den Mitgliedstaaten noch nicht ausreichend fortgeschritten,²¹ um das Ziel einer nachhaltigen Reduktion des Einsatzes von chemischen Pflanzenschutzmitteln und des Risikos bei deren Anwendung zu erreichen. Nach Einschätzung der Europäischen Kommission hatte Österreich die Nachhaltigkeits-Richtlinie-Pestizide bis zum Jahr 2019 zu 70 % umgesetzt und lag damit hinter zehn anderen Mitgliedstaaten (u.a. Dänemark, Deutschland, Slowenien).

¹⁹ Gemäß der Verordnung (EU) 2017/625 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 über amtliche Kontrollen und andere amtliche Tätigkeiten zur Gewährleistung der Anwendung des Lebens- und Futtermittelrechts und der Vorschriften über Tiergesundheit und Tierschutz, Pflanzengesundheit und Pflanzenschutzmittel waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, eine zentrale Behörde zu benennen, die für die Koordinierung der Zusammenarbeit und der Kontakte mit der Kommission und mit anderen Mitgliedstaaten verantwortlich ist, u.a. wenn in einem Mitgliedstaat für ein und denselben Bereich mehr als eine zuständige Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene mit der Organisation oder der Durchführung amtlicher Kontrollen betraut ist. Österreich benannte gegenüber der Europäischen Kommission die „Stabsstelle Koordinierung MNKP und AGES“ im Gesundheitsministerium als zentrale Behörde (**MNKP** = Mehrjähriger Nationaler Kontrollplan).

²⁰ So bestand z.B. nur im Land Salzburg das gesetzliche Erfordernis, dass die Aufbewahrung und Lagerung von Pflanzenschutzmitteln in überdachten Räumen auf befestigten, trockenen und abflusslosen Flächen zu erfolgen hatten.

²¹ siehe auch den Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes „Nachhaltige Verwendung von Pflanzenschutzmitteln: begrenzter Fortschritt bei der Messung und Verringerung von Risiken“ (05/2020)

3.2 Der RH wies darauf hin, dass ab dem Jahr 2020 die Zuständigkeiten im Bereich der Pflanzenschutzmittel zwischen Bund und Ländern neu geregelt wurden:

- Dem Bund obliegt die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln, die Kontrolle des Inverkehrbringens sowie eine Koordinierungsfunktion im Zusammenhang mit der EU-Pflanzenschutzmittelverordnung, den amtlichen Kontrollen und der Nachhaltigkeits-Richtlinie-Pestizide (betreffend Auskunfts- und Berichtspflichten gegenüber der Europäischen Kommission).
- Die Länder haben die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln zu regeln und zu kontrollieren.

Dies bedeutet, dass die EU-Regelungen für die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln durch neun Landesgesetze mit teils unterschiedlichen Vorgaben u.a. für die Anwendungskontrollen (z.B. für die sachgemäße Lagerung von Pflanzenschutzmitteln) national umgesetzt wurden. Die Länder haben die Einhaltung jener Auflagen zu kontrollieren, die das BAES im Zuge der Zulassung der Pflanzenschutzmittel festlegte. Bundesweite Vorgaben zur Anwendung von Pflanzenschutzmitteln bestanden aufgrund der fehlenden Kompetenz des Bundes in diesem Bereich nicht. Dessen Rolle wurde durch die Kompetenzvereinbarung im Jahr 2020 auf eine Koordinierungsfunktion insbesondere zur Erfüllung von Auskunfts- und Berichtspflichten gegenüber der Europäischen Kommission beschränkt.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, die Auswirkungen der Neufestlegung der Zuständigkeiten im Zusammenhang mit der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln im Hinblick auf bundeseinheitliche Vorgaben zu evaluieren.

3.3 Laut Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums habe die Änderung des B-VG durch BGBl. I 14/2019 darauf abgezielt, die Kompetenzverteilung zu entflechten. Die Kompetenztatbestände der Art. 10 bis 15 B-VG sollten neu geordnet werden. Die vom RH angeregte Änderung der verfassungsrechtlichen Kompetenzen liege im Wesentlichen im Verantwortungsbereich des Bundeskanzleramts und der Länder. Das Landwirtschaftsministerium könne die verfassungsrechtlichen bzw. föderalistischen Vorgaben somit nicht evaluieren, es sei allerdings bestrebt, im Rahmen der verfassungsrechtlich vorgegebenen Kompetenzen zu einem effektiven und effizienten Zusammenwirken von Bund und Ländern beizutragen.

Dem Landwirtschaftsministerium komme im Rahmen des Pflanzenschutzmittelgesetzes 2011 keine Koordinierungsfunktion zu – insbesondere nicht im Bereich der Länderkompetenz. Dies sei vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern begrifflich ausgeschlossen. Die Angelegenheiten der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln seien in Gesetzgebung und Vollziehung Landessache (Art. 15 B-VG), so dass mangels Zuständigkeit des Bundes

nicht von einer Koordinierungsfunktion des Landwirtschaftsministeriums – als institutionalisiertem Rechtsinstrument – gesprochen werden könne.

Die regelmäßigen Besprechungen zwischen dem Bund und den Ländern im Rahmen der sogenannten Bund–Länder–Koordinierung würden dem Austausch von Informationen dienen, um das Zusammenwirken von Bund und Ländern in ihrem jeweiligen Kompetenzbereich effektiv und effizient zu gestalten.

- 3.4 Der RH entgegnete dem Landwirtschaftsministerium, dass er keine Änderung der verfassungsrechtlichen Kompetenzen anregte, sondern eine Evaluierung der Auswirkungen der Neufestlegung der Zuständigkeiten. Darüber hinaus wies der RH erneut darauf hin, dass der Landwirtschaftsminister gemäß § 2 Abs. 2 Pflanzenschutzmittelgesetz 2011 als koordinierende nationale Behörde nach Art. 75 EU–Pflanzenschutzmittelverordnung und nach der EU–Verordnung für amtliche Kontrollen eingerichtet wurde. In § 14 Abs. 1 Pflanzenschutzmittelgesetz 2011 wird diese koordinierende Funktion des Landwirtschaftsministers auch hinsichtlich der Erfüllung der Auskunftspflicht und Berichtspflichten gegenüber der EU im Zusammenhang mit der Nachhaltigkeits–Richtlinie–Pestizide angeführt. Gemäß § 19 Pflanzenschutzmittelgesetz 2011 ist der Landwirtschaftsminister mit der Vollziehung des § 14 Pflanzenschutzmittelgesetz 2011 betraut. Dieser ist infolge der „Kompetenzbereinigung“ zwischen Bund und Ländern auf dem Gebiet der Pflanzenschutzmittel 2020 in Kraft getreten.²² Das Landwirtschaftsministerium nahm darüber hinaus eine Koordinierungsfunktion bei der – auf Basis der Nachhaltigkeits–Richtlinie–Pestizide verpflichtenden – Erstellung und Übermittlung des Nationalen Aktionsplans an die Europäische Kommission wahr, weil diese eine Aneinanderreihung neun verschiedener Landesaktionspläne nicht akzeptiert hatte (siehe TZ 5).

²² am 25. Juli 2020

Strategien und Ziele für den Einsatz von Pestiziden

4.1 (1) Die im Rahmen des Green Deals²³ von der EU verabschiedete „Farm to Fork“-Strategie²⁴ sowie die EU-Biodiversitätsstrategie legten für 2030 zwei noch unverbindliche Reduktionsziele für den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln fest:

- Bis 2030 sollen die Verwendung und das Risiko chemischer Pflanzenschutzmittel um 50 % reduziert werden.²⁵
- Darüber hinaus soll auch der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln mit höherem Risiko um 50 % reduziert werden.

Pflanzenschutzmittel mit höherem Risiko enthalten als Wirkstoffe sogenannte Substitutionskandidaten. Das sind Wirkstoffe, die aufgrund ihrer Eigenschaften nach der EU-Pflanzenschutzmittelverordnung als zu ersetzende Wirkstoffe eingestuft sind.

Um die Fortschritte bei der Erreichung dieser Reduktionsziele laufend zu überprüfen, legte eine EU-Richtlinie²⁶ erstmals harmonisierte Risikoindikatoren fest.

(2) Die Nachhaltigkeits-Richtlinie-Pestizide zielte darauf ab, die Risiken und Auswirkungen der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt zu verringern und die Anwendung des integrierten Pflanzenschutzes sowie alternativer Methoden oder Verfahren zu fördern.

²³ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Der europäische Grüne Deal (2019)

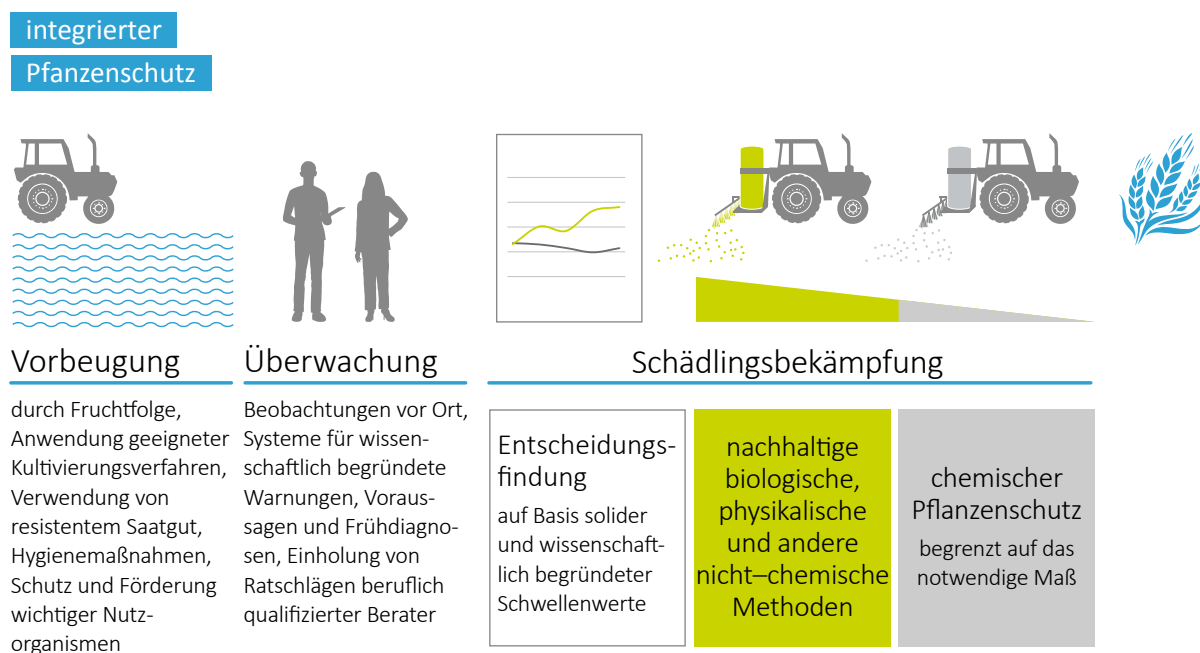
²⁴ European Union, Farm to Fork Strategy – For a fair, healthy and environmentally-friendly food system (2020)

²⁵ Als Ausgangsbasis und Bezugspunkt wird ein Mittelwert der Jahre 2015, 2016 und 2017 herangezogen.

²⁶ Richtlinie (EU) 2019/782 der Kommission vom 15. Mai 2019 zur Änderung der Richtlinie 2009/128/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Festlegung harmonisierter Risikoindikatoren

Die folgende Abbildung zeigt die allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes, wie sie die Nachhaltigkeits-Richtlinie–Pestizide im Anhang vorsieht:

Abbildung 3: Allgemeine Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes



Quelle: Nachhaltigkeits-Richtlinie–Pestizide 2009/128/EG; Darstellung: RH

(3) Im Juni 2022 stellte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine in den Mitgliedstaaten unmittelbar verbindliche EU-Verordnung²⁷ über die nachhaltige Verwendung von Pflanzenschutzmitteln vor. Diese Verordnung sollte die geltende Nachhaltigkeits-Richtlinie–Pestizide ersetzen und enthielt wesentlich strengere Vorgaben für die Mitgliedstaaten:

- Die zwei bisher nur auf strategischer Ebene bestehenden, unverbindlichen 50 %-Reduktionsziele²⁸ sollten als Gesamtreduktionsziele für die EU gelten. Die Mitgliedstaaten sollten zu diesen Zielen mit unterschiedlichen nationalen Reduktionszielen beitragen, die sich insbesondere nach der in Verkehr gebrachten Pestizidmenge, der Verwendung von gefährlichen Pestiziden und dem bisherigen Reduktionserfolg richten sollten.²⁹
- Für die landwirtschaftlichen Betriebe waren elektronische Aufzeichnungspflichten über ihren Pestizideinsatz geplant, auch die Vorgaben zum integrierten Pflanzenschutz sollten u.a. mit einem elektronischen Register und entsprechenden Aufzeichnungspflichten verschärft werden.
- Ein jährlicher Fortschritts- und Implementierungsbericht (u.a. mit Informationen zu wesentlichen Kulturpflanzen, zu eingesetzten Pestiziden und zur Umsetzung des integrierten Pflanzenschutzes³⁰) sollte an die Europäische Kommission erstattet werden.

Wesentliche Neuerungen betrafen auch andere Themen, wie den Nationalen Aktionsplan und die Risikoindikatoren.

Im Februar 2024 kündigte die EU-Kommissionspräsidentin³¹ an, den Entwurf zur Verordnung zurückzuziehen und einen neuen Vorschlag vorzulegen. Die unverbindlichen Reduktionsziele der „Farm to Fork“-Strategie sowie der EU-Biodiversitätsstrategie für den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln blieben jedoch weiterhin aufrecht.

(4) Im Dezember 2022 legte das Klimaschutzministerium die Biodiversitäts-Strategie Österreich 2030+ vor. Demnach soll das Risiko für die Biodiversität durch in Verkehr gebrachte Pflanzenschutzmittelwirkstoffe unter Berücksichtigung europäischer Vorgaben bis 2030 maßgeblich verringert werden.

²⁷ COM(2022) 305 final 2022/0196 (COD)

²⁸ festgelegt in der „Farm to Fork“-Strategie und der EU-Biodiversitätsstrategie 2030

²⁹ Vergleichszeitraum 2015 bis 2017

³⁰ mit Informationen darüber, welche nicht-chemischen Methoden zum Einsatz kommen, über nationale Maßnahmen zur Förderung nicht-chemischer Methoden, über Zahlen zur illegalen Verwendung von Pflanzenschutzmitteln etc.

³¹ Ursula von der Leyen

Als unmittelbar zu setzende Maßnahmen führt die Strategie u.a. an:

- die Förderung der Forschung zu alternativen Pflanzenschutzmethoden und –wirkstoffen sowie die Förderung der Züchtung resistenter Sorten von lokal angepassten Kulturpflanzen,
- die Stärkung der natürlichen Schädlingsbekämpfung durch eine gezielte Anlage von Biodiversitätsflächen und Landschaftselementen sowie
- die Forcierung von Fruchtfolge–Maßnahmen oder Vorgaben zur Anbaudiversifizierung.

- 4.2 Der RH wies darauf hin, dass durch die strategischen Vorgaben und Ziele der EU zur Verwendung von Pflanzenschutzmitteln (z.B. Aufzeichnungspflichten, Berichterstattung) Handlungsbedarf auf nationaler Ebene besteht. Dabei kommt besonders der Implementierung des integrierten Pflanzenschutzes und der Umsetzung der Maßnahmen der Biodiversitäts–Strategie Österreich 2030+ eine hohe Bedeutung zu, um den Einsatz chemisch–synthetischer Pestizide zu minimieren.

Nationaler Aktionsplan

- 5.1 (1) Auf Grundlage der Nachhaltigkeits–Richtlinie–Pestizide hatten die Mitgliedstaaten einen Nationalen Aktionsplan zu erstellen. Darin waren quantitative Vorgaben, Ziele, Maßnahmen, Zeitpläne und Indikatoren zur Verringerung der Risiken und der Auswirkungen der Verwendung von Pestiziden auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt festzulegen.

Zudem hatten die Mitgliedstaaten im Nationalen Aktionsplan Maßnahmen für die Entwicklung und Einführung des integrierten Pflanzenschutzes sowie alternativer Methoden oder Verfahren vorzusehen, um die Abhängigkeit von der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln zu verringern.³² Der Nationale Aktionsplan war an die Europäische Kommission und die anderen Mitgliedstaaten zu übermitteln und alle fünf Jahre zu überprüfen; wesentliche Änderungen waren der Europäischen Kommission mitzuteilen.

(2) In Österreich hatten die Länder aufgrund der innerstaatlichen Kompetenzverteilung entsprechend ihren Pflanzenschutzmittelgesetzen Landesaktionspläne über die nachhaltige Verwendung von Pestiziden zu erlassen.³³ Das Landwirtschaftsministerium war bei Erstellung des Nationalen Aktionsplans auf eine Koordinierungsfunk-

³² siehe Art. 4 der Nachhaltigkeits–Richtlinie–Pestizide

³³ Die Verwendung und Kontrolle von Pflanzenschutzmitteln fallen nach Art. 15 B–VG in die Kompetenz der Länder.

tion beschränkt, musste aber der Europäischen Kommission diesbezüglich berichten.³⁴

Die Europäische Kommission kritisierte den ersten, für den Zeitraum 2012 bis 2016 vom Landwirtschaftsministerium übermittelten Nationalen Aktionsplan, weil dieser lediglich aus einer Aneinanderreihung von neun verschiedenen Landesaktionsplänen bestand.

Für den Zeitraum 2017 bis 2021 legte das Landwirtschaftsministerium der Europäischen Kommission einen gemeinsamen Nationalen Aktionsplan aller Bundesländer vor (**NAP 2017 bis 2021**). Inhaltlich brachte sich das Landwirtschaftsministerium beim NAP 2017 bis 2021 nicht ein, vielmehr handelte es sich laut Ministerium um einen Kompromiss bzw. den „kleinsten gemeinsamen Nenner“ zwischen den Ländern.³⁵

(3) Im NAP 2017 bis 2021 waren mehrere Risikoindikatoren verankert, wobei auf bereits bestehende Datengrundlagen zurückgegriffen wurde:

- Teilnahme an einzelnen Förderschienen des Österreichischen Programms zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft (**Agrarumweltprogramm ÖPUL 2015**),
- Anzahl der Zugriffe auf die Website des Pflanzenschutz–Warndienstes,
- Quote der Überschreitung der Rückstandshöchstgehalte,
- Belastungen des Grund– und Trinkwassers sowie der Oberflächengewässer nach den Qualitätszielverordnungen Chemie Grundwasser und Oberflächengewässer,
- Forschungsaufwendungen und Förderungen im Bereich des integrierten Pflanzenschutzes.

Für diese Indikatoren waren weder Ausgangs– noch Zielwerte festgelegt. Darüber hinaus enthielt der NAP 2017 bis 2021 keine Risikoindikatoren, die den Einfluss des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln auf die Biodiversität betrafen. In der Umweltbundesamt Gesellschaft mit beschränkter Haftung (in der Folge: **Umweltbundesamt**) war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung ein Projekt zu fehlenden Indikatoren in Ausarbeitung.

Weder die Länder noch der Bund (Landwirtschaftsministerium) überprüften anhand der Risikoindikatoren des NAP 2017 bis 2021 allfällige Fortschritte. Das Landwirtschaftsministerium verwies dabei auf die Zuständigkeit der Länder. Auch die Evalu-

³⁴ siehe §§ 13 und 14 Pflanzenschutzmittelgesetz 2011, die diesbezüglich eine Zusammenarbeit und einen Informationsaustausch zwischen dem Bund und den Ländern vorsehen

³⁵ Bei der Erstellung des NAP 2017 bis 2021 war bis auf die Endabstimmung keine Vertreterin und kein Vertreter des Landes Burgenland beteiligt, nur ein Mitarbeiter der Landwirtschaftskammer nahm an Arbeitsgruppen zum integrierten Pflanzenschutz teil.

ierung, die gemäß der Nachhaltigkeits-Richtlinie–Pestizide verpflichtend alle fünf Jahre durchzuführen war, fand für den NAP 2017 bis 2021 nicht statt. Somit konnte der für den Zeitraum 2022 bis 2026 erstellte Nationale Aktionsplan nicht auf Evaluierungsergebnissen der Vorperiode aufbauen.

(4) In Deutschland lag die Grundsatzkompetenz zur Erlassung eines Nationalen Aktionsplans beim Bund, er erhob seit 2013 die Fortschritte anhand eines Pflanzenschutzindex und anhand von Risikoindikatoren, die auch die Biodiversität messen.³⁶

- 5.2 Der RH hielt kritisch fest, dass der NAP 2017 bis 2021 zwar Risikoindikatoren enthielt, aber dazu weder Ausgangs- und Zielwerte noch einen Zeitplan für eine Pestizidreduktion festlegte. Somit konnte auch kein allfälliger Fortschritt auf Grundlage des NAP 2017 bis 2021 erhoben werden. Auch die nach der Nachhaltigkeits-Richtlinie–Pestizide verpflichtend alle fünf Jahre durchzuführende Evaluierung unterblieb.

Nach Ansicht des RH war die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern (TZ 3) nachteilig

- für die Erstellung, Fortschrittsmessung und Evaluierung des Nationalen Aktionsplans sowie
- für die Erreichung der EU-Vorgaben und –Ziele zur nachhaltigen Reduktion des Pestizideinsatzes.

Auch die Fortschrittsmessung beim Nationalen Aktionsplan sollte, wie in Deutschland, durch eine zentrale Stelle erfolgen.³⁷

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium und dem Land Burgenland, in der Bund-Länder-Koordinierungssitzung die Entwicklung ergänzender Risikoindikatoren anzustoßen, die den Einfluss des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln auf die Biodiversität messen. Zudem wären alle Risikoindikatoren mit Ausgangs- und Zielwerten zu versehen.

Angesichts der bestehenden dezentralen Aufgabenverteilung verwies der RH auf die Wichtigkeit der Umsetzung seiner Empfehlung in TZ 3, die Neufestlegung der Zuständigkeiten im Zusammenhang mit der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln im Hinblick auf bundeseinheitliche Vorgaben zu evaluieren.

³⁶ der SPEAR_{Pesticides} –Index für Pflanzenschutzmittel für Oberflächengewässer, der Synops-Risikoindex für terrestrische Nichtzielorganismen, der Synops-Risikoindex für aquatische Nichtzielorganismen sowie der High Nature Farmland Indikator

³⁷ Diese Stelle könnte etwa beim Bund angesiedelt sein, aufgrund dessen Zuständigkeiten im Gesundheitsbereich, im Bereich der Grund- und Oberflächengewässer oder im landwirtschaftlichen Förderbereich und aufgrund der dort verfügbaren Daten (u.a. Teilnahmequoten an ÖPUL, Quote der Überschreitungen der Rückstandshöchstgehalte, Belastungen des Grund- und Trinkwassers sowie der Oberflächengewässer).

In diesem Sinne empfahl er dem Landwirtschaftsministerium, die Voraussetzungen zu schaffen, damit Österreich die Reduktionsziele für Pflanzenschutzmittel erreichen und die übrigen Vorgaben der EU – z.B. die Fortschrittsmessung – erfüllen kann.

- 5.3 Das Landwirtschaftsministerium hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die Evaluierung des NAP 2017 bis 2021 und die Ausarbeitung des NAP 2022 bis 2026 vom Landwirtschaftsministerium und vom gemeinsamen Ländervertreter organisiert und koordiniert worden seien, um – anstelle von neun (möglicherweise unterschiedlichen) Aktionsplänen – ein einheitliches (und für alle Länder verbindliches) Dokument vorzulegen. Die Überprüfung und Überarbeitung der einzelnen Kapitel sei durch acht Arbeitsgruppen unter Mitwirkung von Bundesdienststellen, Ländern, gesetzlichen Interessenvertretungen und Stakeholdern erfolgt. Die fachliche und wissenschaftsbasierte Koordinierung und Abstimmung innerhalb der Gruppen hätten Arbeitsgruppenleiterinnen und –leiter wahrgenommen. Die Ergebnisse dieser Überprüfung seien bei der Erstellung des NAP 2022 bis 2026 berücksichtigt worden.

Derzeit werde ein Rechtsakt für eine Verordnung über die nachhaltige Verwendung von Pflanzenschutzmitteln auf EU-Ebene diskutiert, der eine Fortschrittsmessung und eine umfassende Berichtslegung zum Gegenstand habe.

Das Landwirtschaftsministerium sei bereit, die Entwicklung ergänzender Risikoindikatoren in der Bund–Länder–Koordinierungssitzung aufzugreifen und zur Diskussion zu stellen.

- 5.4 Der RH entgegnete dem Landwirtschaftsministerium, dass zu der angeführten Evaluierung des NAP 2017 bis 2021 keine Unterlagen vorgelegt wurden und diese somit nicht nachvollziehbar war. Er wies neuerlich darauf hin, dass mangels Festlegung von Ausgangs– und Zielwerten für die Risikoindikatoren auch nicht überprüft werden konnte, inwieweit die Maßnahmen im NAP 2017 bis 2021 zur Reduktion des Pestizideinsatzes beigetragen hatten.

Datenlage

In Verkehr gebrachte Mengen an Wirkstoffen in Pestiziden

- 6.1 (1) Das Landwirtschaftsministerium und das BAES veröffentlichten jährlich Daten zu den in Österreich in Verkehr gebrachten Pestiziden. Dafür hatten die Zulassungs- und Genehmigungsinhaber dem BAES den Namen und die Mengen der einzelnen Wirkstoffe sowie den Handelsnamen, die Zulassungsnummern und die Mengen der einzelnen Pflanzenschutzmittel, die von ihnen im Inland und im Ausland in Verkehr gebracht wurden, zu melden.³⁸ Der Einzelhandel unterlag keiner Meldepflicht.

Im Jahr 2021 gaben 48 Zulassungs- und Genehmigungsinhaber Meldungen an das BAES ab.

Das Landwirtschaftsministerium veröffentlichte jährlich im Grünen Bericht die akkumulierten Mengen an Wirkstoffen auf Basis der Mengenmeldungen der Zulassungs- und Genehmigungsinhaber. Diese Mengen umfassten auch andere berufliche Verwender wie Techniker und private Verwender.

- (2) Die Wirkstoffe können in die Wirkstoffgruppen Fungizide, Herbizide, Insektizide und Akarizide sowie sonstige Wirkstoffe unterteilt werden. Von diesen Wirkstoffgruppen wurden im Zeitraum 2017 bis 2021 folgende Mengen in Verkehr gebracht:

Tabelle 1: In Verkehr gebrachte Wirkstoffmengen nach Wirkstoffgruppen; 2017 bis 2021

Wirkstoffgruppen ¹	2017	2018	2019	2020	2021	Veränderung 2017 bis 2021	Anteil 2021
	in Tonnen					in %	
Fungizide ²	1.996,0	2.272,0	2.070,6	1.875,0	2.020,8	1	34
Herbizide	1.297,1	1.276,9	1.150,8	1.152,2	1.154,5	-11	20
Insektizide und Akarizide ³	1.211,7	1.580,9	1.619,0	2.449,1	2.558,5	111	44
sonstige Wirkstoffe ⁴	150,2	164,5	122,9	119,1	128,2	-15	2

¹ Die Zuordnung der Wirkstoffe zu Gruppen erfolgte gemäß der jeweils aktuellen Fassung des Anhangs III der Verordnung (EG) 1185/2009 über Statistiken zu Pestiziden.

² inklusive anorganische Fungizide, z.B. Schwefel, Schwefelkalk, kupferhaltige Wirkstoffe, Kaliumhydrogencarbonat

³ Aus datenschutzrechtlichen Gründen wurden die Wirkstoffmengen von Carbamaten und Oximcarbamaten der Jahre 2017 bis 2021 im Grünen Bericht nicht veröffentlicht.

⁴ Wachstumsregulatoren, Rodentizide etc.

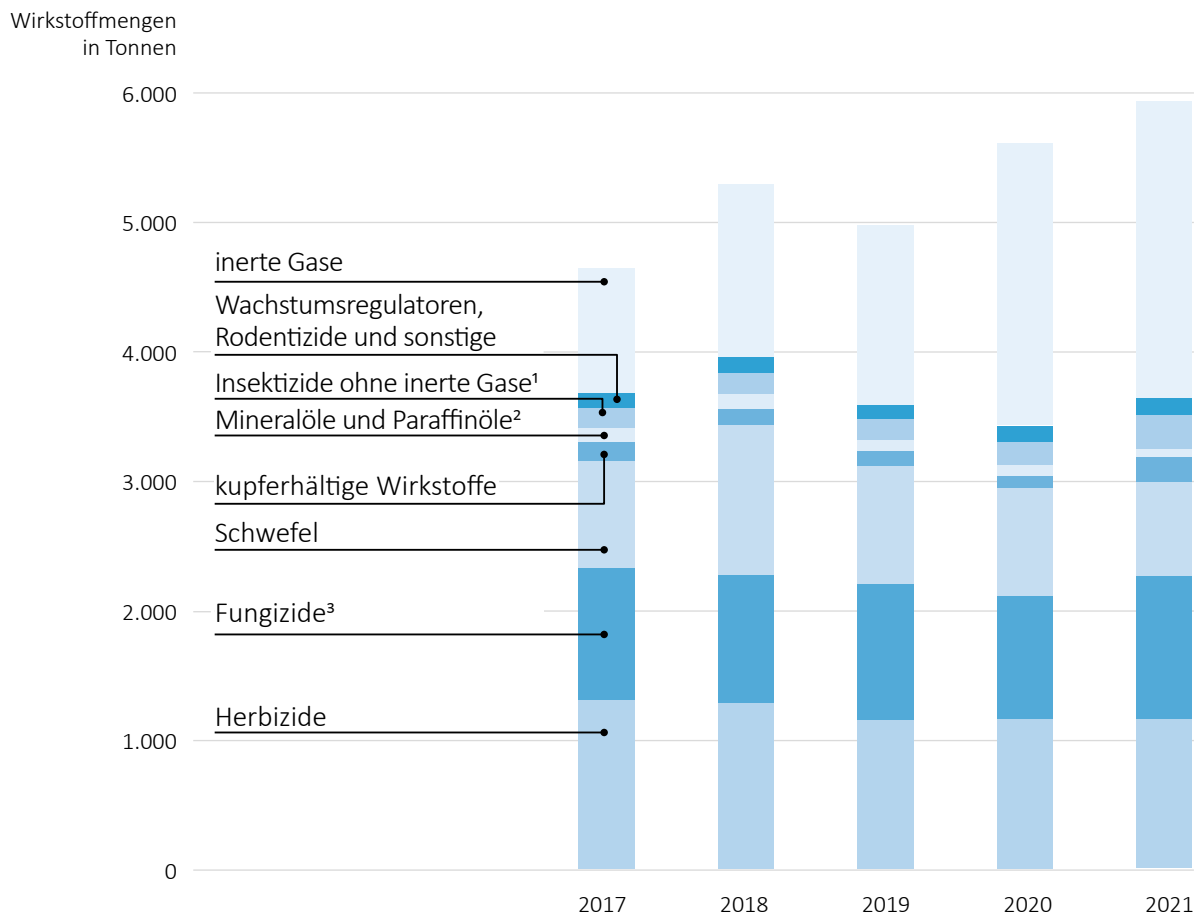
Quelle: BML (Grüne Berichte)

³⁸ § 6 Abs. 1 Pflanzenschutzmittelverordnung 2011

Insbesondere bei den Insektiziden und Akariziden war seit 2017 eine deutliche Zunahme (um 111 %) feststellbar; dadurch lag ihr Anteil an den gesamten Wirkstoffmengen im Jahr 2021 bei 44 %. Aufgrund der unterschiedlichen Toxizität der Wirkstoffe ließen die Wirkstoffmengen keinen direkten Rückschluss auf das mögliche Risiko für Mensch und Umwelt zu.

Eine nähere Unterteilung der Wirkstoffgruppen zeigte folgende Mengen von in Verkehr gebrachten Wirkstoffen in Pestiziden:

Abbildung 4: In Verkehr gebrachte Wirkstoffmengen; 2017 bis 2021



¹ einschließlich insektizider Saatgutbehandlungsmittel, Akarizide, Molluskizide, Nematizide und Synergisten

² einschließlich anderer Öle

³ einschließlich fungizider Saatgutbehandlungsmittel und Bakterizide, ausgenommen Schwefel und Kupfer

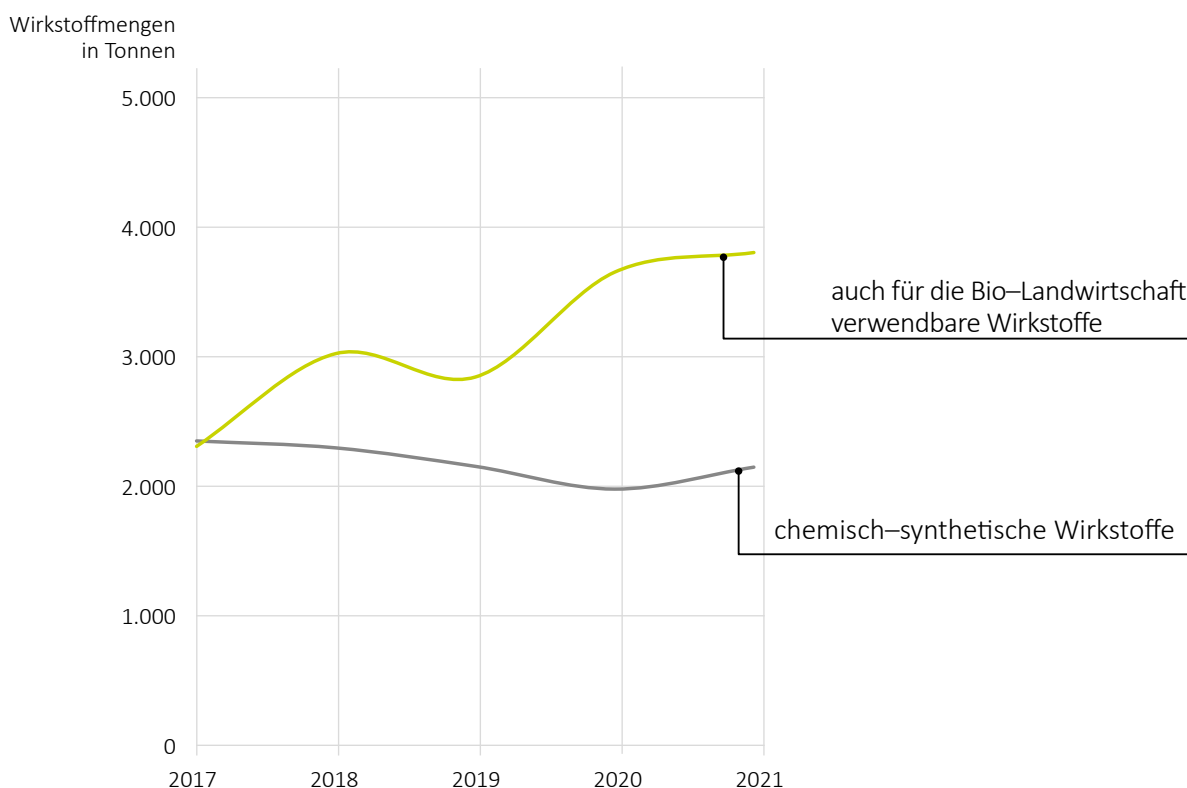
Quelle: BAES; Darstellung: RH

Die Mengen der in Verkehr gebrachten Pestizidwirkstoffe erhöhten sich von 4.626,3 t im Jahr 2017 auf 5.918,0 t im Jahr 2021. Der Anstieg der Wirkstoffmengen war vor allem auf den Anstieg bei den inerten Gasen zurückzuführen (das sind reaktions-

arme Gase, z.B. Kohlendioxid, die gegen Vorratsschädlinge in der Lagerhaltung eingesetzt werden). Deren Menge erhöhte sich von 962,6 t im Jahr 2017 auf 2.287,2 t im Jahr 2021.

(3) Die folgende Abbildung zeigt die Entwicklung der im überprüften Zeitraum in Verkehr gebrachten chemisch-synthetischen Wirkstoffe im Vergleich zu jenen, die auch in der Bio-Landwirtschaft eingesetzt werden konnten:

Abbildung 5: In Verkehr gebrachte chemisch-synthetische Wirkstoffe und Wirkstoffe, die auch für die Bio-Landwirtschaft eingesetzt werden konnten; 2017 bis 2021



Quelle: BAES; Darstellung: RH

Während im Zeitraum 2017 bis 2021 die Menge der in Verkehr gebrachten chemisch-synthetischen Wirkstoffe leicht rückläufig war, erhöhten sich die Mengen jener Wirkstoffe, die auch in der Bio-Landwirtschaft eingesetzt werden konnten.³⁹ Diese Wirkstoffe waren auch in der konventionellen Landwirtschaft in Verwendung, der Umfang ihres Einsatzes in der konventionellen Landwirtschaft war allerdings nicht bekannt.

³⁹ gemäß Anhang I der Durchführungsverordnung (EU) 2021/1165 vom 15. Juli 2021 über die Zulassung bestimmter Erzeugnisse und Stoffe zur Verwendung in der ökologischen/biologischen Produktion und zur Erstellung entsprechender Verzeichnisse

Die tatsächlich eingesetzten Mengen an Wirkstoffen und Pestiziden waren aus den Daten zu den in Verkehr gebrachten Mengen nicht ablesbar. Dies deshalb, weil daraus nicht hervorging, welche Mengen an Pestiziden im Handel bzw. nach dem Verkauf gelagert wurden, und auch nicht, welche Mengen über das Internet aus dem Ausland eingekauft wurden.

(4) Die Mitgliedstaaten der Europäischen Kommission (Eurostat) hatten jährlich Statistiken zu jedem in Verkehr gebrachten Wirkstoff zu übermitteln.⁴⁰ Dazu führte das BAES die Daten aus den Mengenmeldungen der Zulassungs- und Genehmigungsinhaber zusammen und übermittelte diese bis Ende des Jahres an die Statistik Austria, die sie an Eurostat meldete. Obwohl die Daten der Meldungen an Eurostat aus den Meldungen der Zulassungs- und Genehmigungsinhaber resultierten, wiesen die Wirkstoffmengenmeldungen an Eurostat im Vergleich zu den im Grünen Bericht veröffentlichten Wirkstoffmengenmeldungen teilweise Differenzen auf. Diese resultierten nach Angaben des BAES aus Übertragungsfehlern, weitere Analysen dazu führte es ressourcenbedingt nicht durch.

(5) Die folgende Tabelle zeigt – gemäß einer internen Auswertung des BAES basierend auf den Mengenmeldungen an Eurostat – für die Jahre 2017 und 2021 jeweils die zehn Wirkstoffe mit den höchsten in Verkehr gebrachten Mengen:

Tabelle 2: Die zehn Wirkstoffe mit den höchsten in Verkehr gebrachten Mengen; 2017 und 2021

Wirkstoff	2017	2021	Veränderung 2017 bis 2021
	in Tonnen		in %
Kohlendioxid ¹	962,6	2.287,2	138
Schwefel ¹	817,8	723,1	-12
Glyphosate	329,0	231,7	-30
Mancozeb	219,7	120,3	-45
Kupferverbindungen ¹	150,7	198,0	31
Kaliumhydrogencarbonat ¹	129,4	263,7	104
Paraffinöl ¹	108,3	56,0	-48
Metamitron	99,7	65,1	-35
Folpet	93,1	131,5	41
S-Metolachlor	77,5	117,8	52
Terbuthylazin	75,5	92,0	22
Sulfurylfluorid	3,5	73,4	1.997

¹ in der Bio-Landwirtschaft zulässige Wirkstoffe

Quelle: BAES

in Blau: die zehn Wirkstoffe mit den höchsten in Verkehr gebrachten Mengen im jeweiligen Jahr

⁴⁰ Art. 3 der Verordnung (EG) 1185/2009 über Statistiken zu Pestiziden

2017 und 2021 waren Kohlendioxid (962,6 t bzw. 2.287,2 t) und Schwefel (817,8 t bzw. 723,1 t) die am häufigsten in Verkehr gebrachten Wirkstoffe. Beide Wirkstoffe waren auch in der Bio-Landwirtschaft erlaubt. Der Wirkstoff Glyphosat folgte 2017 mit 329 t. Die Wirkstoffmenge der Glyphosate sank bis 2021 auf 231,7 t (um 30 %). Der höchste Anstieg im überprüften Zeitraum war beim Wirkstoff Sulfurylfluorid⁴¹ zu verzeichnen.

Wegen bestätigter Gesundheitsbedenken beschloss die Europäische Kommission 2020, dem Wirkstoff Mancozeb die EU-Marktzulassung zu entziehen. In Österreich konnten aufgrund von Aufbrauchsfristen 31 Pflanzenschutzmittel mit diesem Wirkstoff noch bis zum 4. Jänner 2022 zum Einsatz kommen.⁴² Weiters waren alle 25 im Pflanzenschutzmittelregister gelisteten Pestizide mit dem Wirkstoff Folpet mit dem Gefahrenhinweis „Kann vermutlich Krebs erzeugen“ versehen. Die in Verkehr gebrachte Menge von Folpet erhöhte sich von 93,1 t im Jahr 2017 auf 131,5 t im Jahr 2021.

- 6.2 Der RH wies darauf hin, dass die bestehende Datenlage zu den in Verkehr gebrachten Mengen an Wirkstoffen keinen Rückschluss darüber zuließ, welche Mengen an Pestiziden tatsächlich zum Einsatz kamen. Darüber hinaus wurden Importe von Pflanzenschutzmitteln nicht in den Statistiken berücksichtigt. Dies betraf z.B. Internetkäufe oder grenzüberschreitende Eigenimporte von landwirtschaftlichen Verwendern.

Der RH hielt weiters fest, dass die in Verkehr gebrachten Mengen an Wirkstoffen aufgrund der unterschiedlichen Toxizität der Wirkstoffe auch keine Aussage über deren Risiko für Mensch und Umwelt zuließen. Er wies darauf hin, dass in Österreich Wirkstoffe zum Einsatz kamen, bei denen Gesundheitsbedenken bestätigt waren; zudem verzeichneten Wirkstoffe mit dem Gefahrenhinweis „Kann vermutlich Krebs erzeugen“ im überprüften Zeitraum steigende Einsatzmengen. Er betonte vor diesem Hintergrund die Bedeutung einer transparenten, zeitnah verfügbaren Datenlage über die Einsatzmengen von Pestiziden.

Der RH kritisierte, dass die Daten zu den in Verkehr gebrachten Wirkstoffmengen im Grünen Bericht und in den Meldungen an Eurostat unterschiedlich waren, obwohl beide Datensätze auf den Mengenmeldungen der Zulassungs- und Genehmigungsinhaber basierten.

⁴¹ Das ist ein Insektizid, das zum Vorratsschutz für Getreide und Getreideerzeugnisse, aber auch gegen rinden- und holzbrütende Käfer eingesetzt wird.

⁴² Aufbrauchsfristen werden nach fachlicher und rechtlicher Einzelfallbewertung sowie gesetzlichen Vorgaben u.a. gemäß Art. 46 EU-Pflanzenschutzmittelverordnung festgelegt.

Er empfahl dem BAES, die im Grünen Bericht veröffentlichten Informationen zu den in Verkehr gebrachten Wirkstoffmengen und die Meldungen an Eurostat auf Basis einer verbesserten Datenlage zu vereinheitlichen.

- 6.3 Laut Stellungnahme des BAES sei bereits ein neues Formular zur Verbesserung der Datenaufbereitung erarbeitet worden. Für die Meldesaison 2022 seien neue elektronische Formulare für die Pflanzenschutzmittel- und Wirkstoffmengenmeldung erstellt worden, die u.a. neue Funktionalitäten aufweisen und eine einheitliche Datenübermittlung gewährleisten sollen.

Aufzeichnungspflichten von beruflichen Verwendern

- 7.1 (1) Berufliche Verwender von Pflanzenschutzmitteln haben über mindestens drei Jahre Aufzeichnungen über die verwendeten Pflanzenschutzmittel zu führen.⁴³ In sogenannten „Spritzbüchern“ sind folgende Informationen zu vermerken: die Bezeichnung des Pflanzenschutzmittels, der Zeitpunkt der Verwendung, die verwendete Menge, die behandelte Fläche und die Kulturpflanze, für die das Pflanzenschutzmittel verwendet wurde. Auf Anfrage der zuständigen Behörde und im Rahmen von Kontrollen müssen die beruflichen Verwender die einschlägigen Informationen zur Verfügung stellen. Wie diese den Behörden zu übermitteln sind, war nicht geregelt.

Die Aufzeichnungen über den Einsatz von Pestiziden erfolgten jedoch individuell und formlos, teilweise waren die Einträge händisch auf Tischkalendern vermerkt. Die Pflanzenschutzmittelgesetze der Länder sahen keine Verpflichtung zur Meldung der Einträge in ein zentrales Register vor, so dass diese Daten auch nicht für Auswertungen zur Verfügung standen. Dadurch lagen dem Landwirtschaftsministerium keine aussagekräftigen Daten über die Mengen an Pestiziden vor, die in Österreich auf landwirtschaftlichen Flächen eingesetzt wurden. Diesbezügliche Informationen konnten daher auch nicht veröffentlicht oder Trinkwasserversorgern, Anrainern etc. zugänglich gemacht werden. Sie waren auch nicht für wissenschaftliche Studien (z.B. im Zusammenhang mit Gesundheitsdaten) verfügbar (siehe TZ 21).

(2) Vorgaben der EU werden allerdings zu einer Ausweitung der Aufzeichnungspflichten führen: Die Verordnung (EU) 2022/2379 über Statistiken zu landwirtschaftlichen Betriebsmitteln und zur landwirtschaftlichen Erzeugung tritt mit 1. Jänner 2025 in Kraft. Darin sind für landwirtschaftliche Betriebe erweiterte Aufzeichnungspflichten

⁴³ nach Art. 67 EU-Pflanzenschutzmittelverordnung

ten über den Einsatz von Pestiziden vorgesehen.⁴⁴ Erste Pflanzenschutzdaten werden nach dieser Verordnung ab 2026 erfasst, ab 2028 sollen die Daten jährlich erhoben und ab 2030 auch veröffentlicht werden.

- 7.2 Der RH hielt fest, dass eine Verpflichtung zur Aufzeichnung der verwendeten Pflanzenschutzmittel bestand; er wies darauf hin, dass die Aufzeichnungen der beruflichen Verwender individuell erfolgten und nicht zum Monitoring des Pestizideinsatzes herangezogen wurden. Die Pflanzenschutzmittelgesetze der Länder enthielten diesbezüglich keine Vorgaben.

Der RH kritisierte, dass weder das Landwirtschaftsministerium noch die Länder über zuverlässige Daten zu den in der Landwirtschaft verwendeten Pestiziden verfügten, insbesondere zu Ort, Art und Umfang. Er wies in diesem Zusammenhang auf den Zielkonflikt zwischen den datenschutzrechtlichen Bestimmungen und dem berechtigten Interesse der Allgemeinheit am Schutz der Gesundheit (TZ 8) und der Umwelt (TZ 17) hin.

Der RH empfahl dem Land Burgenland, in der Bund–Länder–Koordinierungssitzung die Ausarbeitung von Formvorgaben für auswertbare Aufzeichnungen über die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln anzuregen. Diese sollten den landwirtschaftlichen Betrieben zur Verfügung gestellt werden (z.B. in Form einer webbasierten Lösung).

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium, sich für eine zentrale Sammlung und Auswertung der Daten über die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln auf landwirtschaftlichen Flächen, die nach den Pflanzenschutzmittelgesetzen der Länder aufzuzeichnen sind, einzusetzen. Im Sinne des Gesundheitsschutzes sollten diese Daten zeitnah veröffentlicht werden.

- 7.3 (1) Laut Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums seien die Anforderungen an die Aufzeichnungspflichten in Art. 67 EU–Pflanzenschutzmittelverordnung detailliert angeführt. Demnach hätten berufliche Verwender von Pflanzenschutzmitteln Aufzeichnungen über die verwendeten Pflanzenschutzmittel zu führen mit der Bezeichnung des Pflanzenschutzmittels, dem Zeitpunkt der Verwendung, der verwendeten Menge, der behandelten Fläche und der Kulturpflanze, für die das Pflanzenschutzmittel verwendet wurde. Berufliche Verwender würden die einschlägigen Informationen in diesen Aufzeichnungen auf Anfrage der zuständigen Behörde zur Verfügung stellen. Dritte, beispielsweise die Trinkwasserwirtschaft, Einzelhändler oder Anrainer, könnten bei der zuständigen Behörde um Zugang zu diesen Infor-

⁴⁴ Verordnung (EU) 2022/2379 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. November 2022 über Statistiken zu landwirtschaftlichen Betriebsmitteln und zur landwirtschaftlichen Erzeugung, zur Änderung der Verordnung (EG) 617/2008 der Kommission sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) 1165/2008, (EG) 543/2009 und (EG) 1185/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Richtlinie 96/16/EG des Rates

mationen ersuchen. Die zuständige Behörde mache diese Informationen gemäß den geltenden nationalen oder EU-Rechtsvorschriften zugänglich. Die Aufzeichnungen seien für mindestens drei Jahre aufzubewahren und für Kontrollzwecke den Kontrollorganen zur Verfügung zu stellen.

Aufgrund der rechtlichen Grundlagen sei keine regelmäßige Übermittlung von Anwendungsdaten an die Behörde erforderlich. Berufliche Verwender von Pflanzenschutzmitteln hätten die erforderlichen Informationen aufzuzeichnen und aufzubewahren. Diese Vorgaben seien wahrgenommen worden.

Mit der Durchführungsverordnung (EU) 2023/564 betreffend den Inhalt und das Format der von den beruflichen Verwendern geführten Aufzeichnungen über Pflanzenschutzmittel sei eine verpflichtende elektronische Aufzeichnung ab dem 1. Jänner 2026 auf EU-Ebene festgelegt worden. Die verpflichtende Erstellung einer elektronischen Datenbank zur Erfassung von Pflanzenschutzmittel-Anwendungsdaten sei Gegenstand der Diskussionen im Rahmen der geplanten Verordnung über die nachhaltige Verwendung von Pflanzenschutzmitteln.

Das Landwirtschaftsministerium sei jedenfalls bereit, die Formvorgaben für Aufzeichnungen in der Bund-Länder-Koordinierungssitzung aufzugreifen und zur Diskussion zu stellen.

(2) Das Land Burgenland teilte in seiner Stellungnahme mit, dass sich die Vertreter der Fachabteilung im Rahmen ihrer Möglichkeiten in den Bund-Länder-Koordinierungssitzungen für strukturierte und auswertbare Aufzeichnungen einsetzen würden. Vor dem Hintergrund der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit sei eine einheitliche Vorgangsweise geboten.

- 7.4 Der RH betonte gegenüber dem Landwirtschaftsministerium, dass die bisherige Form der Aufzeichnungen durch die beruflichen Verwender von Pflanzenschutzmitteln den gesetzlichen Anforderungen entsprach. Sie war allerdings mangels Formvorgaben und Meldeverpflichtung nicht dazu geeignet, diese auszuwerten und einen Überblick über die in Österreich auf landwirtschaftlichen Flächen eingesetzten Mengen an Pflanzenschutzmitteln zu ermöglichen. Somit war auch keine Fortschrittsmessung im Hinblick auf die Erreichung der auf EU-Ebene festgeschriebenen Reduktionsziele für Pflanzenschutzmittel (**TZ 4**) feststellbar. Der RH erachtete daher eine zentrale Sammlung und Auswertung der Daten über die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln auf landwirtschaftlichen Flächen als erforderlich und verblieb bei seiner Empfehlung an das Landwirtschaftsministerium.

Eingesetzte Mengen an Pestiziden in der Landwirtschaft

- 8.1 Die Mitgliedstaaten hatten der Europäischen Kommission (Eurostat) regelmäßig Daten über die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln in der Landwirtschaft vorzulegen.⁴⁵ Dazu hatten sie für repräsentativ ausgewählte Kulturpflanzen jeweils innerhalb von fünf Jahren den Einsatz von Pestiziden in einem Bezugszeitraum – von maximal zwölf Monaten – zu erheben. Zu übermitteln waren Angaben über die verwendeten Mengen an Pflanzenschutzmitteln in Kilogramm je Wirkstoff und über die behandelte Fläche.

Im Auftrag des Landwirtschaftsministeriums und der Länder führte die AGES das Projekt Pflanzenschutzmittel–Verwendungsstatistik durch: Gegenstand dieses Projekts war eine Auswertung der in der Landwirtschaft verwendeten Mengen an Pflanzenschutzmittel–Wirkstoffen bei 16 ausgewählten, relevanten Kulturen. Dabei wurden die verwendeten Mengen an Pflanzenschutzmitteln auf Basis von freiwilligen Aufzeichnungen landwirtschaftlicher Betriebe⁴⁶ und mittels Daten zur Saatgut-zertifizierung hochgerechnet.⁴⁷

Für den Zeitraum 2015 bis 2019 übermittelte die Statistik Austria Ende 2020 diese Daten über die Verwendung von Pestiziden aus dem Jahr 2017 an Eurostat. Für den Zeitraum 2020 bis 2024 waren Daten bis spätestens Ende 2025 an Eurostat zu liefern.

- 8.2 Der RH räumte ein, dass die von der AGES erstellte Pflanzenschutzmittel–Verwendungsstatistik den Vorgaben der EU entsprach. Er merkte jedoch kritisch an, dass diese nur 16 ausgewählte Kulturen in einem Jahr während eines Zeitraums von fünf Jahren betrachtete und dass sich auch dadurch kein umfassender Überblick über die in Österreich eingesetzten Mengen an Pflanzenschutzmitteln ergab.

⁴⁵ Verordnung (EG) 1185/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. November 2009 über Statistiken zu Pestiziden, Anhang II

⁴⁶ Die Anwendungsdaten stammten von Betrieben, die freiwillig an der Erhebung teilnahmen und die Aufzeichnungen zur Pflanzenschutzmittel–Anwendung mit den Softwareprogrammen LBG–Bodenwächter, XComply oder dem Agrarcommander durchführten.

⁴⁷ Österreich wurde dabei als eine Erhebungsregion betrachtet, es erfolgte keine Auswertung auf Länderebene.

Zulassung von Pflanzenschutzmitteln

Organisation und Gebühren

9.1 (1) Bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln soll das Ziel, die Gesundheit von Menschen und Tieren sowie die Umwelt zu schützen, Vorrang haben vor dem Ziel, die Pflanzenproduktion zu verbessern. Bevor ein Pflanzenschutzmittel in Verkehr gebracht werden kann, ist daher nachzuweisen, dass es

- einen offensichtlichen Vorteil für die Pflanzenerzeugung bringt,
- keine schädlichen Auswirkungen auf die Gesundheit von Menschen – einschließlich der besonders gefährdeten Personengruppen – oder von Tieren hat sowie
- keine unzulässigen Folgen für die Umwelt hat.⁴⁸

Während die Wirkstoffe auf EU-Ebene genehmigt werden, obliegen Pflanzenschutzmittelzulassungen den Mitgliedstaaten der EU, die dafür in drei Zonen eingeteilt wurden (Süd, Zentral, Nord). Österreich befand sich in der zentralen Zone u.a. mit Deutschland. Stellte ein Hersteller einen Zulassungsantrag für mehrere Mitgliedstaaten in einer Zone, nahm einer der betroffenen Mitgliedstaaten die Bewertung vor; die anderen beteiligten Länder waren bei ihrer nationalen Zulassung stark an die Entscheidung des bewertenden Mitgliedstaates gebunden. Nur im Falle landwirtschaftlicher und ökologischer Besonderheiten konnte ein Antrag abgelehnt werden.

(2) Die nationale Zulassungsstelle für Pflanzenschutzmittel in Österreich war das BAES, eine dem Landwirtschaftsministerium nachgeordnete Dienststelle, die durch das Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz eingerichtet wurde.⁴⁹ Das BAES bediente sich bei den Zulassungsverfahren von Pflanzenschutzmitteln der AGES.⁵⁰ Der AGES oblagen dabei u.a. die Untersuchung und Begutachtung von Pflanzenschutzmitteln im Sinne des Pflanzenschutzmittelgesetzes 2011.⁵¹

⁴⁸ siehe Erwägungsgründe 8 und 24 der EU-Pflanzenschutzmittelverordnung

⁴⁹ siehe § 6 Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz in Verbindung mit § 1 Abs. 1 Z 1 und § 2 Pflanzenschutzmittelgesetz 2011

⁵⁰ bei Vollziehung der hoheitlichen Aufgaben nach dem Pflanzenschutzmittelgesetz 2011 und dem Pflanzenschutzgesetz 2018, BGBl. I 40/2018 i.d.g.F.

⁵¹ siehe § 8 Abs. 2 Z 11 Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz

(3) Das BAES führte mit Unterstützung der AGES Zulassungsverfahren von Pflanzenschutzmitteln in folgendem Umfang durch:

Tabelle 3: Zulassungsverfahren im Zeitraum 2017 bis 2021

	2017	2018	2019	2020	2021	Summe 2017 bis 2021
	Anzahl					
Zulassungsverfahren gemäß EU-Pflanzenschutzmittelverordnung	1.053	1.170	917	884	1.171	5.195
Zulassungsverfahren gemäß Pflanzenschutzmittelverordnung 2011 ¹	38	36	85	34	51	244
Summe	1.091	1.206	1.002	918	1.222	5.439

¹ Verfahren im Zusammenhang mit der Zulassung von Nützlingen sowie Vertriebsweiterungen (§§ 12 und 13 Pflanzenschutzmittelverordnung 2011)

Quelle: BAES

Das BAES verfügte über kein eigenes Personal. Die AGES stellte dem BAES für die Pflanzenschutzmittelzulassung das erforderliche Personal und die Infrastruktur zur Verfügung. Ein Geschäftsführer der AGES war in Personalunion auch Direktor des BAES. Die Abteilung RISK im Institut für Pflanzenschutzmittel der AGES erbrachte u.a. administrative Unterstützungsleistungen für das BAES.

Im Zeitraum 2017 bis 2021 waren bei der AGES durchschnittlich 40 Vollzeitäquivalente (**VZÄ**) (in fünf Fachabteilungen) mit der Risikobewertung bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln befasst. Die Verfahren zur Pflanzenschutzmittelzulassung wickelten 2 VZÄ des BAES und 18 VZÄ der Abteilung RISK der AGES ab, wobei die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der AGES neben dem Risikomanagement auch Leistungen im Zusammenhang mit Antragsverfahren und Datenbanken für das BAES erbrachten. Innerhalb dieses Zeitraums erhöhte sich die Anzahl des Personals, das für die Risikobewertung und das Risikomanagement eingesetzt war, um rd. 20 % (von 53 VZÄ auf 64 VZÄ).

(4) Das BAES hatte für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln und für die Wirkstoffzulassungsverfahren auf EU-Ebene⁵² eine Gebühr – mit Zustimmung des Bundesministers für Finanzen – kostendeckend festzusetzen.⁵³ Das BAES erließ auf dieser gesetzlichen Basis regelmäßig Pflanzenschutzmittelgebührentarife⁵⁴. Die Gebühren, die das BAES für die Zulassungsverfahren von Pflanzenschutzmitteln einnahm, waren von Gesetzes wegen Einnahmen der AGES.⁵⁵

⁵² Zulassungsantrag in Österreich, Wirkstoffbewertung durch die AGES

⁵³ siehe § 6 Abs. 6 erster Satz Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz

⁵⁴ siehe Pflanzenschutzmittelgebührentarif 2020

⁵⁵ siehe § 19 Abs. 15 in Verbindung mit § 8 Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz



Die folgende Tabelle zeigt die vom BAES für nationale Zulassungsverfahren und Wirkstoffbewertungen auf europäischer Ebene eingehobenen Gebühren sowie die im Zusammenhang mit diesen Tätigkeiten entstandenen Kosten:

Tabelle 4: Gebühreneinnahmen und Kosten im Zusammenhang mit den Zulassungsverfahren und Wirkstoffbewertungen

Verfahren	2017	2018	2019	2020	2021	Summe 2018 bis 2021
in 1.000 EUR						
Gebühreneinnahmen						
Zulassungsverfahren für Pflanzenschutzmittel	3.566 ¹	3.011	3.035	2.227	3.723	11.996
Wirkstoffbewertungen für die Europäische Kommission		1.013	2.579	1.758	1.618	6.968
Summe		4.024	5.614	3.985	5.341	18.964
Kosten						
Zulassungsverfahren für Pflanzenschutzmittel	-5.732 ¹	-4.905	-4.805	-4.689	-4.986	-19.385
Wirkstoffbewertungen für die Europäische Kommission		-1.549	-1.612	-1.819	-1.881	-6.861
Summe		-6.454	-6.417	-6.508	-6.867	-26.246

¹ Im Jahr 2017 war eine getrennte Darstellung der Zulassungsverfahren weder bei den Gebühreneinnahmen noch bei den Kosten möglich.

Quelle: BAES

Die vom BAES vereinnahmten Gebühren für die Wirkstoffbewertungen der AGES auf europäischer Ebene waren im Zeitraum 2018 bis 2021 kostendeckend. Hingegen deckten die Gebühren für nationale Zulassungsverfahren von Pflanzenschutzmitteln entgegen den gesetzlichen Vorgaben⁵⁶ die dafür entstandenen Kosten nur zu rd. 62 %. Dadurch waren in diesem Zeitraum Kosten für Zulassungsverfahren in Höhe von 7,28 Mio. EUR nicht gedeckt.

9.2 (1) Der RH betonte die – im Unterschied zur Wirkstoffgenehmigung auf EU-Ebene – bedeutende Rolle der nationalen Behörden bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln. Feststellungen des RH zur Organisation und zum Ablauf der Zulassungsverfahren finden sich in den nachfolgenden Abschnitten (TZ 10, TZ 11, TZ 12 und TZ 13).

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Gebühren, die das BAES für nationale Zulassungsverfahren von Pflanzenschutzmitteln einnahm, entgegen den gesetzlichen Vorgaben im Zeitraum 2018 bis 2021 nur zu rd. 62 % kostendeckend waren. Insgesamt waren dadurch Kosten für Zulassungsverfahren in Höhe von 7,28 Mio. EUR nicht von den Gebühren gedeckt.

⁵⁶ § 6 Abs. 6 Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz

Er empfahl daher dem BAES, künftig die Gebühren für nationale Zulassungsverfahren von Pflanzenschutzmitteln mit Zustimmung des Bundesministers für Finanzen kostendeckend festzusetzen.

- 9.3 (1) Laut Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums werde auf EU-Ebene eine umfassende und strenge EU-Wirkstoffgenehmigung durchgeführt, die die Einbindung zahlreicher Experten der Europäischen Lebensmittelsicherheitsbehörde (EFSA), der Europäischen Chemikalienagentur (ECHA) und der wissenschaftlichen Einrichtungen aller Mitgliedstaaten vorsehe. Wesentliche Prüfkriterien seien die Umweltverträglichkeit, toxikologische Eigenschaften und das Rückstandsverhalten. Die Prüfung und Entscheidung würden auf Basis EU-weit geltender einheitlicher Kriterien erfolgen. In Österreich würden Pflanzenschutzmittel im Zulassungsverfahren einem umfassenden wissenschaftsbasierten Prüf- und Risikobewertungsprozess unterzogen.

Der Kostendeckungsgrad der Gebührentarife des BAES sei gemäß § 6 Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz anhand der haushaltsrechtlichen Vorschriften des Bundes, insbesondere des Bundeshaushaltsgesetzes 2013 und der Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Abschätzung der finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben (WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung) sowie der EU-Vorschriften, u.a. der Verordnung (EU) 2017/625 über amtliche Kontrollen, zu messen. Dem Bericht des RH sei nicht zu entnehmen, dass der Grad der Kostendeckung anhand der genannten Rechtsvorschriften erhoben worden sei.

Der Bericht scheine im Wesentlichen eine Gegenüberstellung der betriebswirtschaftlichen (AGES-internen) Kalkulationen mit den Einnahmen entsprechend dem Gebührentarif des BAES vorzunehmen, ohne Bezug auf die Kostendeckung im Sinne des § 6 Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz in Verbindung mit dem Bundeshaushaltsrecht zu nehmen. Eine Aufteilung der in Tabelle 4 dargestellten Kosten auf die Anzahl der Zulassungsanträge entspreche nicht zwangsläufig den genannten rechtlichen Vorgaben. Daher seien in den Gebührentarifen des BAES entweder Pauschalsätze oder Stundensätze zur Verrechnung des Aufwands festgelegt.

- (2) Das BAES hielt in seiner Stellungnahme fest, dass seine Gebühren gemäß § 6 Abs. 6 Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Finanzen kostendeckend festzulegen seien. Die jeweiligen Tarifposten würden sich je nach Aufwand errechnen und jährlich evaluiert. Die Gebühren aus den Tätigkeiten des BAES seien Einnahmen der AGES gemäß § 19 Abs. 15 Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz.

- 9.4 Der RH hielt gegenüber dem Landwirtschaftsministerium fest, dass die Gegenüberstellung der Gebühreneinnahmen aus den nationalen Zulassungsverfahren und der dafür angefallenen Kosten ergab, dass die Kosten für diese Zulassungsverfahren im Zeitraum 2018 bis 2021 die eingenommenen Gebühren um 7,28 Mio. EUR überstiegen. Der RH hielt daher die gesetzlich verpflichtende kostendeckende Festsetzung der Gebühren des BAES für nicht gegeben. Zu den allgemeinen Bezugnahmen des Landwirtschaftsministeriums auf § 6 Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz entgegnete der RH, dass sich § 6 grundsätzlich mit der Einrichtung des BAES beschäftigt und Abs. 6 lediglich den Prozess zur Festlegung der Gebühren definiert. Auch gem. § 6 Abs. 6 Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz sind die Gebühren kostendeckend festzusetzen.

Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement

- 10.1 (1) Die EU-Pflanzenschutzmittelverordnung verlangte bei der Wirkstoffgenehmigung⁵⁷ eine strikte Trennung zwischen
- der Risikobewertung durch die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) und
 - dem Risikomanagement durch die Europäische Kommission.

Die EFSA sollte die Risikobewertung im Rahmen einer unabhängigen wissenschaftlichen Überprüfung vornehmen, während die Europäische Kommission das Risikomanagement durchführte und die endgültige Entscheidung über die Wirkstoffgenehmigung traf.⁵⁸

Auf nationaler Ebene sah das Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz – wie die EU-Pflanzenschutzmittelverordnung – ebenfalls eine strenge Trennung von Risikobewertung, Risikomanagement und Risikokommunikation für die nationalen Zulas-

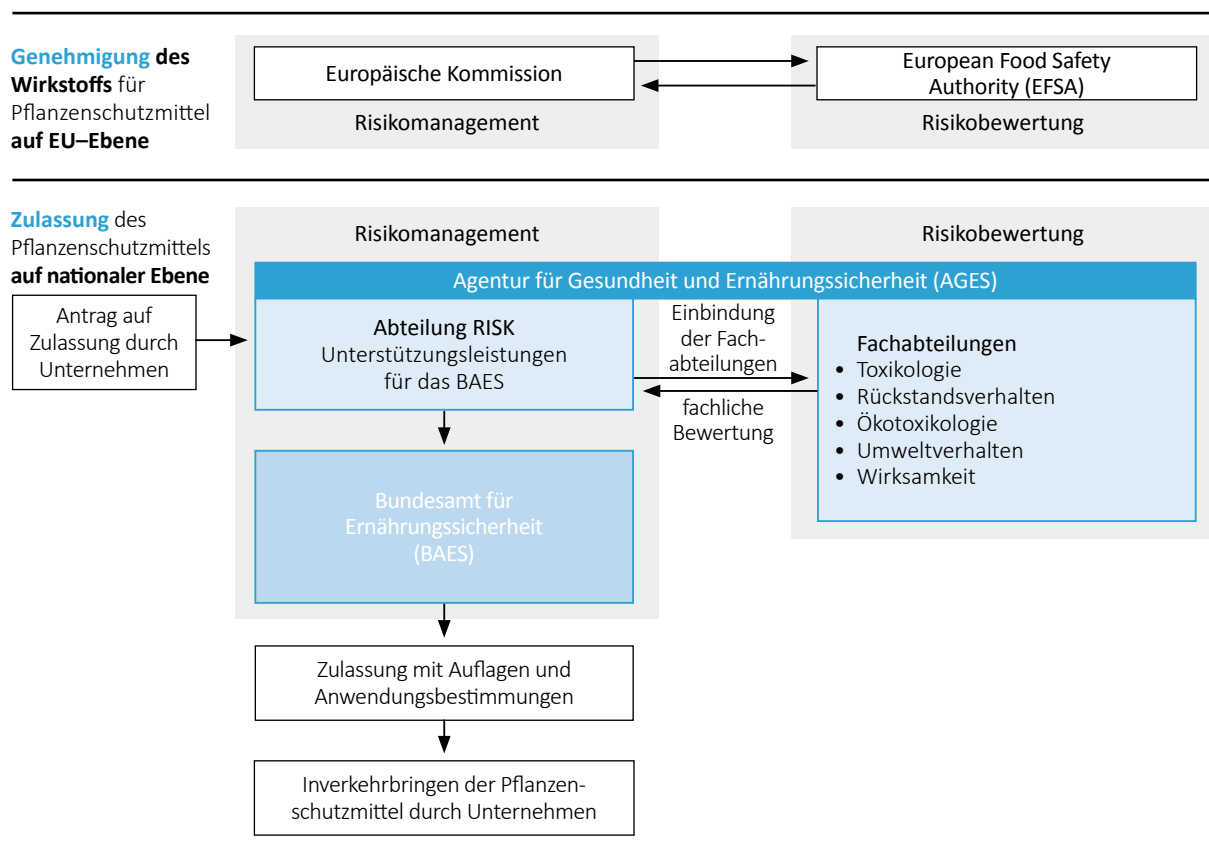
⁵⁷ Wenn ein Unternehmen bei einem EU-Mitgliedstaat einen Antrag auf Genehmigung eines Wirkstoffs einreichte, um ihn in einem Pflanzenschutzmittel zu verwenden, nahm der Mitgliedstaat eine wissenschaftliche und technische Bewertung vor und erstellte einen Bewertungsbericht. Die für die Risikobewertung im Genehmigungsverfahren zuständige Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA) führte eine öffentliche Konsultation zusammen mit anderen EU-Mitgliedstaaten und ein Peer-Review des Bewertungsberichts durch und übermittelte der Europäischen Kommission ihre Schlussfolgerungen. Die für das Risikomanagement zuständige Europäische Kommission bereitete in einem aus Vertreterinnen und Vertretern der Mitgliedstaaten zusammengesetzten Regelungsausschuss einen Vorschlag für oder gegen die Genehmigung des Wirkstoffs vor. Der Ausschuss stimmte über den Vorschlag ab und gab dazu eine Stellungnahme ab. Anschließend genehmigte die Europäische Kommission mit Verordnung den Wirkstoff für maximal zehn Jahre oder lehnte die Genehmigung ab.

⁵⁸ siehe Erwägungsgrund 12 der EU-Pflanzenschutzmittelverordnung

sungsverfahren vor.⁵⁹ Die Zuständigkeiten waren in Österreich wie folgt verteilt: Im Zulassungsverfahren von Pflanzenschutzmitteln oblag dem BAES als Zulassungsstelle das Risikomanagement, der AGES oblag die Risikobewertung.⁶⁰

Die folgende Abbildung zeigt die beteiligten Stellen auf EU–Ebene bei der Wirkstoffgenehmigung und auf nationaler Ebene bei der Pflanzenschutzmittelzulassung:

Abbildung 6: Wirkstoffgenehmigung und Zulassung von Pflanzenschutzmitteln



Quellen: Gesundheits– und Ernährungssicherheitsgesetz; AGES; BAES; Darstellung: RH

⁵⁹ § 3 Gesundheits– und Ernährungssicherheitsgesetz: Zur Sicherung des Gesundheitsschutzes im Ernährungsbereich ist ein hohes Niveau des Gesundheitsschutzes anzustreben, dabei ist nach dem Prozess der miteinander verbundenen Einzelschritte Risikobewertung, Risikomanagement und Risikokommunikation vorzugehen (= Risikoanalyse). Die Risikobewertung hat auf dem neuesten zur Verfügung stehenden wissenschaftlichen Erkenntnisstand zu beruhen und ist in einer unabhängigen, objektiven und transparenten Weise vorzunehmen. Beim Risikomanagement sind die Ergebnisse der Risikobewertung und allenfalls dafür vorliegende Gutachten der EFSA und der AGES sowie andere sachdienliche Faktoren zu berücksichtigen.

⁶⁰ siehe § 6 Abs. 1 Gesundheits– und Ernährungssicherheitsgesetz in Verbindung mit § 1 Abs. 1 und § 2 Abs. 1 Pflanzenschutzmittelgesetz 2011 betreffend BAES und § 8 Abs. 2 Z 11 Gesundheits– und Ernährungssicherheitsgesetz betreffend AGES; siehe auch Z III. des Service–Level–Agreements zwischen BAES und AGES

(2) Eine Zusammenarbeit der Bereiche Risikomanagement und Risikobewertung war möglich, eine Einflussnahme des Risikomanagements auf die Risikobeurteilung, etwa im Hinblick auf inhaltliche Anpassungen der Beurteilung war jedoch unzulässig. Die Beurteilungsstellen sollten ihre Risikobewertung ohne Berücksichtigung allfälliger Konsequenzen für die Zulassung treffen. Umgekehrt durften die Beurteilungsstellen dem Risikomanagement keine Management-Vorgaben zum Zulassungsbescheid machen.

(3) Das BAES und die AGES etablierten einen IT-unterstützten Prozess, mit dem das Risikomanagement von der Risikobewertung getrennt werden sollte:

- Die Anträge der Unternehmen auf Zulassung der Pflanzenschutzmittel langten in der AGES bei der Abteilung RISK ein. Diese entschied, welche bewertenden Fachabteilungen der AGES zu befassen waren. Die Bewertungen erfolgten in den fünf Fachabteilungen Wirksamkeit, Toxikologie, Ökotoxikologie, Umweltverhalten und Rückstandsverhalten.
- Nach Einlangen der Fachgutachten verfasste die Abteilung RISK eine zusammenfassende Bewertung, die aus einer Zusammenstellung der Einzelbewertungen der eingebundenen Fachabteilungen bestand.
- Anschließend erstellte die Abteilung RISK einen Bescheidentwurf, den sie im Sinne des Parteiengehörs dem Antragsteller übermittelte. Die Auflagen bzw. Risikominimierungsmaßnahmen⁶¹ stammten als Vorschläge dem Grunde nach bereits von den bewertenden Fachabteilungen der AGES und damit aus dem Bereich der Risikobewertung.
- Das BAES erließ nach Durchführung des Parteiengehörs den Zulassungsbescheid einschließlich der Risikominimierungsmaßnahmen. Damit setzte es den Bescheidentwurf der AGES (Abteilung RISK) mit allfälligen Änderungen, die sich im Rahmen des Parteiengehörs ergaben, in Kraft.

Sämtliche in die Pflanzenschutzmittelzulassung involvierten Abteilungen der AGES – fünf bewertende Fachabteilungen und die Abteilung RISK – gehörten zum Institut für Pflanzenschutzmittel der AGES.

(4) Die Abteilung RISK der AGES und der für die Erlassung der Zulassungsbescheide zuständige Mitarbeiter bzw. seine Stellvertreterin im BAES berieten in informellen Sitzungen über Maßnahmen des Risikomanagements. Eine Dokumentation, auf welcher Grundlage und unter welcher Interessenabwägung die Entscheidungsfindung erfolgte, gab es nicht. Laut BAES sei das Ergebnis dieser Interessenabwägung im Zulassungsbescheid abgebildet.

⁶¹ wie Abstandsauflagen, zeitliche Einschränkungen der Ausbringung der Pflanzenschutzmittel oder die Verwendung bestimmter Spritzgeräte mit abdriftmindernden Düsen

- 10.2 (1) Der RH kritisierte, dass aufgrund der personellen und organisatorischen Verflechtung zwischen dem BAES und der AGES keine klare Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement im österreichischen Zulassungssystem von Pflanzenschutzmitteln gegeben war.

Die für wesentliche Teile des Risikomanagements (Einlaufstelle für Anträge, Erstellung eines Bescheidentwurfs, Parteiengehör, Beratung über die Entscheidungsfindung) zuständige Abteilung RISK der AGES gehörte demselben Institut an wie die fünf für die Risikobewertung zuständigen Fachabteilungen der AGES. Im BAES waren nur ein Mitarbeiter und seine Stellvertreterin mit der Erlassung der Zulassungsbescheide befasst. Sie erhielten dabei einen großen Teil des Inputs für die Bescheide aus der Abteilung RISK der AGES.

Dadurch war einerseits die Unabhängigkeit der Fachabteilungen der AGES, die die Bewertung durchführten, nicht gewährleistet. Auch gegenseitige Einflussnahmen zwischen der Risikobewertung und dem Risikomanagement im Zuge der Entscheidungsfindung waren nicht ausgeschlossen.

(2) Der RH bemängelte zudem, dass die Interessenabwägung bzw. Entscheidungsfindung über Maßnahmen des Risikomanagements aufgrund mangelnder Dokumentation nicht transparent war. Es war somit nicht nachvollziehbar, wie kritische Fachbeurteilungen der AGES durch Risikominimierungsmaßnahmen so weit ausgeglichen werden konnten, dass eine sichere Verwendung der Pflanzenschutzmittel gewährleistet war und eine Zulassungsentscheidung ergehen konnte.

Der RH empfahl daher dem Landwirtschaftsministerium, gemeinsam mit dem Gesundheitsministerium, dem BAES und der AGES bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln eine klare Trennung zwischen der Risikobewertung und dem Risikomanagement vorzunehmen.

Er empfahl dem BAES, die Entscheidungsfindung bei Zulassungen einschließlich einer allfälligen Abwägung unterschiedlicher Interessen und von Maßnahmen des Risikomanagements nicht nur als Ergebnis in die Zulassungsbescheide einfließen zu lassen, sondern auch nachvollziehbar zu dokumentieren.

- 10.3 (1) Laut Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums entspreche die Organisationsstruktur des BAES bzw. der AGES vollinhaltlich den Vorgaben des Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetzes. Die Risikobewertung⁶² einschließlich der Erstattung von Vorschlägen für das Risikomanagement falle in den Aufgabenbereich

⁶² Das Landwirtschaftsministerium erläuterte in seiner Stellungnahme die Risikobewertung als einen wissenschaftsbasierten Vorgang mit den vier Stufen Gefahrenidentifizierung, Gefahrencharakterisierung, Expositionsabschätzung und Risikocharakterisierung, der auf dem neuesten zur Verfügung stehenden wissenschaftlichen Erkenntnisstand beruht und in einer unabhängigen, objektiven und transparenten Weise vorzunehmen ist.

der AGES. Beim Risikomanagement⁶³ hingegen seien die Ergebnisse der Risikobewertung und allenfalls dafür vorliegende Gutachten der Europäischen Lebensmittelbehörde und der AGES sowie andere sachdienliche Faktoren zu berücksichtigen. Das Ergebnis des Risikomanagements sei letztlich die Festlegung von Maßnahmen – im vorliegenden Fall im Rahmen der Zulassung eines Pflanzenschutzmittels durch das BAES –, um das Risiko für die Gesundheit von Menschen, Tieren und für die Umwelt zu minimieren.

(2) Das BAES teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es den Anspruch verfolge, Verwaltungsverfahren zur Pflanzenschutzmittelzulassung transparent sowie bürgerfreundlich zu gestalten. Dies inkludiere eine nachvollziehbare Dokumentation, an der laufend gearbeitet werde.

- 10.4 Der RH hielt gegenüber dem Landwirtschaftsministerium fest, dass er die Übereinstimmung der grundlegenden Organisationsstruktur mit dem BAES als Zulassungsbehörde für Pflanzenschutzmittel und der AGES als bewertende bzw. begutachtende Stelle – beide Stellen unter der Aufsicht des Landwirtschaftsministeriums⁶⁴ – mit den rechtlichen Bestimmungen des Gesundheits– und Ernährungssicherheitsgesetzes nicht bezweifelt hatte. Das Gesundheits– und Ernährungssicherheitsgesetz sah aber eine strenge Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement für die nationalen Zulassungsverfahren von Pflanzenschutzmitteln vor. Diese war nach Ansicht des RH durch die Aufgabenverteilung zwischen BAES und AGES jedoch nicht gewährleistet. Eine organisatorische Trennung der Bereiche Risikomanagement (BAES) und Risikobewertung (AGES) wäre auch unter den bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen (Gesundheits– und Ernährungssicherheitsgesetz, Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz⁶⁵) möglich.

⁶³ Das Landwirtschaftsministerium erläuterte in seiner Stellungnahme das Risikomanagement als den von der Risikobewertung zu unterscheidenden Prozess der Abwägung strategischer Alternativen in Konsultation der Betroffenen unter Berücksichtigung der Risikobewertung und anderer legitimer Faktoren und gegebenenfalls geeigneter Präventions– und Kontrollmöglichkeiten.

⁶⁴ Gesellschafter der AGES sind das Landwirtschaftsministerium und das Gesundheitsministerium, das BAES ist eine nachgeordnete Dienststelle des Landwirtschaftsministeriums.

⁶⁵ BGBl. 51/1991 i.d.g.F.

Unabhängigkeit der in die Zulassung involvierten Stellen

- 11.1 Die EU-Pflanzenschutzmittelverordnung wies mehrfach auf die Bedeutung einer unabhängigen, objektiven und transparenten Bewertung der Zulassungsanträge hin.⁶⁶

Die fehlende Unabhängigkeit der Zulassungsstelle und der Bewertungsstellen war auch international ein häufiger Kritikpunkt und führte z.B. in der Schweiz zu einer großen institutionellen Reform der Pflanzenschutzmittelzulassung.⁶⁷

Der RH verglich die innerstaatlichen Strukturen der Pflanzenschutzmittelzulassung in Österreich im Hinblick auf ihre Unabhängigkeit und die Trennung von Risikobewertung und Risikomanagement mit jenen in den beiden EU-Mitgliedstaaten Deutschland und Frankreich sowie mit der Schweiz⁶⁸.

⁶⁶ „Der den Antrag prüfende Mitgliedstaat hat eine unabhängige, objektive und transparente Bewertung des Antrags unter Berücksichtigung des neuesten Standes der Wissenschaft und Technik und unter Heranziehung der zum Zeitpunkt des Antrags verfügbaren Leitlinien vorzunehmen“ (Art. 36 Abs. 1 EU-Pflanzenschutzmittelverordnung zur Zulassung von Pflanzenschutzmitteln). „Der berichterstattende Mitgliedstaat nimmt eine unabhängige, objektive und transparente Bewertung vor dem Hintergrund des neuesten Standes der Wissenschaft und Technik vor“ (Art. 11 Abs. 2 EU-Pflanzenschutzmittelverordnung zur Genehmigung von Wirkstoffen).

⁶⁷ Die Schweiz ist zwar nicht Teil des zonalen Zulassungsverfahrens der EU, hinsichtlich des nationalen Pflanzenschutzmittelzulassungsverfahrens vergleicht sich die Schweiz jedoch selbst mit den EU-Mitgliedstaaten.

⁶⁸ In der Schweiz kam es nach der Prüfung durch ein Wirtschaftsprüfungsunternehmen (KPMG) im Jahr 2021 im Auftrag des Schweizer Bundesrates (Steuerungsausschuss Chemikalien und Pflanzenschutzmittel) zu Reformen. Der RH stützte sich beim Vergleich der Länder auch auf den Ergebnisbericht der KPMG vom 12. November 2019 („Evaluation Zulassungsprozess Pflanzenschutzmittel“), der im Internet veröffentlicht war.

Die folgende Tabelle fasst die Ergebnisse dieses Vergleichs zusammen:

Tabelle 5: Pflanzenschutzmittelzulassung im Ländervergleich

Kriterien	Österreich	Deutschland	Frankreich	Schweiz
Organisation der Pflanzenschutzmittelzulassung	zentral: eine Zulassungsstelle (BAES) und eine für die Risikobewertung zuständige Stelle (AGES) mit organisatorischen und personellen Verflechtungen	dezentral: eine Zulassungsstelle und drei örtlich und organisatorisch davon getrennte Stellen für die Risikobewertung ¹	zentral: eine zuständige öffentliche Verwaltungsstelle (ANSES) für die Zulassung und die Risikobewertung	dezentral: eine Zulassungsstelle und drei örtlich und organisatorisch davon getrennte Stellen für die Risikobewertung ¹
Trennung Risikomanagement und Risikobewertung	keine vollständige organisatorische Trennung der Bereiche (siehe TZ 10)	Trennung in Zulassungsstelle (für Risikomanagement zuständig) und Risikobewertungsstellen	Bereiche Risikomanagement und Risikobewertung innerhalb der betreffenden Organisationseinheit durch organisatorische Maßnahmen getrennt	Trennung in Zulassungsstelle (für Risikomanagement zuständig) und Risikobewertungsstellen
Aufsicht bzw. Einfluss des Landwirtschaftsministeriums auf die zulassenden bzw. bewertenden Stellen	Landwirtschaftsministerium: Aufsicht über das BAES und Eigentümervertreter (mit dem Gesundheitsministerium) der AGES	Landwirtschaftsministerium: Beaufsichtigung der Zulassungsstelle und von zwei Bewertungsstellen; Umweltministerium: Beaufsichtigung des Umweltbundesamts	Aufsicht über die Organisationseinheit durch mehrere Ministerien (u.a. Umwelt, Landwirtschaft, Konsumentenschutz und Gesundheit)	keine Aufsicht durch das für Landwirtschaftspolitik zuständige Department (Ministerium) über die Zulassungsstelle und das Bundesamt für Umwelt (für die Risikobewertung hauptzuständig)
besondere Regelungen zur Stärkung der Unabhängigkeit	keine	Einvernehmensstatus des Umweltbundesamts, das für Ökotoxikologie und Umweltverhalten zuständig ist (ohne seine Zustimmung keine Zulassung möglich)	Beziehung externer unabhängiger WissenschaftlerInnen; unabhängiger Ausschuss für die Vermeidung von Interessenkonflikten	keine bekannt

AGES = Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH

ANSES = l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail

BAES = Bundesamt für Ernährungssicherheit

¹ In Deutschland und in der Schweiz waren die Zulassungsstellen (Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit in Deutschland und Bundesamt für Lebensmittelsicherheit und Veterinärwesen in der Schweiz) auch für einen Teil der Risikobewertung zuständig (für Produktchemie und Analytik in Deutschland; für Beurteilung der Toxizität der Pflanzenschutzmittel für den Menschen und für Säugetiere sowie Kennzeichnung der Pflanzenschutzmittel in der Schweiz).

Quellen: bezughabende Rechtsvorschriften; KPMG; Zusammenstellung: RH

Das BAES war eine dem Landwirtschaftsministerium nachgeordnete Dienststelle, geleitet von einem der Geschäftsführer der AGES; die Bundesministerin bzw. der Bundesminister war weisungsberechtigte Oberbehörde.⁶⁹ Dieses Weisungsrecht erstreckte sich allerdings nicht auf die Zulassungsentscheidungen des BAES.

⁶⁹ § 6 Abs. 2 Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz

Die AGES hatte im Rahmen der Pflanzenschutzmittelzulassung Aufgaben der Bewertung und des Risikomanagements zu erfüllen. Eigentümer war der Bund, vertreten durch die Landwirtschaftsministerin bzw. den Landwirtschaftsminister und die Gesundheitsministerin bzw. den Gesundheitsminister.⁷⁰

Weder beim BAES noch bei der AGES waren besondere Vorkehrungen zur Stärkung der Unabhängigkeit der involvierten Expertinnen und Experten der AGES vorgesehen, z.B. durch die Beiziehung externer unabhängiger Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler. Es bestanden lediglich Compliance-Maßnahmen, wie Schulungen und Unabhängigkeitserklärungen.

In den Vergleichsstaaten war die Beaufsichtigung der Zulassungsstellen einerseits und der Bewertungsstellen andererseits auf mehrere Ministerien (bzw. Departments in der Schweiz) aufgeteilt. Durch die organisatorische Trennung und die Zuständigkeit mehrerer Stellen für die Aufsicht über die einbezogenen Organisationseinheiten waren die Einflussmöglichkeiten etwa von landwirtschaftlichen Interessenvertretungen auf die Zulassung – im Vergleich zu Österreich – deutlich geringer.

In Deutschland beaufsichtigte das Landwirtschaftsministerium auch die Zulassungsstelle und zwei Bewertungsstellen, im Gegensatz zur Risikobewertung in Österreich hatte aber das vom Umweltministerium beaufsichtigte deutsche Umweltbundesamt durch den Einvernehmensstatus eine wesentlich stärkere Stellung in den Zulassungsverfahren als die AGES.

Die Schweiz entzog nach einer Reform im Jahr 2021 dem für Landwirtschaft zuständigen Department die Aufsicht über die Zulassungsstelle⁷¹. Laut Ausführungen des Wirtschaftsprüfungsunternehmens, das den Zulassungsprozess evaluiert hatte, konnte bei der Zulassungsstelle durch die Nähe zur Landwirtschaft ein Interessenkonflikt entstehen. Aufgrund dieses Interessenkonflikts könnten Zulassungsentscheidungen produzentenfreundlicher ausfallen, um Einschränkungen der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung zu vermeiden, etwa Ertragseinbußen, Fruchtfolgen, Umstellung auf andere Pflanzensorten und zusätzliche Kosten für mechanische Verfahren.

- 11.2 Der RH verwies auf die Bedeutung einer unabhängigen, objektiven und transparenten Bewertung der Zulassungsanträge von Pflanzenschutzmitteln unter Berücksichtigung des neuesten Standes der Wissenschaft und Technik gemäß der EU-Pflanzenschutzmittelverordnung.

⁷⁰ § 7 Abs. 2 Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz

⁷¹ Die Zulassungsstelle wurde auf eine Institution übertragen, die nicht mehr unter der Aufsicht des für Landwirtschaft zuständigen Departments stand.

Nach Ansicht des RH waren in Österreich bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln Interessenkonflikte nicht auszuschließen, weil

- keine durchgehende Trennung zwischen Risikobewertung und Risikomanagement vorlag,
- zur Wahrung der Unabhängigkeit der bewertenden Fachabteilungen der AGES keine besonderen Vorkehrungen getroffen wurden, etwa durch die Beiziehung externer Expertinnen und Experten,
- das Landwirtschaftsministerium sowohl die Aufsicht über das BAES ausübte als auch – gemeinsam mit dem Gesundheitsministerium – die Eigentümerversammlung bei der AGES wahrnahm und
- die Leitung des BAES von einem der Geschäftsführer der AGES in Personalunion wahrgenommen wurde.

Nach Ansicht des RH waren in den Vergleichsstaaten die Bereiche Risikomanagement und Risikobewertung stärker getrennt und auch die formale Unabhängigkeit der Zulassungsstellen und Bewertungsstellen in größerem Ausmaß gewährleistet als bei den in Österreich am Zulassungsverfahren beteiligten Stellen BAES und AGES.

Der RH verwies auf seine Empfehlung in TZ 10 zur Trennung zwischen Risikobewertung und Risikomanagement.

Darüber hinaus empfahl er dem Landwirtschaftsministerium, dem BAES und der AGES, zusätzliche Maßnahmen zu setzen, mit denen die Unabhängigkeit der Bereiche Risikobewertung und Risikomanagement von äußeren Einflussfaktoren (z.B. Interessengruppen) gestärkt wird.

- 11.3 (1) Das Landwirtschaftsministerium hielt in seiner Stellungnahme fest, dass es in Österreich keine andere Institution in den Bereichen Gesundheit und Umwelt gebe, die von zwei Ressorts verantwortet werde. Die organisationsrechtlichen Vorgaben des Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetzes würden darauf abzielen, Wissenschaft und Forschung für die Verwaltung innerhalb einer ressortübergreifenden Einrichtung zur Verfügung zu stellen. Ein Wissensaustausch mit Universitäten und anderen Einrichtungen des Bundes und der Länder finde regelmäßig statt. Es sei allerdings dem Aufbau und den Verfahrensgrundsätzen der österreichischen Verwaltung geschuldet, dass Verwaltungsbehörden des Bundes einem Ressort zugeordnet werden und Entscheidungen dieser Verwaltungsbehörden der Überprüfung durch das Bundesverwaltungsgericht unterliegen. Das Bundesamt für Ernährungssicherheit habe sich daher in Verwaltungsverfahren grundsätzlich der Sachverständigen der AGES zu bedienen (§ 52 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz). Auf die Stellung des Sachverständigen in Verwaltungsverfahren werde hingewiesen. Die österreichische Verwaltung sei hierarchisch organisiert, so dass auf einer höheren Leitungsebene die Verantwortung für Teilbereiche zusammenfließe (Ministerversant-

wortlichkeit). Diese systemimmanenten Strukturen seien allerdings nicht gleichzusetzen mit möglichen Interessenkonflikten konkreter Entscheidungsträger.

Die Empfehlung des RH, die Stärkung der Unabhängigkeit von äußeren Einflussfaktoren und gleichzeitig die Beiziehung von externen Expertinnen und Experten vorzusehen, bedinge überdies eine Wertung der äußeren Einflussfaktoren; diese erscheine mit der Führung von Verwaltungsverfahren nach dem Verwaltungsverfahrenrecht nicht vereinbar.

(2) Das BAES teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Organisationsstruktur der Behörde bzw. der AGES vollinhaltlich dem Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz entspreche. § 6 leg. cit. führe aus, dass ein Geschäftsführer der AGES gleichzeitig Direktor des BAES sei. Ferner habe sich das BAES gemäß § 6 Abs. 5 leg. cit. im Zuge seiner Tätigkeiten der der AGES zur Verfügung stehenden Mittel zu bedienen.

11.4 (1) Der RH entgegnete dem Landwirtschaftsministerium, dass nach einer Trennung der Bereiche Risikobewertung und Risikomanagement (**TZ 10**) die Unabhängigkeit von äußeren Einflussfaktoren (z.B. Interessengruppen) gestärkt werden sollte. Einer Trennung dieser beiden Bereiche stehen

- weder das Ziel im Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz entgegen, im Wege der AGES die Wissenschaft und Forschung für die Verwaltung innerhalb einer ressortübergreifenden Einrichtung zur Verfügung zu stellen,
- noch die Bestimmungen im Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz und im Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz, dass sich das BAES in Verwaltungsverfahren grundsätzlich der Sachverständigen der AGES zu bedienen hat.

Die Pflanzenschutzmittelzulassung war beispielsweise in Frankreich zentral organisiert, indem die Zulassungsstelle und die Begutachtungsstelle zwar in einer Organisationseinheit (ANSES), jedoch organisatorisch voneinander getrennt bestanden. Dieses Zulassungsmodell war im Ländervergleich dem österreichischen Modell der Pflanzenschutzmittelzulassung am ähnlichsten, da auch in Österreich die Zulassungsstelle (BAES) und die Bewertungsstelle (AGES) den gleichen Sitz in Wien hatten und unter demselben Leitungsorgan (ein Geschäftsführer der AGES war gleichzeitig Direktor des BAES) standen. Während die ANSES von fünf Ministerien beaufsichtigt wurde und zusätzliche Vorkehrungen zur Stärkung ihrer Unabhängigkeit getroffen wurden (Beiziehung externer unabhängiger Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler und ein unabhängiger Ausschuss für die Vermeidung von Interessenkonflikten, an den sich Verfahrensbeteiligte jederzeit wenden können), bestanden in Österreich keine derartigen Vorkehrungen zur Stärkung der Unabhängigkeit.

Der RH verwies erneut auf die Bedeutung einer unabhängigen, objektiven und transparenten Bewertung der Zulassungsanträge von Pflanzenschutzmitteln unter Berücksichtigung des neuesten Standes der Wissenschaft und Technik. Bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln sollte das Ziel, die Gesundheit von Menschen und Tieren sowie die Umwelt zu schützen, Vorrang haben vor dem Ziel, die Pflanzenproduktion zu verbessern. Vor diesem Hintergrund und auch im Hinblick auf das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Pflanzenschutzmittelzulassung hielt er zusätzliche Maßnahmen zur Stärkung der Unabhängigkeit der Zulassung aufgrund der im internationalen Vergleich dargestellten Defizite für erforderlich und verblieb daher bei seiner Empfehlung.

(2) Der RH betonte gegenüber dem BAES erneut, dass eine organisatorische Trennung der Bereiche Risikomanagement durch das BAES und Risikobewertung durch die AGES auch unter den bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen möglich ist.

Öffentliche Zugänglichkeit von Zulassungsentscheidungen

12.1 (1) Das BAES veröffentlichte im Rahmen von Pflanzenschutzmittelzulassungen weder die Bewertungsberichte noch eigene Studien (es erstellte selber keine Studien) oder die Zulassungsbescheide. Öffentlich zugängliche Informationen zu Pflanzenschutzmittelzulassungen befanden sich – wie in der Schweiz – ausschließlich im Pflanzenschutzmittelregister. Diese Informationen waren jedoch deutlich weniger umfangreich und detailliert als die im Rahmen der Zulassung erstellten Bewertungsberichte und Zulassungsbescheide.

(2) In Deutschland veröffentlichte die Zulassungsstelle „Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit“ seit 2009 eigene Zulassungsberichte auf ihrer Website. Seit 2011 waren auch die Bewertungsberichte der für die Risikobewertung zuständigen Stellen öffentlich zugänglich (Julius Kühn-Institut, Bundesamt für Risikobewertung und Umweltbundesamt). Zudem wurden alle Notfallzulassungen von Pflanzenschutzmitteln nicht nur auf der Website der Zulassungsstelle veröffentlicht, sondern waren auch mit weiteren wesentlichen Informationen zu den Produkten verlinkt (Indikationen, Einsatzort, maximale Menge, Anwendungsbestimmungen, Kennzeichnungsaufgaben).

Die französische Zulassungsstelle ANSES veröffentlichte Stellungnahmen, die sie im Rahmen von Pflanzenschutzmittelzulassungen abgab, und eigene Studien ebenfalls auf ihrer Website.

(3) Einmal im Jahr veröffentlichte das BAES eine Liste der Notfallzulassungen des jeweiligen Jahres mit einigen wenigen Informationen wie den Indikationen und dem Zeitraum der Gültigkeit.

- 12.2 Der RH bemängelte, dass das BAES im Gegensatz zu den Zulassungsstellen in Deutschland und Frankreich Zulassungs– oder Bewertungsberichte zu den Pflanzenschutzmittelzulassungen, die wesentliche Informationen zu den Risikobewertungen enthielten, nicht veröffentlichte. Er hielt diese Informationen als wesentlich für Wissenschaft und Forschung, um frühzeitig auf neue Erkenntnisse und mögliche gesundheitliche und umweltrelevante Gefahren hinweisen zu können.

[Er empfahl daher dem BAES, die Zulassungs– bzw. Bewertungsberichte mit den Risikobewertungen für Pflanzenschutzmittel auf seiner Website zu veröffentlichen.](#)

- 12.3 Laut Stellungnahme des BAES werde die Empfehlung hinsichtlich der Transparenz und umfassenden Bürgerinformation begrüßt und auf ihre Umsetzung unter Berücksichtigung des Sach– und Personalaufwands bewertet.

Berücksichtigung des neuesten Standes der Wissenschaft und Technik

- 13.1 Die EU–Pflanzenschutzmittelverordnung verpflichtet die Mitgliedstaaten, bei der Bewertung der Zulassungsanträge den neuesten Stand der Wissenschaft und Technik unter Heranziehung der zum Zeitpunkt des Antrags verfügbaren Leitlinien zu berücksichtigen.⁷²

Aufgrund von Interpretationsspielräumen in der EU–Pflanzenschutzmittelverordnung wich die AGES bei ihren Bewertungen von diesem Grundsatz ab:

- Bei zwei vom RH überprüften Zulassungsverfahren von Generika⁷³ nahm die AGES keine eigenen technischen Bewertungen vor, sondern verwies – zulässigerweise – im Rahmen des Art. 34 EU–Pflanzenschutzmittelverordnung auf bereits zugelassene Pflanzenschutzmittel und deren Bewertungsverfahren⁷⁴. Da die Zulassungsverfahren dieser Referenzprodukte jedoch zum Teil bereits mehr als zwei Jahrzehnte zurücklagen, wurde bei der Zulassung der Generika der damalige Stand der Wissenschaft und

⁷² siehe Art. 36 Abs. 1 EU–Pflanzenschutzmittelverordnung

⁷³ Die AGES führte in den Jahren 2017 bis 2021 rd. 40 Zulassungsverfahren von Generika durch. Generika sind nachgeahmte Produkte, die die gleichen Wirkstoffe und Wirkstoffgehalte wie das Referenzprodukt und in manchen Fällen auch die gleichen Inhaltsstoffe (wie Zusatzstoffe) enthalten.

⁷⁴ siehe Art. 33 in Verbindung mit Art. 34 EU–Pflanzenschutzmittelverordnung

Technik in Form der zum damaligen Zeitpunkt gültigen Endpunkte⁷⁵ und EU-Guidance-Dokumente zur Bewertung herangezogen.⁷⁶ Neuere Studien oder wissenschaftliche Erkenntnisse, die allenfalls eine höhere Toxizität belegen, kamen dabei ebenso wenig zur Anwendung wie die EU-Guidance-Dokumente für Vögel und Säuger (herausgegeben 2009) und für aquatische Organismen (herausgegeben 2013).

- Auch bei Notfallzulassungen für ein bestimmtes Pflanzenschutzmittel in den Jahren 2017 bis 2021 wurden Endpunkte aus dem Jahr 2004 berücksichtigt, weil die Wiedergenehmigung des enthaltenen Wirkstoffs mit neuen bewertungsrelevanten Endpunkten erst 2022 in Kraft trat. Auch hier kamen die oben genannten – zwischenzeitlich erneuerten – EU-Guidance-Dokumente nicht zur Anwendung. Die EU-Zulassungsverfahren zur Wirkstofferneuerung dauerten in einigen Fällen über die vorgesehenen Maximalfristen⁷⁷ hinaus an, bis sich die Mitgliedstaaten gemeinsam auf neue Endpunkte einigten. Dennoch gab es bereits vor dieser Wirkstofferneuerung neue wissenschaftliche Erkenntnisse und einen aktuelleren Stand der Wissenschaft, den die AGES unter Verweis auf vorangegangene Bewertungen zum Teil nicht anwendete.

- 13.2 Der RH verwies auf die in der EU-Pflanzenschutzmittelverordnung verankerte Verpflichtung, bei der Bewertung der Zulassungsanträge den neuesten Stand der Wissenschaft und Technik unter Heranziehung der zum Zeitpunkt des Antrags verfügbaren Leitlinien zu berücksichtigen. Er merkte kritisch an, dass die AGES Interpretationsspielräume der EU-Pflanzenschutzmittelverordnung bei Referenzzulassungsverfahren (von Generika) nutzte und bei Notfallzulassungen – entgegen der Intention der Verordnung – nicht den neuesten Stand der Wissenschaft und Technik berücksichtigte; sie führte teilweise keine eigenen Risikobewertungen auf Basis des neuesten Standes der Wissenschaft und Technik durch. Dadurch konnte sich ein erhöhtes Risiko für die Umwelt, z.B. für Vögel, Säuger und aquatische Organismen, ergeben.

Der RH empfahl daher der AGES, bei Zulassungsverfahren von Generika und bei Notfallzulassungen den neuesten Stand der Wissenschaft und Technik zu berücksichtigen.

Er empfahl dem Landwirtschaftsministerium, sich auf EU-Ebene für eine Beseitigung der bestehenden Interpretationsspielräume in der EU-Pflanzenschutzmittelverordnung einzusetzen, mit dem Ziel, eine möglichst lückenlose Anwendung des neuesten Standes der Wissenschaft und Technik zu erreichen.

⁷⁵ relevante Endpunkte für die ökotoxikologische Bewertung von Pflanzenschutzmitteln: ökotoxikologischer Wert, ab dem ein Wirkstoff für die Umwelt problematische Auswirkungen hat (z.B. die letale Dosis bei Tieren, der Prozentsatz, um den sich die Reproduktionsrate verringert, oder bei Wasserflöhen (Daphnien) der Prozentsatz der inaktiven Tiere)

⁷⁶ Zum Beispiel basierte das Herbizid Eclair, zugelassen ab 23. März 2021 bis 31. Juli 2023, auf dem Referenzprodukt Bandur, zugelassen am 22. Oktober 1998; das Herbizid Eternity, zugelassen ab 24. März 2020 bis 31. Juli 2023, basierte auf dem Referenzprodukt Gardo Gold, zugelassen am 12. Oktober 2001 (erneuert am 9. Jänner 2014).

⁷⁷ zehn Jahre bei Erstgenehmigung und 15 Jahre bei Erneuerung eines Wirkstoffs

13.3 (1) Das Landwirtschaftsministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es sich für die Verbesserung von EU-Vorgaben im Bereich Pflanzenschutzmittel aktiv einsetze und durch konkrete Formulierungsvorschläge zur Weiterentwicklung der harmonisierten EU-Vorschriften beitrage (z.B. zur besseren Rückverfolgbarkeit und Kennzeichnung von Pflanzenschutzmitteln). Im Rahmen eines von Deutschland eingebrachten und noch laufenden Vorabentscheidungsersuchens beim Europäischen Gerichtshof habe Österreich in der Rechtssache C-830/21 eine schriftliche Erklärung abgegeben, um einer Auslegung zugunsten einer eindeutigen Rückverfolgbarkeit von Pflanzenschutzmitteln Nachdruck zu verleihen.

(2) Laut Stellungnahme der AGES würden sich die Verfahrensabwicklung und insbesondere die Risikobewertung bei allen genannten Verfahren im jeweils aktuell gültigen Rechtsrahmen bewegen. Generische Produkte würden einem vereinfachten Zulassungsverfahren gemäß Art. 33 in Verbindung mit Art. 34 EU-Pflanzenschutzmittelverordnung unterliegen. Die Anforderungen für diese Zulassungen seien darüber hinaus im „Guidance Document on Zonal Evaluation and Mutual Recognition“ (SANCO/13169/2010 Rev. 11) geregelt. Art. 34 EU-Pflanzenschutzmittelverordnung besage, dass ein Antragsteller von der Verpflichtung zur Vorlage der in Art. 33 genannten Versuchs- und Studienberichte befreit sei, wenn dem Mitgliedstaat, bei dem der Antrag gestellt werde, die betreffenden Versuchs- und Studienberichte vorlägen und sofern der Antragsteller nachweisen könne, dass ihm Zugang zu diesen Daten gewährt worden sei oder dass etwaige Datenschutzfristen abgelaufen seien. Da diese generischen Produkte hinsichtlich Zusammensetzung, Anwendungsgebieten und Wirkungsspektrum ident seien mit bereits in Österreich zugelassenen und am Markt befindlichen Mitteln, sei nicht davon auszugehen, dass für diese Produkte insgesamt eine vermehrte Ausbringung zum Tragen komme. Generische Produkte würden im Wesentlichen die entsprechenden Referenzprodukte ersetzen, womit die Ausbringungsmenge in Summe unberührt bleibe. Mit Anfang 2023 sei das Verfahren zur Zulassung von Generika in Österreich dahingehend adaptiert worden, dass für generische Produkte neue Leitliniendokumente⁷⁸ zur Risikobewertung angewendet würden.

Ein erhöhtes Risiko aus Notfallzulassungen müsse dahingehend relativiert werden, dass diese Produkte lediglich für einen befristeten Zeitraum (maximal 120 Tage) sowie für einen genau definierten Umfang von zu behandelnden Flächen und bestimmten Mengen möglich seien. Eine Bereitstellung über diese Menge hinaus sei nicht zulässig. Weiters würden zusätzliche risikominimierende Maßnahmen angewendet. Bei der Wirkstoffbewertung sei vorgeschrieben, dass veröffentlichte Literatur und Publikationen, von Universitäten und Forschungsinstitutionen verfasst, in die Bewertung einfließen. Dies sei eindeutig in den Datenanforderungen der Euro-

⁷⁸ veröffentlicht auf der Website des BAES

päischen Kommission⁷⁹ niedergeschrieben. Da die Wirkstoffbewertung integraler Bestandteil der Pflanzenschutzmittel-Bewertung sei, seien Forschungsergebnisse demnach in der Produktbewertung enthalten. Darüber hinaus werde die Risikobewertung zu Wirkstoffen und Pflanzenschutzmitteln nach EU- und OECD-weit abgestimmten Leitfäden (Guidance Documents) durchgeführt, die unter Berücksichtigung des aktuellen Standes von Wissenschaft und Technik erstellt und bei Bedarf angepasst würden. Somit sei auch abseits der EU-Pflanzenschutzmittelverordnung noch ein weiterführender Kontrollmechanismus hinsichtlich des aktuellen Standes von Wissenschaft und Technik etabliert.

13.4 (1) Der RH nahm die Bemühungen des Landwirtschaftsministeriums um die Verbesserung von EU-Vorgaben im Bereich Pflanzenschutzmittel zur Kenntnis. Er wies aber auf die weiterhin bestehenden Interpretationsspielräume der EU-Pflanzenschutzmittelverordnung in den konkret aufgezeigten Fällen hin. Diese sollten beseitigt werden, um eine möglichst lückenlose Anwendung des neuesten Standes der Wissenschaft und Technik zu erreichen. Er verließ daher bei seiner Empfehlung an das Landwirtschaftsministerium.

(2) Der RH entgegnete der AGES, die Rechtskonformität der Verfahrensabwicklung und insbesondere der Risikobewertung bei den überprüften Verfahren nicht in Abrede gestellt zu haben. Zum Argument der AGES, dass generische Produkte hinsichtlich Zusammensetzung, Anwendungsgebieten und Wirkungsspektrum mit bereits in Österreich zugelassenen Pflanzenschutzmitteln ident sein und im Wesentlichen die entsprechenden Referenzprodukte ersetzen würden, entgegnete der RH, dass eine Bewertung der zitierten Referenzprodukte lange zurücklag (1998 bzw. 2001) und die zum damaligen Zeitpunkt gültigen Endpunkte und Guidance-Dokumente angewendet wurden. Die Mitgliedstaaten sind nach der EU-Pflanzenschutzmittelverordnung verpflichtet, bei der Bewertung der Zulassungsanträge den neuesten Stand der Wissenschaft und Technik unter Heranziehung der zum Zeitpunkt des Antrags verfügbaren Leitlinien zu berücksichtigen. Auch bei Notfallzulassungen sollten nach Ansicht des RH jedenfalls die aktuellen Endpunkte und Guidance-Dokumente berücksichtigt werden, um die Schädlichkeit des beantragten Pflanzenschutzmittels aufzuzeigen, in die Abwägungsentscheidung mit möglichen Alternativen einzubeziehen und allenfalls geeignete Risikominimierungsmaßnahmen zu setzen. Er wies darauf hin, dass einige per Notfall zugelassene Pflanzenschutzmittel eine hohe (Öko-)Toxizität aufwiesen (TZ 14). Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung an die AGES.

⁷⁹ Commission Regulation (EU) 283/2013

Notfallzulassungen

Allgemeines

14.1 (1) Mitgliedstaaten konnten in Ausnahmefällen zulassen, dass ein Pflanzenschutzmittel für eine begrenzte und kontrollierte Verwendung von höchstens 120 Tagen in Verkehr gebracht wird, sofern sich eine solche Maßnahme angesichts einer anders nicht abzuwehrenden Gefahr als notwendig erweist (sogenannter „Notfall“). Die Europäische Kommission war über diese befristeten Zulassungen in Notfällen detailliert zu informieren.⁸⁰

(2) Die seit 2016 geltenden Leitlinien des BAES für Notfallzulassungen definierten das Vorliegen einer Notfallsituation wie folgt:

- keine Indikationen⁸¹ zugelassener Pflanzenschutzmittel oder nicht im ausreichenden Ausmaß unter besonderer Berücksichtigung des Resistenzmanagements,
- unvorhersehbares Auftreten bzw. nicht kontrollierbare Vermehrung des Schadorganismus,
- keine vertretbaren alternativen Bekämpfungsmöglichkeiten.

(3) Das BAES unterteilte die Notfallzulassungen in sechs Kategorien und zog als Kriterien u.a. den Stand der Zulassung, die Art des Produkts (chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel oder Pflanzenschutzmittel, die auch in der Bio-Landwirtschaft eingesetzt werden können) und die Art des beantragten Verfahrens (z.B. Indikationserweiterung) heran. In seinen Leitlinien formulierte das BAES neben allgemeinen Erfordernissen⁸² für alle Antragsteller auch spezifische Erfordernisse, die abhängig von der Kategorie waren, unter die das Pflanzenschutzmittel fiel.

⁸⁰ Art. 53 EU-Pflanzenschutzmittelverordnung sowie die Erwägungsgründe 8, 24 und 32 leg. cit.

⁸¹ Kombination aus Schadorganismus und Kultur, für die die Anwendung eines Pflanzenschutzmittels zugelassen ist

⁸² Daten zur detaillierten Zusammensetzung und zur Formulierung der Wirk- und Beistoffe, vorgesehene Anwendungsbestimmungen und allfällige risikominierende Maßnahmen, Angaben über die Notwendigkeit der Anwendung des Pflanzenschutzmittels, Angaben zur Wirksamkeit, Angaben über die Verfügbarkeit alternativer Bekämpfungsmethoden etc.



Die folgende Tabelle zeigt die auf nationaler Ebene festgelegten Kategorien von Notfallzulassungen und die wesentlichen Anforderungen für die Antragstellung:

Tabelle 6: Einstufung der Notfallzulassungen nach den Leitlinien des BAES und ihre spezifischen Anforderungen

verpflichtende Anforderungen für Antragstellung	Kategorie					
	1	2	3	4	5	6
	Indikationserweiterung ¹	Indikation besteht in der EU ²	Pflanzenschutzmittel nach Anhang II der EU-Bio-Verordnung 889/2008 ³	Pflanzenschutzmittel in anderem Mitgliedstaat zugelassen (aber andere Indikation)	reguläre Zulassung beantragt, aber noch ausständig	nicht zugelassener Wirkstoff
Angaben zur Verfügbarkeit von Alternativen	nein	ja	ja	ja	ja	ja
Wirksamkeit und Pflanzenverträglichkeit, Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch und Tier und auf die Umwelt	nein	nein	nein	nein	nein	ja
Nutzen, Rückstandsverhalten und Risikominimierung	nein	nein	nein	nein	nein	ja
Erforschung von Alternativen für Ausstieg mit Zeitplan	nein	nein	nein	nein	nein	ja
Bestätigung der Notwendigkeit des Einsatzes durch das Bundesland	nein	nein	ja	ja	ja	ja

¹ Indikationserweiterung einer bestehenden österreichischen Zulassung

Quelle: BAES

² Pflanzenschutzmittel ist in der beantragten Indikation in einem anderen EU-Mitgliedstaat zugelassen

³ Verordnung (EG) 889/2008 der Kommission vom 5. September 2008 mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) 834/2007 des Rates über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen hinsichtlich der ökologischen/biologischen Produktion, Kennzeichnung und Kontrolle; aufgehoben durch die Durchführungsverordnung (EU) 2021/1165 der Kommission vom 15. Juli 2021 über die Zulassung bestimmter Erzeugnisse und Stoffe zur Verwendung in der ökologischen/biologischen Produktion und zur Erstellung entsprechender Verzeichnisse

Für Pflanzenschutzmittel der Kategorie 6⁸³, die zumindest einen nicht zugelassenen Wirkstoff enthielten, hatten die Antragsteller die umfangreichsten und strengsten Anforderungen zu erfüllen. Für Notfallzulassungen ab der Kategorie 3⁸⁴ hatte das jeweilige Bundesland die Notwendigkeit des Einsatzes des Pflanzenschutzmittels und somit den Notfall zu bestätigen. Im Ablehnungsfall erteilte das BAES für das entsprechende Bundesland keine Notfallzulassung.

⁸³ Pflanzenschutzmittel enthält einen oder mehrere Wirkstoffe, der/die nicht nach der EU-Pflanzenschutzmittelverordnung genehmigt war(en)

⁸⁴ gelistete Substanzen gemäß Anhang II der Verordnung (EG) 889/2008, sofern diese nicht auch unter die Kategorie 1 oder 2 fielen

(4) Ein Notfallzulassungsverfahren bot nicht dasselbe hohe Schutzniveau für die Gesundheit von Menschen und Tieren sowie vor negativen Auswirkungen auf die Umwelt wie ein Standard-Zulassungsverfahren, weil die Bewertung und Prüfung durch die AGES und das BAES aufgrund der Dringlichkeit und kürzerer Fristen reduziert waren.

Die Gebühren des BAES für Notfallzulassungen – Grundgebühr, Gebühr für die Vollständigkeitsprüfung und Begutachtungsgebühr – lagen mit rd. 2.000 EUR deutlich unter den Gebühren für die meisten Standard-Zulassungen für Pflanzenschutzmittel, die bis zu rd. 63.000 EUR betragen konnten.⁸⁵

Der Leitfaden aus dem Jahr 2016 ging von rd. 30 Notfallzulassungen jährlich aus.⁸⁶ Im überprüften Zeitraum lag die Zahl je Jahr mit einer Bandbreite von 43 bis 56 jedoch deutlich darüber, wie die folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 7: Vom BAES erteilte Notfallzulassungen

	2017	2018	2019	2020	2021	Summe 2017 bis 2021
	Anzahl					
vom BAES erteilte Notfallzulassungen für Pflanzenschutzmittel	43	54	50	56	52	255
Abweisungen von Anträgen auf Notfallzulassungen	–	2	4	7	9	22

BAES = Bundesamt für Ernährungssicherheit

Quellen: Europäische Kommission; BAES

Das BAES erteilte in den Jahren 2017 bis 2021 für 49 Pflanzenschutzmittel wiederholt eine Notfallzulassung in zumindest drei aufeinanderfolgenden Jahren, für 21 Pflanzenschutzmittel in allen fünf Jahren; dies entsprach einem Anteil von 79 % der Notfallzulassungen im überprüften Zeitraum. Das BAES begrenzte die Anzahl der Notfallzulassungen im Falle wiederholter Beantragungen nicht.

(5) Einige per Notfall zugelassene Pflanzenschutzmittel (im Jahr 2021 fünf) wiesen eine hohe (Öko-)Toxizität auf, ihre Wirkstoffe waren von der Europäischen Kommission nicht mehr regulär zugelassen (Kategorie 6). Unter diesen befanden sich auch Neonicotinoide, deren Verwendung die Europäische Kommission für die Behandlung von Saatgut aufgrund ihrer Gefährlichkeit für Bienen im Jahr 2018 im Freiland

⁸⁵ Siehe z.B. die Abschnitte 1 und 9 des Pflanzenschutzmittelgebührentarifs 2020 des BAES: Die Grundgebühr, die Gebühr für die Vollständigkeitsprüfung und die Begutachtungsgebühr lagen bei einer Notfallzulassung bei rd. 2.000 EUR. Im Fall einer Zulassung, bei der Österreich die Bewertung für die Zone als berichterstattender Mitgliedstaat vornahm, lagen sie zwischen rd. 56.000 EUR und rd. 63.000 EUR (bei zonenübergreifender Bewertung). Die Gebühren für andere Zulassungen – u.a. Erneuerungen der Zulassung, gegenseitige Anerkennungen, Parallelhandel – lagen zwischen diesen beiden Beträgen. Nur die Gebühren für rein formale Zulassungsentscheidungen, Abänderungen von Amts wegen und Genehmigungen für wissenschaftliche Versuche lagen unter den Gebühren für Notfallzulassungen.

⁸⁶ Die Anzahl der Notfallzulassungen lag 2012 bei 26, 2013 und 2014 bei 29, 2015 bei 37 und 2016 bei 40.

untersagte. Für ein Teilverbot bzw. einen Entzug der Zulassung – im Freiland – der drei schädlichsten Neonicotinoid-Wirkstoffe (Clothianidin, Thiamethoxam und Imidacloprid) auf EU-Ebene stimmte auch Österreich im Jahr 2018⁸⁷. Dennoch erteilte das BAES in den Jahren 2019 und 2022 Notfallzulassungen für Pflanzenschutzmittel mit den Wirkstoffen Clothianidin bzw. Thiamethoxam.

Der Europäische Gerichtshof erklärte im Jänner 2023 die Erteilung von Notfallzulassungen für Pflanzenschutzmittel mit den verbotenen Neonicotinoiden (Clothianidin und Thiamethoxam) zur Behandlung von Saatgut – für die Verwendung im Freiland – für unzulässig. Er begründete dies auch mit Art. 14 Abs. 1 der Nachhaltigkeits-Richtlinie–Pestizide. Nach diesem haben die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um den Pflanzenschutz mit geringer Pestizidverwendung zu fördern, wobei – wann immer möglich – nicht-chemischen Methoden der Vorzug zu geben ist.⁸⁸

Das Land Burgenland erteilte ab 2019 – wie andere Länder auch – keine Bestätigung für das Vorliegen eines Notfalls im Hinblick auf eine Notfallzulassung von Neonicotinoiden. Dementsprechend erließ das BAES für diese Länder keine Notfallzulassungen mehr.

(6) Die Europäische Kommission berichtete dem EU-Parlament und dem Rat im Jahr 2020, dass die Anzahl der Notfallzulassungen EU-weit seit 2011 um 300 % angestiegen sei, und wies auch auf das Problem wiederholter Notfallzulassungen hin.⁸⁹

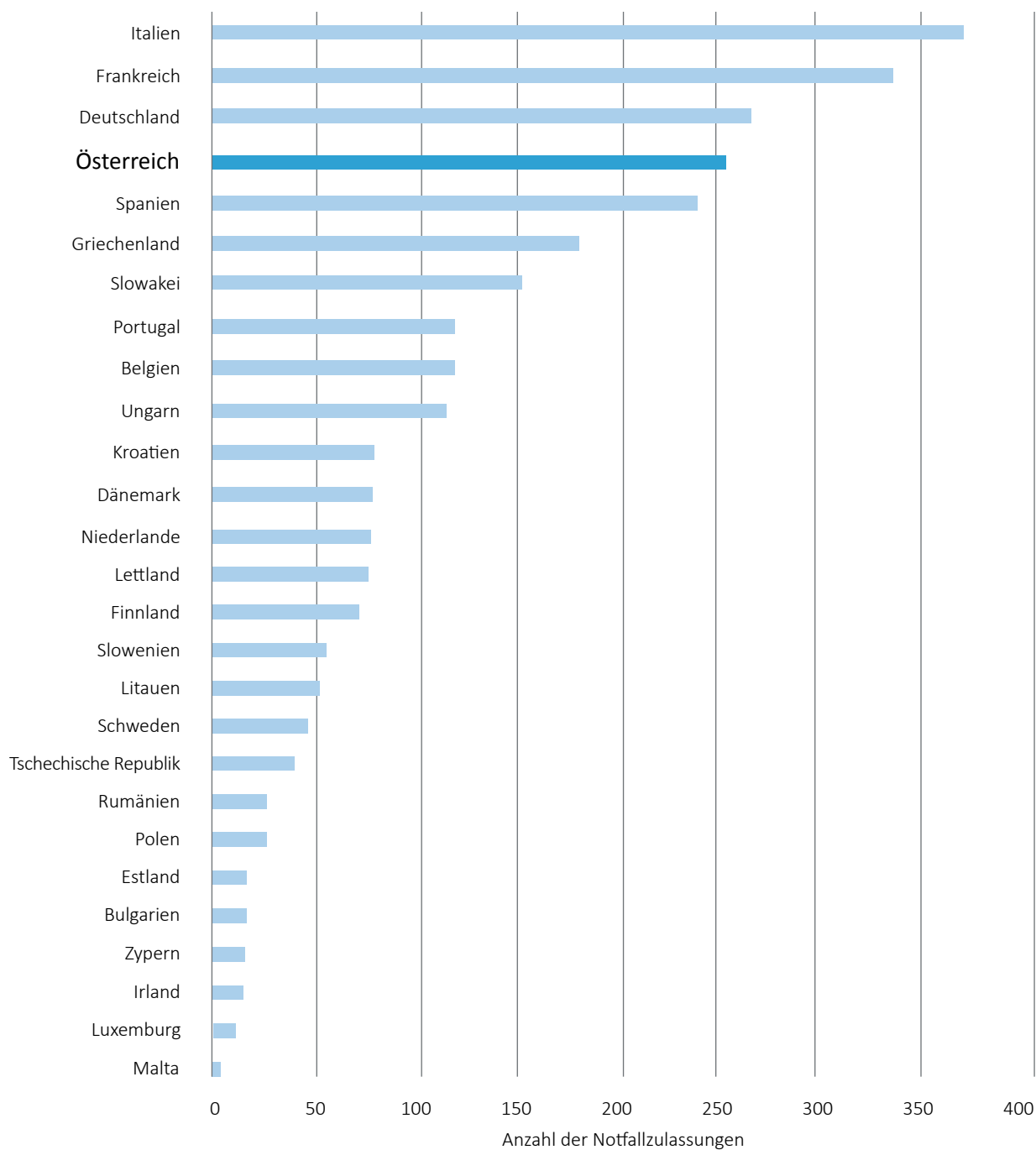
⁸⁷ ein Vertreter der damaligen Landwirtschaftsministerin im Verwaltungsausschuss der Europäischen Kommission

⁸⁸ siehe EuGH 19. Jänner 2023, C–162/21, insbesondere Rz 44

⁸⁹ Da mehr als 90 % der Notfallzulassungen für Pflanzenschutzmittel erteilt würden, die genehmigte Wirkstoffe enthielten, scheine es, dass die Mitgliedstaaten Notfallzulassungen nutzten, um Verzögerungen bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln zu vermeiden und Zulassungen gegenseitig anzuerkennen. Zudem würden einzelne Notfallzulassungen Jahr für Jahr immer wieder erteilt. Die Europäische Kommission versprach eine vermehrte Beaufsichtigung und auch Untersagung von Notfallzulassungen, eine größere Transparenz durch die Veröffentlichung der Notfallzulassungen und eine Konkretisierung der Kriterien für die Erteilung von Notfallzulassungen.

Wie die nachstehende Abbildung zeigt, erteilte Österreich mehr Notfallzulassungen als andere EU-Mitgliedstaaten:

Abbildung 7: Notfallzulassungen der EU-Mitgliedstaaten in den Jahren 2017 bis 2021



Quelle: Europäische Kommission; Darstellung: RH

Als Gründe dafür nannte das BAES

- das Entstehen von Indikationslücken⁹⁰ bei Zulassungen, die besonders für geringfügige Verwendungen⁹¹ von Bedeutung sind,
- die geringe Anzahl neu genehmigter Wirkstoffe und
- das witterungsbedingt verstärkte Auftreten von Schaderregern.

14.2 (1) Der RH wies auf die im EU-Vergleich große Anzahl von Notfallzulassungen in Österreich hin, im Besonderen

- auf jene mit besonders gefährlichen, in der EU nicht mehr zugelassenen Wirkstoffen und
- auf den starken Anstieg von Notfallzulassungen im Zeitraum 2017 bis 2021 im Vergleich zum Zeitraum vor 2017.

Er beurteilte die Entwicklung der Notfallzulassungen kritisch, weil dadurch strengere Standard-Zulassungsverfahren umgangen werden konnten. Die im Vergleich zu Standard-Zulassungsverfahren günstigeren Gebühren für Notfallzulassungen boten für Unternehmen einen Anreiz, eher Anträge auf Notfallzulassungen als Anträge auf Standard-Zulassung zu stellen. Dies trug insgesamt zur mangelnden Kostendeckung durch die Antragsgebühren des BAES bei.

Der RH bemängelte weiters, dass das BAES für 49 Pflanzenschutzmittel im überprüften Zeitraum wiederholt eine Notfallzulassung (bis zu fünfmal) erteilte. Dies führte der RH auf Schwächen im System der Alternativenprüfung durch die AGES zurück (TZ 16).

Der RH hielt zudem kritisch fest, dass das BAES noch Notfallzulassungen für zwei – für Bienen besonders schädliche – Neonicotinoid-Wirkstoffe erteilte, obwohl Österreich im Jahr 2018 auf EU-Ebene für ein Teilverbot (Entzug der Zulassung im Freiland) dieser Wirkstoffe gestimmt hatte. Er wies darauf hin, dass der Europäische Gerichtshof im Jänner 2023 Notfallzulassungen für Pflanzenschutzmittel mit verbotenen Neonicotinoiden für die Verwendung im Freiland – ab Inkrafttreten des Verbots im Jahr 2019 – als unzulässig beurteilte.

(2) Da eine Notfallzulassung durch das BAES von der Bestätigung des jeweiligen Landes über das Vorliegen eines Notfalls abhing, kam den Ländern eine entscheidende Rolle im Zulassungsprozess zu. Durch länderspezifische Entscheidungen über

⁹⁰ Anwendungsgebiete von geringfügigem Umfang, für die es keine oder nur eingeschränkte Bekämpfungsverfahren gibt (z.B. bei Gemüse, Obst, Wein, Hopfen oder Zierpflanzen); in Österreich handelt es sich dabei um jene Kulturpflanzen, die eine Anbaufläche von 10.000 ha nicht überschreiten bzw. bei großen Kulturen um die Behandlung von außergewöhnlichen Schaderregern.

⁹¹ gemäß Art. 51 EU-Pflanzenschutzmittelverordnung

das Vorliegen eines Notfalls konnte damit der Einsatz äußerst umstrittener Pflanzenschutzmittel ermöglicht oder verhindert werden.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium und dem BAES,

- das System der Alternativenprüfung bei Notfallzulassungen für Pflanzenschutzmittel weiterzuentwickeln und Alternativenprüfungen häufiger durchzuführen, um die Anzahl der Notfallzulassungen zu reduzieren (siehe TZ 16),
- für die wiederholte Notfallzulassung eines Pflanzenschutzmittels eine Höchstzahl festzulegen und
- die Gebühren für Notfallzulassungen an jene von Standard-Zulassungsverfahren anzugleichen.

14.3 (1) Laut Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums sei eine Begrenzung von Anträgen auf Notfallzulassungen nicht möglich. Nach den verwaltungsrechtlichen Vorschriften sei jeder Antrag – im Gegensatz zum sogenannten „Windhundverfahren“ – zu behandeln und einer Erledigung zuzuführen.

(2) Das BAES teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Prüfung der vorhandenen Alternativen im Sinne des Art. 53 EU-Pflanzenschutzmittelverordnung durch den Bereich Wirksamkeit im Rahmen der Zulassungsbewertung durchgeführt werde. Dieser sehe für die Notfallzulassung eines Pflanzenschutzmittels eine abweichend von Art. 28 leg. cit. durchzuführende Zulassung vor, weshalb die Gebühren eines Standard-Zulassungsverfahrens hinsichtlich ihres Aufwands geringer seien. Anträge auf Notfallzulassung würden als Einzelfallbewertung vorgenommen. Sollte ein wiederholter Antrag vorliegen, werde dieser mit der Bescheidaufgabe versehen, der Behörde eine Dokumentation und Zeitleiste über eine mögliche Zulassung gemäß Art. 28 leg. cit. vorzulegen.

14.4 Der RH erwiderte dem Landwirtschaftsministerium und dem BAES, dass die vom BAES erteilten Bescheidaufgaben bei Notfallzulassungen offenbar nicht ausreichen, die große Anzahl von wiederholten Notfallzulassungen von Pflanzenschutzmitteln einzuschränken. Eine Begrenzung der Anzahl von Notfallzulassungen hielt der RH im Wege von strengeren Auflagen oder vertieften Alternativenprüfungen bei wiederholten Notfallzulassungen für möglich. Die Gebühren von Notfallzulassungen sollten deutlich in Richtung Standard-Zulassungsverfahren für Pflanzenschutzmittel angehoben werden, um eine Umgehung der regulären Verfahren zu vermeiden und um Notfallzulassungen zumindest nicht finanziell attraktiv zu machen. Bereits eine vertiefte Alternativenprüfung durch die AGES (TZ 16) wäre aufwändiger und würde die Anhebung der Gebühren von Notfallzulassungen rechtfertigen. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Feststellungen zu einzelnen Verfahren

15.1 Der RH überprüfte ausgewählte Verfahren für Notfallzulassungen im Hinblick auf

- die Antragstellung,
- die Alternativenprüfung und
- die Kontrollen bzw. Kontrollmöglichkeiten.

Dabei wählte er insbesondere Verfahren mit wiederholten Zulassungen von Neonicotinoiden und anderen laut Pflanzenschutzmittelregister als gefährlich eingestuftten Wirkstoffen aus.⁹² Daraus war Folgendes festzustellen:

- Während bei Standard-Zulassungen nur das Unternehmen als Antragsteller infrage kam, welches das Pflanzenschutzmittel in Verkehr bringen wollte, konnten Anträge auf Notfallzulassungen auch von Interessenvereinigungen aus dem landwirtschaftlichen Bereich⁹³ gestellt werden. In einigen Fällen forderten sie Unternehmen zur Antragstellung auf, denen diese in der Regel nachkamen.⁹⁴
- In Niederösterreich war die Bestätigung eines Notfalls dem Amtlichen Pflanzenschutzdienst bei der Niederösterreichischen Landes-Landwirtschaftskammer übertragen. Das Bestätigungsschreiben übermittelte das Land an das BAES. Auch das Land Oberösterreich lagerte die Beurteilung des Vorliegens von Notfällen und andere Beurteilungen landwirtschaftlicher Natur an den Amtlichen Pflanzenschutzdienst bei der Landwirtschaftskammer aus. Andere Länder wie die Steiermark nahmen eine selbstständige Beurteilung der Notfallsituation vor.
- Die Anträge auf Notfallzulassungen wurden stets präventiv gestellt, ohne dass der Notfall bereits vorlag. Die Länder bzw. die Amtlichen Pflanzenschutzdienste bei den Landwirtschaftskammern bezogen sich bei ihren Bestätigungen häufig auf Notfallsituationen und Ertragseinbußen im laufenden oder vergangenen Jahr. Beispielsweise beantwortete das Land Burgenland die Anfrage des BAES über das Vorliegen eines Notfalls dahingehend, „dass der Schädling im Burgenland vorkommt, die betroffene Kultur vorhanden ist und bei Erreichen der Schadschwelle als bekämpfungswürdig eingestuft wird“. Das BAES erteilte die Notfallzulassung aufgrund dieser präventiven Einschätzung, ohne dass der Eintritt des Notfalls gewiss war und ohne die Anwendung an den tatsächlichen Eintritt eines Notfalls zu knüpfen.

⁹² bei denen z.B. die Zulassung des Wirkstoffs auf EU-Ebene mittlerweile entzogen wurde

⁹³ z.B. Vereinigung der österreichischen Rübenbauernorganisationen

⁹⁴ Der RH hatte bei einer Prüfung der Niederösterreichischen Landwirtschaftskammern (Reihe Kammer 2015/1, TZ 23) festgestellt, dass eine enge personelle Verflechtung durch Doppelfunktionen zwischen den Landwirtschaftskammern und kammernahen Einrichtungen wie Interessenverbänden bestand: 34 Dienstnehmer der Niederösterreichischen Landwirtschaftskammern übten auch eine Geschäftsführerfunktion in 43 kammernahen Fachverbänden, Vereinen und Unternehmen aus; der RH hatte auf mögliche Befangenheiten und Interessenkonflikte mit der Kammertätigkeit hingewiesen.

- Notfallzulassungen für Pflanzenschutzmittel der Kategorie 6 (u.a. auch Neonicotinoide) erteilte das BAES nur unter besonders strengen Auflagen (Einhaltung von Abständen, maximal zulässige Menge und Zeitpunkt des Einsatzes, technische Auflagen wie abdriftmindernde Düsen etc.). Zudem erließ es bei Notfallzulassungen der Kategorie 6 einen Maßnahmenkatalog für die Länder, der die Einbindung und Überwachung der angeordneten Maßnahmen durch diese vorsah. Zuständig für die Kontrolle dieser Auflagen waren die Länder.
- Trotz der zahlreichen Auflagen in den Notfallzulassungsbescheiden für die Kategorie 6 sahen die Pflanzenschutzmittelgesetze der Länder keine (strengeren) Aufzeichnungspflichten für die beruflichen Verwender vor. Zudem bestanden auch Grenzen der Kontrollierbarkeit, z.B. bei Indikationserweiterungen eines Pflanzenschutzmittels, das für andere Kulturen zugelassen war, und bei geografischen Einschränkungen von Notfallzulassungen.

Im Burgenland kontrollierte das zuständige Kontrollorgan der Gewässeraufsicht die Einhaltung der Auflagen von Notfallzulassungen nicht.

- 15.2 (1) Der RH hielt fest, dass die landwirtschaftlichen Interessenvertretungen in zahlreiche Verfahren zur Erteilung von Notfallzulassungen maßgeblich eingebunden waren. Dies betraf die Antragstellung, die Bestätigung des Notfalls und das Zurverfügungstellen von Informationen über mögliche Alternativen. Beispielsweise bestätigten in Niederösterreich und Oberösterreich der Amtliche Pflanzenschutzdienst bei der (jeweiligen Landes-)Landwirtschaftskammer das Vorliegen eines Notfalls. Dadurch konnten Interessenkonflikte auftreten, weil sowohl die Antragstellung als auch die Bestätigung des Notfalls – eine essenzielle Voraussetzung für eine Notfallzulassung – in der Sphäre derselben Institution standen.

Der RH empfahl daher dem BAES, bei Notfallzulassungen, insbesondere bei der wiederholten Erteilung einer Bewilligung,

- von den Ländern eine fundierte, ausreichend begründete, auf einer objektiven Überprüfung beruhende Bestätigung über das Vorliegen eines Notfalls zu verlangen und
- eine transparente Überprüfung möglicher Alternativen zu veranlassen.

(2) Weiters kritisierte der RH, dass das BAES die Notfallzulassungen für Pestizide nicht verpflichtend an das Vorliegen eines Notfalls knüpfte. Ergeht eine Zulassung unter der Bedingung, dass ein Notfall vorliegt, müsste der Einsatz des Pflanzenschutzmittels unterbleiben, wenn sich die Gefahr als weniger schwerwiegend erweist als ursprünglich erwartet.

Der RH empfahl daher dem BAES, die Bescheide für Notfallzulassungen mit einer Bedingung zu versehen, die die Zulässigkeit der Verwendung des Pflanzenschutzmittels vom tatsächlichen Eintritt der Gefahr in dem erwarteten Ausmaß abhängig macht.

(3) Der RH wies darauf hin, dass für die Verwendung der Pflanzenschutzmittel der Kategorie 6, die mit zahlreichen Auflagen verbunden war, keine strengeren Aufzeichnungspflichten für landwirtschaftliche Betriebe galten als für die Verwendung weniger risikoreicher Pflanzenschutzmittel.

Er empfahl dem Land Burgenland, sich dafür einzusetzen, dass in den Pflanzenschutzmittelgesetzen der Länder die Aufzeichnungspflichten der Betriebe bei Notfallzulassungen der Kategorie 6 ausgeweitet werden.

Er empfahl dem Land Burgenland, die Einhaltung der in den Notfallzulassungsbescheiden für Pflanzenschutzmittel enthaltenen Auflagen zu kontrollieren.

15.3 (1) Das BAES teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es den Empfehlungen des RH folgen werde. Eine Bescheidaufgabe für Notfallzulassungen, die die Zulässigkeit der Verwendung des Pflanzenschutzmittels vom tatsächlichen Eintritt der Gefahr in dem erwarteten Ausmaß abhängig macht, befinde sich in Ausarbeitung.

(2) Das Land Burgenland hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die Kontrolle von Auflagen im Rahmen von Notfallzulassungen zukünftig jedenfalls berücksichtigt werde. Bei der Auswahl der Betriebe könne jedoch nicht festgestellt werden, ob beim jeweiligen Betrieb ein derartig zugelassenes Produkt eingesetzt worden sei oder eingesetzt werde. Es sei allerdings nicht für die Erteilung von Notfallzulassungen von Pflanzenschutzmitteln zuständig. Ob die Stellungnahme des Landes im Rahmen von Notfallzulassungen ausreichend determiniert und schlüssig für die Gewährung einer Notfallzulassung sei, habe letztlich die Zulassungsstelle zu entscheiden. Die Ausführungen des burgenländischen Sachverständigen zur Notfallzulassung seien in der dargestellten Form von der bewilligenden Stelle als ausreichend angesehen worden.

Alternativenprüfung

16.1 (1) Die Europäische Kommission erließ zu den Notfallzulassungen unverbindliche Guidance–Dokumente. Diese enthielten Empfehlungen

- zu einer umfassenden Alternativenprüfung,
- zu einer Abwägungsentscheidung, ob mögliche Alternativen angemessen sind und eine Nichtbeherrschung der Gefahr zu einem unvermeidbaren Schaden für die Pflanzenproduktion und die Ökosysteme führen wird, sowie
- zu einer umfassenden Dokumentation dieser Schritte.

Antragsteller hatten – auch nach den Leitlinien des BAES bei Notfallzulassungen der Kategorien 2 bis 6 – zu dokumentieren, dass keine Alternativen im Hinblick auf andere chemisch–synthetische Pflanzenschutzmittel, auf mechanische Alternativen oder auf Maßnahmen des integrierten Pflanzenschutzes bestanden.

Nach Ansicht der Generalanwältin des Europäischen Gerichtshofs im Verfahren betreffend die Notfallzulassung von verbotenen Neonicotinoiden⁹⁵ (TZ 14) sollte die begutachtende Stelle im Hinblick auf mögliche Alternativen selbst eine sorgfältige und unvoreingenommene Prüfung durchführen, die auf den zuverlässigsten verfügbaren wissenschaftlichen Daten und neuesten Ergebnissen der internationalen Forschung zu beruhen hatte. Daher durfte die begutachtende Stelle Informationen des Antragstellers nicht ungeprüft übernehmen, sondern hatte sie kritisch zu würdigen und musste auch relevante Informationen aus anderen Quellen berücksichtigen.

Die für die Zulassung verantwortliche Stelle – in Österreich das BAES – hatte im Hinblick auf mögliche Alternativen eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen, die eine Abwägung der gegensätzlichen Interessen im Lichte des Vorsorgeprinzips beinhaltete. Abzuwägen wäre dabei, ob

- die Vorteile der Verwendung des Pflanzenschutzmittels für die Sicherstellung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft (und damit die Vermeidung von möglichen Ertragseinbußen)
- die Risiken für Menschen, Tiere und die Umwelt, die mit der Verwendung des Mittels verbunden sind,

überwiegen.

Die Durchführung derartiger Verhältnismäßigkeitsprüfungen durch das BAES war nicht dokumentiert und somit nicht nachvollziehbar (siehe auch TZ 10).

⁹⁵ siehe die Schlussanträge der Generalanwältin des EuGH vom 8. September 2022 in der Rechtssache C–162/21, *Pesticide Action Network Europe u.a.*, Rz 27 ff.

Die Abteilung RISK der AGES vertrat gegenüber dem RH die Ansicht, dass die Landwirtschaft infolge der Zulassungsentscheidungen keine Ertragseinbußen hinzunehmen habe.

(2) Nach der EU-Pflanzenschutzmittelverordnung galt für die Pflanzenschutzmittelzulassung das Antragsprinzip: Im Regelfall hatte das Unternehmen, das ein Pflanzenschutzmittel in Verkehr bringen wollte, einen Antrag auf Zulassung einzubringen. Anträge auf Notfallzulassungen konnten auch Interessenvereinigungen der Landwirtschaft oder staatliche Stellen mit Zustimmung des Herstellers einbringen. In der Praxis brachten staatliche Stellen wie Amtliche Pflanzenschutzdienste derartige Anträge in der Regel nicht ein.

Bei der Prüfung möglicher wirksamer alternativer chemisch-synthetischer Pflanzenschutzmittel, die weniger gravierende Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch und Tier oder auf die Umwelt hatten als das mittels Notfallzulassung beantragte Pflanzenschutzmittel, war die AGES daher auf einen Antrag – etwa auf Indikationserweiterung⁹⁶ – des Herstellers dieses alternativen Pflanzenschutzmittels oder einer Interessenvereinigung angewiesen. Lag ein derartiger Antrag nicht vor, bezog die AGES diese alternative Möglichkeit nicht in ihre Betrachtung ein.

Eine transparente und nachvollziehbare Verhältnismäßigkeitsprüfung in Form einer Abwägung der gegensätzlichen Interessen im Lichte des Vorsorgeprinzips durch das BAES, bei der auch mögliche Ertragseinbußen oder eine Umstellung der Pflanzenproduktion in die Betrachtung einfließen, war in den überprüften Fällen nicht erkennbar. Die Fachabteilung „Wirksamkeit“ der AGES stützte sich im Rahmen der Alternativenprüfung auch auf die Aussagen von Beratern sowie aus der landwirtschaftlichen Praxis. Die Antragsteller wiesen häufig auf die Gefahr von Resistenzen bei alternativen Produkten hin, was die AGES akzeptierte.

Nach der vorliegenden Dokumentation prüfte die AGES mögliche Alternativen bei wiederholten Anträgen auf Notfallzulassung nicht strenger als bei Erstanträgen auf Notfallzulassung. Erst in den Jahren 2020 und 2021 lehnte das BAES vermehrt Anträge ab, u.a. aufgrund vorhandener Alternativen (siehe Tabelle 7 in TZ 14).

- 16.2 (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass bei Notfallzulassungen die Durchführung von Verhältnismäßigkeitsprüfungen durch das BAES im Hinblick auf mögliche Alternativen – nämlich eine Abwägung der gegensätzlichen Interessen „Gesundheitsschutz von Menschen und Tieren sowie Umweltschutz“ und „Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft“ – nicht nachvollziehbar war. Für eine Verhältnismäßigkeitsprüfung wäre es auch notwendig, mögliche Ertragseinbußen der Landwirtschaft einerseits und allfällige Mehrkosten durch alternative Anwendungen andererseits in die

⁹⁶ Pflanzenschutzmittel werden für bestimmte Anwendungen (Kulturen) zugelassen; durch eine Indikationserweiterung kann diese Zulassung auch auf andere Kulturen ausgedehnt werden.

Abwägungen einzubeziehen. Dies war den Ausführungen der Generalanwältin des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache C-162/21 zu entnehmen und stand im Widerspruch zur Rechtsansicht der Abteilung RISK der AGES.

Der RH sah die Verpflichtung, eine Verhältnismäßigkeitsprüfung durchzuführen, aufgrund der Judikatur des Europäischen Gerichtshofs zu ähnlichen EU-rechtlichen Fragestellungen als wahrscheinlich an. Ohne Abwägung der gegensätzlichen Interessen wären zudem nach Ansicht des RH weder die Reduktionsziele bei den Pestiziden erreichbar noch die allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes nach der Nachhaltigkeits-Richtlinie-Pestizide umsetzbar.

Der RH empfahl dem BAES, auf Basis von Alternativenprüfungen der AGES eine transparente und nachvollziehbare Verhältnismäßigkeitsprüfung über mögliche Alternativen durchzuführen.

(2) Der RH bemängelte weiters, dass bei wiederholten Notfallzulassungen keine vertiefte Alternativenprüfung stattfand.

Er empfahl daher dem BAES, bei wiederholter Beantragung von Notfallzulassungen von den Antragstellern eine vertiefte Alternativenprüfung einzufordern und bei Nichtvorlage von Alternativen durch die Antragsteller die AGES mit dieser vertieften Alternativenprüfung zu beauftragen.

Der RH wies zudem darauf hin, dass die AGES bei Prüfung möglicher wirksamer chemisch-synthetischer Alternativen durch die EU-Pflanzenschutzmittelverordnung eingeschränkt war. Sie konnte alternative chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel mit weniger gravierenden Auswirkungen ohne diesbezügliche Zulassungsanträge von Herstellern oder Interessenvereinigungen nicht in die Betrachtung miteinbeziehen. Dadurch war es möglich, dass die ökologisch und ökonomisch zweckmäßigste Alternative keine Berücksichtigung fand.

Der RH empfahl dem BAES und der AGES, bei Notfallzulassungen – insbesondere jenen der Kategorie 6 – auch alternative chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel mit weniger gravierenden Auswirkungen in ihre Betrachtung einzubeziehen und gegebenenfalls die dafür notwendigen Anträge durch Hersteller, Interessenvereinigungen oder staatliche Stellen zu veranlassen.

- 16.3 Das BAES teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Prüfung der vorhandenen Alternativen im Sinne des Art. 53 EU-Pflanzenschutzmittelverordnung durch den Bereich Wirksamkeit im Rahmen der Zulassungsbewertung durchgeführt werde. Der Empfehlung zur verbesserten Transparenz werde gefolgt. Im Hinblick auf eine vertiefte Alternativenprüfung arbeite das BAES bereits an einer Änderung des Antragsformulars zur Umsetzung dieser Empfehlung.

Auswirkungen auf die Umwelt

Auswirkungen auf Grundwasser und Oberflächengewässer

- 17.1 (1) Im Regierungsprogramm 2020–2024 war u.a. die Risikoforschung über negative Auswirkungen von Pestiziden und deren Metaboliten⁹⁷ sowie über deren Auswirkung auf die Biodiversität als Ziel verankert.

(2) Grundwasser

Im Rahmen der verpflichtenden Untersuchungen nach der Wasserrahmenrichtlinie⁹⁸ führte das Landwirtschaftsministerium zusammen mit dem Umweltbundesamt und den Ländern eine belastungsorientierte Überwachung des Grundwassers auch im Hinblick auf Pestizide durch. Die Beprobung von 1.984 Messstellen im Zeitraum 2018 bis 2020 zeigte folgende Ergebnisse:

- Bei 326 Messstellen (16 %) wurde der Schwellenwert⁹⁹ von 0,1 µg/l überschritten.¹⁰⁰
- Aufgrund von Überschreitungen der Kriterien der „Qualitätszielverordnung Chemie Grundwasser“¹⁰¹ bei einem Metaboliten¹⁰² verfehlten die Grundwasserkörper „Böhmische Masse“ (Planungsraum „March“) und „Südliches Wiener Becken–Ostrand“ (Planungsraum „Donau unterhalb Jochenstein“) den guten chemischen Zustand.¹⁰³
- Das Risiko, den guten Zustand bis 2027 nicht zu erreichen, wiesen aufgrund des Auftretens der Pflanzenschutzmittel–Wirkstoffe Bentazon, Dicamba und Hexazinon sowie verschiedener Metaboliten insgesamt sieben Grundwasserkörper auf.
- Auch (seit 1985) verbotene Stoffe wie Atrazin wies die Beprobung im Grundwasser nach. Die Ursachen für deren Vorkommen waren größtenteils ungeklärt, infrage kamen z.B. die lange Verweildauer der Stoffe, aber auch die rechtswidrige Verwendung von Pflanzenschutzmitteln mit diesen Wirkstoffen.

⁹⁷ Abbauprodukte von Pflanzenschutzmitteln in Organismen oder in der Umwelt

⁹⁸ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik

⁹⁹ Der Schwellenwert nach der Wasserrahmenrichtlinie ist die Umweltqualitätsnorm zur Beschreibung des guten chemischen Zustands des Grundwassers. Der Schwellenwert von 0,1 µg/l entspricht auch dem Grenzwert nach der Trinkwasserverordnung für das Grundwasser.

¹⁰⁰ Dieser EU–rechtlich vorgegebene Grenzwert für Pestizide zielte nur auf die Gesundheit, jedoch nicht auf die Erhaltung der Biodiversität ab, weil davon ausgegangen wurde, dass sich im Grundwasser üblicherweise keine Lebewesen befinden. Neben dem Einzelschwellenwert von 0,1 µg/l (für einige wenige Pestizide war dieser strenger) gab es noch einen Summenschwellenwert von 0,5 µg/l.

¹⁰¹ BGBl. II 98/2010 i.d.g.F.

¹⁰² Dimethachlor oder Metazachlor; eine genaue Zuordnung war nicht möglich, weil diese Wirkstoffe strukturgleich sind.

¹⁰³ siehe den 13. Umweltkontrollbericht des Umweltbundesamts aus 2022, S. 71 und 72

Überschreitungen der Schwellenwerte beim Grundwasser waren vor allem für Städte, Wasserverbände und Wassergenossenschaften wegen der Trinkwasserversorgung relevant. Als Folge davon mussten Wasserversorger wie Gemeinden und Verbände oder auch Nutzerinnen und Nutzer zur Gefahrenabwehr teilweise aufwändige Investitionen tätigen, wie die Errichtung von Ringleitungen.

Das Landwirtschaftsministerium führte in den Jahren 2016 und 2017 gemeinsam mit dem Umweltbundesamt und den Ländern ein zusätzliches Pestizidscreening¹⁰⁴ im Grundwasser an 192 potenziell belasteten Messstellen¹⁰⁵ durch. Grenzwertüberschreitungen wurden im Nahbereich von Sonderkulturen und intensiver Landwirtschaft, Pestizidherstellern und Pestizidhändlern, Abfallsammlern und –behandlern, Abwasserbehandlern, Friedhöfen und der Bahn festgestellt:

- Von 610 untersuchten Pestizid–Wirkstoffen und Metaboliten wurden an 36 der 192 Messstellen (19 %) Grenzwertüberschreitungen festgestellt.
- Dabei waren 58 von 126 Einzelwertüberschreitungen (46 %) auf Wirkstoffe zurückzuführen, die in Österreich nicht mehr zugelassen waren.
- Weitere 24 von 126 Einzelwertüberschreitungen (19 %) betrafen Neonicotinoide, für die die Europäische Kommission aufgrund ihrer besonderen Toxizität ein Verbot als Beiz– und Spritzmittel im Freiland ab Ende 2018 beschlossen hatte.

(3) Oberflächengewässer

Für die Oberflächengewässer enthielt die „Qualitätszielverordnung Chemie Oberflächengewässer“¹⁰⁶ 26 europäisch harmonisierte Grenzwerte und sieben nationale Grenzwerte für Pestizide bei über 600 möglichen Einzelstoffen (Wirkstoffe und Metaboliten). Die nationalen Grenzwerte wurden letztmalig bei Erlassung der Verordnung im Jahr 2006 überarbeitet. Die ökotoxikologische Beurteilung von vorgefundenen Pestiziden in Oberflächengewässern war daher im Gegensatz zum Grundwasser aufgrund der zum Großteil fehlenden Grenzwerte deutlich schwieriger;¹⁰⁷ es gab eine große Bandbreite von Interpretationen ihrer Gefährlichkeit.

¹⁰⁴ im Rahmen eines Sondermessprogramms

¹⁰⁵ Diese waren nur teilweise deckungsgleich mit den Messstellen nach der Wasserrahmenrichtlinie; 70 % der Messstellen waren neu.

¹⁰⁶ BGBl. II 96/2006 i.d.g.F.

¹⁰⁷ Es gab keine einheitlichen Grenzwerte wie beim Grundwasser.

Bei den Untersuchungen und Bewertungen nach der Wasserrahmenrichtlinie wurde für keinen in der „Qualitätszielverordnung Chemie Oberflächengewässer“ geregelten Stoff eine Überschreitung der chronischen Zielvorgaben festgestellt und im Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplan 2021 ausgewiesen.¹⁰⁸ Neben der geringen Anzahl an beprobten Pestiziden waren im Bereich von Kleingewässern, bei denen aufgrund der geringeren Wassermenge eine höhere Konzentration von Pestiziden zu erwarten war, allerdings nur wenige reguläre Messstellen eingerichtet. Bei den Untersuchungen bzw. Messungen in Österreich wurden zudem keine Ereignisproben nach Niederschlägen gezogen; nur die im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie als Standard vorgegebenen Schöpfproben kamen zur Anwendung.

Das Landwirtschaftsministerium untersuchte im Jahr 2015 gemeinsam mit dem Umweltbundesamt im Rahmen eines Pestizid-Sondermessprogramms 44 Fließgewässer – darunter auch einige Kleingewässer – und vier Seen auf rd. 550 Einzelstoffe (Wirkstoffe und Metaboliten)¹⁰⁹:

- Von den rd. 550 im Rahmen des Sondermessprogramms untersuchten Pflanzenschutzmittelwirkstoffen und Metaboliten wurden 95 in zumindest einer Probe nachgewiesen, darunter besonders häufig Glyphosat und mehrere Neonicotinoide¹¹⁰.
- Während Seen und die alpinen oder in Waldgebieten beprobten Kleingewässer nicht oder nur sehr gering belastet waren, fanden sich hohe Konzentrationen von Pestiziden und deren Metaboliten an den Messstellen mit intensiver landwirtschaftlicher Nutzung¹¹¹.
- Für 80 Wirkstoffe fanden sich Maximalkonzentrationen über dem für das Grundwasser maßgeblichen Grenzwert bzw. Schwellenwert von 0,1 µg/l, für 20 Wirkstoffe Maximalkonzentrationen über 1 µg/l.

Nur für zwei der im Sondermessprogramm vorgefundenen Wirkstoffe war in der „Qualitätszielverordnung Chemie Oberflächengewässer“ ein Grenzwert festgelegt; dieser wurde nicht überschritten. Eine biologische Untersuchung nach den Bewertungsmethoden „Makrozoobenthos gemäß der Qualitätszielverordnung Ökologie“

¹⁰⁸ Es gab 100 Überblicksmessstellen an Oberflächengewässern.

¹⁰⁹ Dieses Sondermessprogramm wurde zur Zeit der Gebarungsüberprüfung wiederholt, allerdings wurden nur noch 29 Fließgewässer untersucht; die Ergebnisse waren laut Landwirtschaftsministerium in Bearbeitung.

¹¹⁰ Insgesamt 1.220 Nachweise; am häufigsten Herbizid-Wirkstoffe oder deren Metaboliten (60), am geringsten Insektizide (15); von den 95 Stoffen waren 55 im Untersuchungszeitraum zugelassene Wirkstoffe. Von den als besonders bedenklich eingestuften Wirkstoffen und Metaboliten wurden folgende am häufigsten nachgewiesen: (1.) AMPA, ein Abbauprodukt von Glyphosat (in mehr als 100 Proben nachgewiesen), (2.) Glyphosat und das Neonicotinoid Thiacloprid (in 51 bis 100 Proben nachgewiesen) sowie (3.) das Neonicotinoid Imidacloprid, Tebuconazol und Metazachlor ESA (in 26 bis 50 Proben nachgewiesen).

¹¹¹ An 75 % der beprobten Fließgewässermessstellen war eine landwirtschaftliche Nutzung gegeben, während 25 % der Messstellen in Einzugsgebieten lagen, die überwiegend durch Wald gekennzeichnet waren; davon 34 % intensive landwirtschaftliche Nutzung (zu mehr als 60 % als Acker- oder Grünland genutzt), 23 % ausgeprägte landwirtschaftliche Nutzung (zu weniger als 60 % als Acker- oder Grünland genutzt) und 18 % Mischnutzung.

und SPEAR_{Pesticides} kam zu folgender Einstufung des ökologischen Zustands der untersuchten Fließgewässer:

Tabelle 8: Einstufung von 34 Fließgewässern im Bereich landwirtschaftlicher Nutzung

ökologische Zustandsklasse		sehr gut	gut	mäßig	unbefriedigend	schlecht
untersuchte Gewässer in der jeweiligen Zustandsklasse	Anzahl	–	6	15	12	1
	in %	–	18	44	35	3

Quelle: Wassergütebericht 2013 bis 2015

Im Rahmen des Pestizidmonitorings von Kleingewässern in Deutschland stellte auch das deutsche Umweltbundesamt bei der Beprobung¹¹² von mehr als 100 Fließgewässerabschnitten in der Nähe von landwirtschaftlichen Flächen erhebliche Belastungen fest:

- Der in der Pflanzenschutzmittel-Zulassung maßgebliche RAK-Wert (maximal zulässige Konzentration eines Wirkstoffs im behördlichen Zulassungsverfahren¹¹³) war bei 73 % der Gewässer überschritten. Da das österreichische Umweltbundesamt im Unterschied zum deutschen Umweltbundesamt nicht in die Risikobewertung von Pflanzenschutzmitteln eingebunden war (insbesondere Ökotoxikologie und Umweltverhalten), wurde dieser RAK-Wert in Österreich bisher nicht im Rahmen des Gewässermonitorings gemessen.
- Bei den Beprobungen fanden nicht nur die im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie als Standard vorgegebenen Schöpfproben statt, sondern auch Ereignisproben nach Niederschlägen. Diese wiesen eine bis zu zehnfach höhere Belastung als die Schöpfproben auf, ließen jedoch in Kombination mit den Schöpfproben realistischere Ergebnisse erwarten, weil Oberflächenabfluss und Eintrag in die Gewässer vor allem bei Niederschlägen bestehen.¹¹⁴

- 17.2 (1) Der RH hielt fest, dass das Landwirtschaftsministerium aufgrund zahlreicher Messstellen und regelmäßiger Beprobungen einen guten Überblick über die Pestizidbelastung im Grundwasser hatte. Er wies allerdings darauf hin, dass seit langem nicht mehr zugelassene Wirkstoffe wie Atrazin im Grundwasser nachweisbar waren. Der RH hob das von diesen Wirkstoffen ausgehende Risiko für die Gesundheit und

¹¹² im Rahmen einer Pilotstudie zum deutschen Nationalen Aktionsplan

¹¹³ Diese stellt die regulatorisch akzeptable Konzentration von Pflanzenschutzmittelwirkstoffen in Gewässern dar.

¹¹⁴ In Deutschland kam auch der SPEAR_{Pesticides}-Index für Pflanzenschutzmittel zur Anwendung. Dieser verbindet biologische Untersuchungen an Gewässern mit der chemischen Belastung. Über 80 % der untersuchten Fließgewässerabschnitte erfüllten die Qualitätskriterien für einen guten Zustand nicht. Zudem konnte nachgewiesen werden, dass die in der Zulassung geltenden Grenzwerte aquatische Organismen und Insektenarten nicht ausreichend schützen und andere Umweltbelastungen wie Nährstoffgehalt dabei nur eine untergeordnete Rolle spielen.

die Umwelt hervor. Die Ursachen für das Vorkommen dieser Stoffe im Grundwasser waren großteils ungeklärt, infrage kamen z.B. die lange Verweildauer der Stoffe, aber auch die rechtswidrige Verwendung von Pflanzenschutzmitteln mit diesen Wirkstoffen. Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlung zur Verbesserung der Datenlage über die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln (TZ 7), weil diese Daten die Basis für eine mögliche Ursachenforschung darstellten.

(2) Bei den Oberflächengewässern reichten das Monitoring nach der Wasserrahmenrichtlinie und die Pestizid-Sondermessprogramme nach Einschätzung des RH nicht aus, um einen Überblick über die tatsächliche Belastungssituation zu erhalten. Das zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durchgeführte Sondermessprogramm umfasste nur rd. 30 Gewässer, davon lediglich einige Kleingewässer im Nahbereich intensiver landwirtschaftlicher Nutzung; es enthielt zudem auch Gewässerabschnitte ohne landwirtschaftlichen Bezug (Wald, alpiner Bereich).

Die in einigen Kleingewässern festgestellten hohen Pestizidbelastungen stellten nach Ansicht des RH vor allem eine Bedrohung für die Biodiversität und für bestehende Ökosysteme dar. Er wies auf die Ergebnisse des Pestizid-Sondermessprogramms hin, wonach von 34 Fließgewässern im landwirtschaftlichen Bereich rd. 80 % keinen guten ökologischen Zustand aufwiesen. Zudem waren beim Pestizid-Sondermessprogramm in den Oberflächengewässern Wirkstoffe und Metaboliten besonders häufig nachweisbar, die wegen ihrer Toxizität sehr umstritten (z.B. Glyphosat) oder mittlerweile nicht mehr zugelassen sind (z.B. mehrere Neonicotinoide). Der RH wies weiters kritisch darauf hin, dass im Sondermessprogramm eine Vielzahl an Pestiziden vorgefunden wurde, für die keine Grenzwerte in der „Qualitätszielverordnung Chemie Oberflächengewässer“ festgelegt waren.

Der RH empfahl daher dem Landwirtschaftsministerium, den Fokus des Pestizid-Monitorings auf Kleingewässer in Bereichen intensiver Landwirtschaft zu legen, um die tatsächlichen Belastungen in diesen Gewässern auszuweisen und entsprechende Maßnahmen ergreifen zu können. Dabei wären nicht nur Schöpfproben, sondern auch Ereignisproben zu ziehen und der in der Pflanzenschutzmittel-Zulassung maßgebliche RAK-Wert zu messen.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium zudem, die in der „Qualitätszielverordnung Chemie Oberflächengewässer“ seit dem Jahr 2006 unverändert enthaltenen Grenzwerte zu überarbeiten und an den Stand der Wissenschaft und Technik anzupassen. Die Überarbeitung der bestehenden Grenzwerte sollte vor allem im Hinblick auf die im Rahmen des Pestizid-Sondermessprogramms vorgefundenen Wirkstoffe und Metaboliten erfolgen und die Festlegung neuer Grenzwerte für seitdem zugelassene Wirkstoffe ermöglichen.

- 17.3 Das Landwirtschaftsministerium führte in seiner Stellungnahme aus, dass ein Monitoring-Programm in Kleingewässern in Bereichen intensiver Landwirtschaft im Rahmen der Gewässerzustandsüberwachungsverordnung (GZÜV) für das Jahr 2025 vorgesehen sei. Dieses werde für den Zeitraum 2025 bis 2027 geplant, die Messstellenfestlegung und Vergabe gemäß Bundesvergabegesetz würden voraussichtlich bis Mitte 2024 erfolgen. Im Zuge der operativen Überwachung von Fließgewässern sei u.a. eine Erfassung kleinerer Fließgewässer mit einem hohen Anteil an landwirtschaftlichen Nutzflächen im Einzugsgebiet über den Zeitraum eines Jahres vorgesehen. Der zu untersuchende Parameterumfang solle neben ausgewählten Pflanzenschutzmitteln bzw. einem Pestizidscreening auch die biologischen Qualitätselemente Makrozoobenthos und Phytobenthos zur integrativen Erfassung möglicher biologischer Auswirkungen umfassen. Für die chemische Analytik würden gemäß der „Qualitätszielverordnung Chemie Oberflächengewässer“ monatlich gezogene Stichproben (Schöpfproben) verwendet. Eine Entnahme von Ereignisproben sei nicht vorgesehen. Die Möglichkeit eines Sondermessprogramms mit Ereignisproben werde geprüft. Als ein wesentlicher Schritt zur integrativen Erfassung möglicher Auswirkung auf die aquatische Biozönose würden biologische Erhebungen durchgeführt.

Für die Bewertung der identifizierten Substanzkonzentrationen würden die in der Studie „Pflanzenschutzmittel und ihre Metaboliten in Fließgewässern“¹¹⁵ angeführten Bewertungskriterien herangezogen. Die in der Studie angeführten RAK-Werte seien aus dem Pflanzenschutzmittelvollzug in Deutschland abgeleitet worden und würden bei Fehlen von Bewertungskriterien, die mit der Wasserrahmenrichtlinie konform seien, verwendet.

Der Prozess zur Überarbeitung der „Qualitätszielverordnung Chemie Oberflächengewässer“ sei im Jahr 2022 angestoßen worden. Für Österreich seien national geltende Umweltqualitätsnormen für 34 flussgebietsrelevante Schadstoffe bereits 2006 in der „Qualitätszielverordnung Chemie Oberflächengewässer“ festgelegt worden. Da zahlreiche Substanzen aus der Liste der flussgebietsrelevanten Schadstoffe¹¹⁶ ihre regionale Relevanz über die Jahre hinweg möglicherweise verloren hätten und zwischenzeitlich neue Stoffe in den Fokus des Gewässerschutzes getreten seien, sei das Umweltbundesamt im Jahr 2022 mit der Erfassung und Darstellung der fachlichen Grundlagen zur Überarbeitung der flussgebietsrelevanten Schadstoffe für Österreich beauftragt worden. Die Ergebnisse dieser Studie würden dem Landwirtschaftsministerium als Fachgrundlage bei der Überarbeitung der flussgebietsrelevanten Schadstoffe¹¹⁷ dienen. Es sei vorgesehen, die Ergebnisse 2024 mit den Fachexperten der Länder zu diskutieren und für potenzielle Kandidaten 2025/26 ein Monitoring-Programm zu entwickeln.

¹¹⁵ Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft, Pflanzenschutzmittelwirkstoffe und ihre Metaboliten in Fließgewässern (2023)

¹¹⁶ River Basin Specific Pollutant (RBSP)

¹¹⁷ Auswahl neuer Stoffe, mögliche Deselektion bestehender Stoffe, Prüfung der Umweltqualitätsnormen

- 17.4 Der RH wertete die Ankündigung des Landwirtschaftsministeriums positiv, für das Jahr 2025 ein Monitoring-Programm in Kleingewässern in Bereichen intensiver Landwirtschaft vorzusehen und die Möglichkeit eines Sondermessprogramms mit Ereignisproben zu prüfen. Er befürwortete auch die vom Landwirtschaftsministerium in Aussicht gestellten biologischen Erhebungen zur integrativen Erfassung möglicher Auswirkungen auf die aquatische Biozönose.

Auswirkungen auf die Luft

- 18.1 Durch Verfrachtungen von Pflanzenschutzmitteln in der Luft können neben den Verwendern auch Personen, die sich während der Anwendung in der Nähe aufhalten oder die in der Nähe der behandelten Flächen wohnen, Pflanzenschutzmittel oder deren Bestandteile über die Haut oder durch Einatmen aufnehmen. Grundsätzlich berücksichtigte die gesundheitliche Risikobewertung im Rahmen der Pflanzenschutzmittelzulassung auch die Abdrift und Verflüchtigung von Pflanzenschutzmitteln. Durch den bloßen Nachweis der Verflüchtigung oder Verfrachtung von Pflanzenschutzmitteln durch Wind (Abdrift) waren aber keine Rückschlüsse auf das dadurch entstandene Risiko für die Betroffenen möglich.

In Österreich bestanden weder ein umfassendes Pestizidscreening der Luft durch staatliche Stellen¹¹⁸ noch Grenzwerte für Pestizide in der Luft. Zur Zeit der Geburgsüberprüfung überarbeitete die EU ihre Luftqualitäts-Richtlinie¹¹⁹. Der Entwurf der Europäischen Kommission vom Oktober 2022 enthielt keine Grenzwerte für Pestizide in der Luft.

Nach einer im Jahr 2022 veröffentlichten Studie über Pestizide in der Luft in Ostösterreich¹²⁰ wurden an verschiedenen Messstellen in Ostösterreich insgesamt 67 Pflanzenschutzmittel und Biozide sowie vier Metaboliten über Passivsammler in der Luft gefunden, darunter auch in zwei Nationalparks und im Zentrum von Wien. Neun der in unterschiedlichen Konzentrationen und Vermischungen aufgetretenen Pestizide waren in Österreich nicht (mehr) zugelassen; im biologischen Anbau verwendete Pestizide wurden nicht gefunden. Zudem gab es Anzeichen, dass die Wirkstoffe in der Praxis deutlich volatiler (flüchtiger) waren, als in der Zulassung angenommen wurde.¹²¹

¹¹⁸ Es gab nur vereinzelte lokale Untersuchungen.

¹¹⁹ Richtlinie 2008/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2008 über Luftqualität und saubere Luft für Europa

¹²⁰ Pesticides in ambient air, influenced by surrounding land use and weather, pose a potential threat to biodiversity and humans, Science of the Total Environment 838 (2022) 156012

¹²¹ Nur 7 % der vorgefundenen Pestizide wurden in der Zulassung als hoch volatil eingestuft.

Den Studienautoren zufolge seien weitere systematische Untersuchungen zu den Auswirkungen von Pestiziden in der Luft auf Menschen und Umwelt notwendig. Die Studie selbst konnte keine Aussagen über die Auswirkungen der Luftbelastung auf die Verwender sowie Anrainer treffen. Die Häufigkeit der verstreuten Pestizide indiziere allerdings, dass die aktuelle Risikobewertung (bei der Zulassung), die Feldanwendungstechniken, Schutzmaßnahmen und Regelungen unzureichend waren, um die Menschen und die Umwelt vor potenziell schädlicher Exposition zu schützen.¹²²

- 18.2 Der RH stellte fest, dass mögliche Auswirkungen der Pestizidbelastung in der Luft auf Menschen, aber auch umweltrelevante Auswirkungen noch nicht ausreichend erforscht waren.

Er empfahl daher dem Klimaschutzministerium, gemeinsam mit dem Gesundheitsministerium die umweltrelevanten Auswirkungen von Pestiziden in der Luft ebenso wie die Auswirkungen auf Menschen in Forschungsprojekten zu untersuchen.

Zudem empfahl er dem Klimaschutzministerium, die Grundlagen für mögliche Grenzwerte von Pestiziden in der Luft zu erarbeiten.

¹²² Auch in Deutschland konnten die Pestizidbelastung in der Luft und die kilometerweite Verdriftung der Pestizide bis in Schutzgebiete nachgewiesen werden.

Auswirkungen auf Böden

19.1 (1) In Österreich gab es kein umfassendes Pestizidscreening von landwirtschaftlich genutzten Böden, bei dem diese auf alle möglichen Pestizide und Metaboliten untersucht wurden. In der Schweiz wurden Methoden für ein umfassendes Pestizidscreening im Rahmen des Nationalen Aktionsplans zur Reduzierung der Pestizide entwickelt; die Durchführung des Screenings war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geplant.

(2) Bodenschutz ist nach der Kompetenzverteilung des B-VG Ländersache; die neun Bodenschutzgesetze der Länder enthalten, bis auf jenes in Vorarlberg (Vorsorgewert für Hexachlorbenzol), keine Grenzwerte für Pestizide in Böden.

Im Rahmen einer Methodenentwicklungsarbeit¹²³ untersuchte das Umweltbundesamt Böden in sieben Ländern auf verschiedene organische Schadstoffe, darunter auch 26 Pestizide¹²⁴. Die Standortwahl für das Monitoring lag im Ermessen der Länder. Einige in die Untersuchung einbezogene Pestizide wurden in den Böden nachgewiesen. Die Auswirkungen des Pestizideintrags auf die Funktionsfähigkeit der Böden – wie ein im Bereich des Möglichen liegender Biomasseverlust an Bodenorganismen, z.B. Regenwürmern – wurden dabei nicht erforscht.

19.2 Der RH stellte fest, dass in Österreich

- noch keine umfassende Untersuchung über Pestizide in Böden stattfand,
- die Bodenschutzgesetze der Länder bis auf eine Ausnahme dafür keine Grenzwerte vorsahen und
- die Auswirkungen der in den Böden vorhandenen Pestizide auf Bodenorganismen noch nicht erforscht wurden.

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium und dem Land Burgenland, ein umfassendes Pestizidscreening der Böden in den Ländern zu initiieren. Dafür sollten einheitliche Standards, wie die Wahl des Standorts und der Methoden, entwickelt werden, um zuverlässige Ergebnisse über die Belastung der Böden durch Pestizide und die Auswirkungen auf die Ökosysteme zu erhalten. Zudem sollten Grundlagen für Pestizid-Grenzwerte in Böden erarbeitet werden.

¹²³ Umweltbundesamt, Forschungsprojekt AustroPOPs – Monitoring von organischen Schadstoffen in Böden Österreichs (2021), Kooperationsprojekt zwischen dem Landwirtschaftsministerium, den Ländern, der AGES und dem Umweltbundesamt

¹²⁴ Flächen im Burgenland waren davon nicht umfasst.

Auswirkungen auf die Biodiversität und Ökosysteme

- 20.1 (1) Zahlreiche internationale Studien belegen einen Zusammenhang zwischen dem Verlust an Biodiversität und dem Einsatz von chemisch–synthetischen Pestiziden im Rahmen der intensiven Landwirtschaft.

Ein globales Insektensterben wurde bereits ab den 1990er Jahren festgestellt und rückte mit der Krefelder Studie¹²⁵ in Deutschland 2017 in den Fokus der Wissenschaft. Für Österreich lagen laut Umweltbundesamt keine quantitativen Daten vor, die einen Insektenrückgang belegen oder widerlegen konnten.¹²⁶ Insbesondere aufgrund lokaler Studien¹²⁷ und Gefährdungsanalysen (rote Listen) bestand laut Umweltbundesamt jedoch kein Zweifel, dass auch in Österreich ein Rückgang bei Insekten zu verzeichnen war; es bestehe ein hoher Forschungsbedarf für die Ergründung der komplexen Ursachen des Insektensterbens. In einer vergleichenden Analyse der Artenvielfalt von konventionellen und biologischen Anbausystemen¹²⁸ zeigten die biologisch bewirtschafteten Flächen eine um rd. 20 % höhere Artenvielfalt bei Gliederfüßern (Arthropoden). Eine ähnliche quantitative Analyse von 98 Publikationen zwischen 1990 und 2017 ergab auf biologisch bewirtschafteten Flächen im Mittel um 22 % höhere Artenzahlen und eine um 36 % höhere Dichte bzw. Häufigkeit für Insekten; für Spinnen waren es 15 % und 55 %. 38 % der Studien fanden keinen Unterschied.

(2) In Österreich führte die Umweltorganisation BirdLife seit 1998 ein Biodiversitätsmonitoring in Kulturlandschaften einschließlich landwirtschaftlich genutzter Flächen durch. BirdLife errechnete die Bestandsentwicklung von 23 typischen Brutvögeln¹²⁹ und stellte dabei einen Rückgang der heimischen Brutvogelpopulation in den vergangenen zwei Jahrzehnten um 40 % fest.¹³⁰ Die Ursachen dafür waren nicht eindeutig erforscht: Neben Lebensraumverlusten – z.B. durch einen sinkenden Anteil an Brachflächen – wurden vor allem intensive Bewirtschaftungsmethoden einschließlich des Pestizideinsatzes als Hauptursachen für den Rückgang von Brutvögeln angenommen.

¹²⁵ Die von *Hallmann et al.* veröffentlichte Studie wertete die Ergebnisse der Erhebungen zur Entwicklung der Insektenbestände in Deutschland aus, die ehrenamtliche Insektenkundler des Entomologenvereins Krefeld von 1989 bis 2016 mit Standard–Flugfallen durchführten. Bei den Erhebungen in 63 deutschen Schutzgebieten zwischen 1989 und 2016 wurde ein Rückgang der Fluginsekten–Biomasse von mehr als 75 % festgestellt (im Hochsommer bis zu 82 %).

¹²⁶ Die Ursachenforschung gestaltete sich schwierig: Das Umweltbundesamt wies auf wesentliche Faktoren wie Lebensraumverluste, Verschlechterung der Lebensraumqualität, Klimawandel, Lichtverschmutzung, aber auch auf den Einsatz von Insektiziden hin.

¹²⁷ z.B. eine Studie des Umweltbundesamts über biodiversitätsrelevante Trends in Österreich: *Schindler/Zulka/Sonderregger/Oberleitner/Peterseil/Essl/Ellmauer/Adam/Stejskal–Tiefenbach*, Biologische Vielfalt in Österreich. Schutz, Status, Gefährdung. Reports, Bd. REP–0542 (2016)

¹²⁸ Untersucht wurden 94 internationale Studien der letzten rd. 30 Jahre.

¹²⁹ Unter anderem Feldlerche, Rebhuhn, Star, Grauammer, Turmfalke; der Farmland Bird Index wird EU–weit berechnet, das Projekt durch das Landwirtschaftsministerium gefördert.

¹³⁰ Beginn des Monitorings 1998 = Ausgangswert

Das Umweltbundesamt führte in den Jahren 2017 und 2018 erstmals ein Biodiversitätsmonitoring in offenen Kulturlandschaften¹³¹ mit einem Mindestanteil landwirtschaftlich genutzter Flächen durch, bei dem der Bestand zahlreicher Arten¹³² erfasst wurde.¹³³ Da erst ein Durchgang dieses Monitorings abgewickelt war, standen noch keine Trends zur Verfügung.¹³⁴ Ziel dieses Biodiversitätsmonitorings war eine Statuserhebung der Bestände der beobachteten Arten und ihrer Entwicklung, nicht jedoch die Erforschung allfälliger Ursachen bei einem Verlust an Biodiversität. Dafür wären nach Auskunft des Umweltbundesamts valide Daten über den Einsatz von Pestiziden erforderlich, wie sie zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht zur Verfügung standen.¹³⁵ Aufzeichnungspflichten durch die Verwender von Pestiziden in digitaler Form sind in der EU-Verordnung über die nachhaltige Verwendung von Pflanzenschutzmitteln vorgesehen (TZ 7).

Zu gefährdeten Arten und deren Lebensräumen gab es im Rahmen des Art. 17 der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie¹³⁶ ein EU-weites Monitoring. Ein Vergleich der Periode 2000 bis 2006 mit der Periode 2013 bis 2018 zeigte, dass der ungünstige Erhaltungszustand von Arten und Lebensraumtypen unverändert hoch war.¹³⁷

(3) Die AGES führte in den Jahren 2019 und 2020 ein Bienenmonitoring in Zuckerrübenanbaugebieten durch.¹³⁸ Die Untersuchung sollte feststellen, ob Honigbienenvölker in Zuckerrübenanbaugebieten bei Verwendung von Saatgut, das mit Neonicotinoiden gebeizt war, diesen Stoffen ausgesetzt waren. Im Frühjahr 2019 waren in Proben von sechs der 15 Monitoringstände (40 %) die Wirkstoffe Thiamethoxam bzw. Imidacloprid nachweisbar, für die das BAES eine Notfallzulassung erteilt hatte. In der Folge wies das BAES zwei Notfallzulassungen mit dem Wirkstoff Thia-

¹³¹ Schindler/Neuwirth/Moser/Banko, Österreichisches Biodiversitätsmonitoring ÖBM – Kulturlandschaft, Erhebungen 2018 und Zusammenfassung 2017/2018 (2021)

¹³² mit Ausnahme von Bodenlebewesen und Vögeln

¹³³ Parallel dazu führte die Universität für Bodenkultur im Auftrag des Landwirtschafts- und des Gesundheitsministeriums eine weitere Studie (BINATS) schwerpunktmäßig in den österreichischen Mais- und Rapsanbaugebieten durch.

¹³⁴ Der nächste Durchgang für dieses Monitoring ist für die Jahre 2023/24 geplant.

¹³⁵ Auch in der im Auftrag des Landwirtschaftsministeriums und der Länder erstellten und im Jänner 2023 vorgestellten Studie „Veränderung von Insektenpopulationen in Österreich in den letzten 30 Jahren – Ursachen und ausgewählte Beispiele“ wurde darauf hingewiesen, dass es kaum standardisierte Daten zum tatsächlichen Einsatz von Insektiziden in der Landschaft sowie zur Belastung von Boden, Pflanzenkleid und Wasserkörper aus Österreich gibt und daher die tatsächliche Bedeutung dieses Wirkfaktors nicht abgeschätzt werden könne. Der direkte Einfluss von insektentoxischen Stoffen auf die Veränderung von Insektenpopulationen in Österreich sei mit den vorhandenen Grundlagendaten nicht messbar und es bestehe dringender Forschungsbedarf.

¹³⁶ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen

¹³⁷ Der Anteil jener Schutzgüter, deren ungünstiger Erhaltungszustand sich nicht verändert hatte, war hoch und lag im Vergleich der Perioden 2007 bis 2012 und 2013 bis 2018 bei 68 % (bezogen auf die Lebensraumtypen) bzw. 66 % (bezogen auf die Arten). 3 % bis 9 % der Bewertungen hatten sich verbessert, 7 % bis 17 % verschlechtert.

¹³⁸ beauftragt durch die Vereinigung der österreichischen Rübenbauernorganisationen

methoxam für die Jahre 2020 und 2021 ab. Im Jahr 2020 fanden sich in den beprobten Bienenständen keine Rückstände dieser Neonicotinoide¹³⁹.

(4) Laut Biodiversitäts-Strategie Österreich 2030+ basiere die derzeitige Risikobewertung von Pflanzenschutzmitteln auf Studien mit einigen Stellvertreterarten¹⁴⁰, wodurch auch Auswirkungen auf andere Organismen – u.a. Amphibien, Reptilien und Fledermäuse – abgedeckt werden sollten. Diese Risikobewertung sei jedoch unzureichend und trage zur Biodiversitätsabnahme in der Agrarlandschaft bei.

- 20.2 Der RH hielt fest, dass ein Artensterben im Zusammenhang mit dem Einsatz von chemisch-synthetischen Pestiziden aufgrund zahlreicher internationaler Studien (z.B. Krefelder Studie) und auch nationaler Befunde (z.B. Biodiversitätsmonitoring durch BirdLife) belegt oder zumindest sehr wahrscheinlich ist; die komplexen Zusammenhänge und andere mögliche Ursachen – insbesondere Klimawandel und Lebensraumverluste – waren aber noch zu wenig erforscht. Es gab Anhaltspunkte dafür, dass auch in Österreich ein Verlust von Biodiversität bzw. ein Artensterben stattfindet.

Zudem stellte der RH fest, dass ein umfassendes Biodiversitätsmonitoring durch das Umweltbundesamt, das künftig auch Ergebnisse über Bestandsentwicklungen zahlreicher Arten liefern soll, erst am Anfang stand und noch keine Trends aufzeigen konnte. Auch mangels verfügbarer Daten über den Einsatz von Pestiziden war dieses Biodiversitätsmonitoring nicht auf die Erhebung von Gefährdungsursachen, wie vor allem den Pestizideinsatz in der Landwirtschaft, ausgerichtet. Der RH wies auf das Regierungsprogramm 2020–2024 hin, in dem als Ziel auch die Risikoforschung über die Auswirkungen von Pestiziden auf die Biodiversität verankert war (TZ 17).

Der RH empfahl daher dem Klimaschutzministerium, aufbauend auf dem Biodiversitätsmonitoring durch das Umweltbundesamt künftig auch die Gefährdungsursachen durch den Pestizideinsatz zu erforschen. Dazu wären jedenfalls Echt Daten zum Pestizideinsatz erforderlich, insbesondere die Kenntnis der in der Nähe der untersuchten Gebiete tatsächlich ausgebrachten Mengen an Pflanzenschutzmitteln.

Der RH verwies auf seine Empfehlung in TZ 7, Daten über die Verwendung von Pestiziden auf landwirtschaftlichen Flächen in Österreich zentral zu sammeln und auszuwerten.

¹³⁹ Das Bienenmonitoring umfasste Honigbienen, keine wildlebenden Bienen und Hummeln. Zudem wurde nur der Bientotenfall direkt an den Fluglöchern gemonitort. Langfristige Auswirkungen auf die Bienen und Verhaltensänderungen der Bienen – diese finden aufgrund neurologischer Schäden nicht mehr in die Stöcke zurück – waren dabei nicht umfasst.

¹⁴⁰ Das sind Lebewesen, die stellvertretend für die unterschiedlichen Organismengruppen bewertet werden.

- 20.3 Das Klimaschutzministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Verweise auf die Biodiversitäts-Strategie Österreich 2030+ sowie Aussagen des RH zu Auswirkungen des Pestizideinsatzes auf die Biodiversität korrekt seien bzw. unterstützt werden könnten, wenngleich lediglich auf zwei relevante Studien zurückgegriffen werde (Krefeld-Studie, Studie des Umweltbundesamts zu Insekten). Interessant seien in diesem Kontext auch die EU-Initiative zu Bestäubern und das EU-Vorhaben zu einem Monitoring der Bestäuber¹⁴¹.

Die Empfehlung des RH beziehe sich auf das Biodiversitätsmonitoring in der offenen Kulturlandschaft, das einen wichtigen Teil des im Aufbau befindlichen, umfassenden und repräsentativen Biodiversitätsmonitorings für Österreich darstelle. Auf Basis des Biodiversitätsmonitorings sollten künftig Gefährdungsursachen durch den Pestizideinsatz erforscht werden. Wie in diesem Zusammenhang korrekt festgestellt werde, seien dazu Daten zur Menge des konkreten Pestizideinsatzes in der Nähe der Standorte des Biodiversitätsmonitorings notwendig. Diese lägen jedoch nicht vor. Bei Vorliegen derartiger Daten bzw. Informationen könnten sie künftig in die Interpretation der Daten aus dem Biodiversitätsmonitoring einbezogen werden.

¹⁴¹ Pollinator species monitoring (EUPoMS) – EU-Pollinator Information Hive – EC Public Wiki (europa.eu)

Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit

Daten zu pestizidbedingten Auswirkungen

21.1 (1) Internationale Studien zeigten, dass manche Wirkstoffe und Zusatzstoffe von Pestiziden negative Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit haben – insbesondere durch direkten Kontakt bei der Anwendung, die Abdrift oder durch Rückstände in Nahrungsmitteln und im Trinkwasser. Studien stuften Wirkstoffe, etwa Glyphosat oder Folpet, als für den Menschen wahrscheinlich oder möglicherweise krebserregend ein. Dennoch waren diese Wirkstoffe zur Anwendung zugelassen¹⁴² oder werden weiterhin in Verkehr gebracht.¹⁴³ Auch Organophosphate¹⁴⁴, die in der chemischen Kriegsführung zum Einsatz kamen, wurden bis zu ihrem Verbot im Jahr 2020 in der Landwirtschaft zum Schutz der Nutzpflanzen gegen Insektenbefall eingesetzt.¹⁴⁵

(2) Gemäß der Nachhaltigkeits-Richtlinie–Pestizide waren die Mitgliedstaaten verpflichtet, Systeme zur Erfassung von Informationen über pestizidbedingte akute Vergiftungsfälle und – sofern verfügbar – chronische Vergiftungsfälle einzurichten. Auch der NAP 2017 bis 2021 sah die Erhebung der durch Pflanzenschutzmittel verursachten Vergiftungsfälle vor, um die Daten als Indikator für den Verbraucher- und Gesundheitsschutz heranziehen zu können. Um diesen Vorgaben nachzukommen, holte das Landwirtschaftsministerium Angebote bei der Vergiftungsinformationszentrale¹⁴⁶ ein, die 2018 in der Bund-Länder-Koordinierungssitzung betreffend Pflanzenschutzmittel präsentiert wurden. Zu einer Umsetzung der Projekte kam es nicht, auch ein Monitoringsystem wurde nicht eingerichtet.

Die Mitgliedstaaten konnten nach Art. 10 der Nachhaltigkeits-Richtlinie–Pestizide in ihren Nationalen Aktionsplänen Vorkehrungen über die Information von Personen aufnehmen, die der Abdrift ausgesetzt sein könnten. Der österreichische Aktionsplan enthielt keine solchen Vorgaben, Österreich traf auch keine entsprechenden Vorkehrungen. Es gab keine Stelle, an die sich von Abdrift betroffene Personen wenden konnten.

¹⁴² In Österreich waren mit Stand Oktober 2022 24 glyphosathaltige Herbizide zugelassen.

¹⁴³ Im Jahr 2020 wurden in Österreich 259 t des Wirkstoffs Glyphosat und 102 t des Wirkstoffs Folpet in Verkehr gebracht.

¹⁴⁴ Wirkstoffe Chlorpyrifos und Chlorpyrifosmethyl

¹⁴⁵ In Österreich wurden in den Jahren 2016 bis 2019 rd. 20 t jährlich in Verkehr gebracht, im Jahr 2015 rd. 30 t.

¹⁴⁶ Die Vergiftungsinformationszentrale ist eine Organisationseinheit der Gesundheit Österreich GmbH (GÖG). Der Bund ist Alleingesellschafter, vertreten durch den Gesundheitsminister.

(3) In der Landwirtschaft beschäftigte Menschen gelten als besonders gefährdet, akute und chronische Vergiftungen durch Pestizide zu erleiden. Informationen über Erkrankungen von Landwirtinnen und Landwirten, die durch Pflanzenschutzmittel verursacht wurden, lagen bei den Sozialversicherungsträgern nicht vor.

(4) Auch das für die Verbrauchergesundheit zuständige Gesundheitsministerium hatte keinen Überblick über die akuten oder chronischen gesundheitlichen Schäden (Vergiftungen), die durch Pflanzenschutzmittel verursacht wurden. Bei den Anfragen, die in der Vergiftungsinformationszentrale eingingen, handelte es sich überwiegend um Verdachtsfälle und nicht um ärztlich bestätigte Vergiftungen. Weiters konnte auch nicht davon ausgegangen werden, dass alle akuten Vergiftungsfälle an die Vergiftungsinformationszentrale gemeldet wurden, da keine gesetzliche Meldepflicht bestand.

In Österreich gab es somit keine Stelle, die sämtliche pestizidbedingten Vergiftungen, deren Schweregrade und Ursachen registrierte und veröffentlichte.

(5) Unter Einbindung des Bundes, der Länder und der Gemeinden gründete das Umweltbundesamt¹⁴⁷ 2007 die österreichische Plattform für Human Biomonitoring, mit dem Ziel, zur Umsetzung umweltepidemiologischer Studien und zur Identifikation gesundheitsrelevanter Umweltfaktoren beizutragen. Im Rahmen des Projekts wurden – entgegen der ursprünglichen Planung – weder Daten zum Verzehr von Lebensmitteln erhoben noch wurde etwa anhand von Blut- und Harnproben die Belastung mit Pestiziden analysiert, weil das Gesundheitsministerium das nicht beauftragt hatte.

- 21.2 Der RH hielt kritisch fest, dass in Österreich die Vorgabe der Nachhaltigkeits-Richtlinie–Pestizide, Systeme zur Erfassung von Informationen über pestizidbedingte akute und chronische Vergiftungsfälle einzurichten, nicht umgesetzt wurde. Weder das Landwirtschaftsministerium noch das Gesundheitsministerium hatte einen Überblick über die durch Pflanzenschutzmittel verursachten gesundheitlichen Auswirkungen. Zudem lagen auch keine Informationen über die durch Pestizide verursachten Erkrankungen bei Landwirtinnen und Landwirten vor, obwohl für diese ein besonders hohes Risiko bestand, Vergiftungen durch Pestizide zu erleiden.

Der RH kritisierte, dass in Österreich die in der Nachhaltigkeits-Richtlinie–Pestizide angeführten Vorkehrungen über die Information von Personen, die der Abdrift ausgesetzt sein könnten, nicht umgesetzt wurden und dass es auch keine Stelle gab, an die sich von Abdrift betroffene Personen wenden konnten.

¹⁴⁷ unter Federführung des Landwirtschaftsministeriums

Der RH empfahl dem Landwirtschaftsministerium und dem Gesundheitsministerium, gemeinsam mit den Ländern ein Monitoringsystem zur Erfassung von Informationen über pestizidbedingte akute und chronische Vergiftungsfälle einzurichten.

- 21.3 In seiner Stellungnahme wies das Landwirtschaftsministerium darauf hin, dass Art. 7 Abs. 2 der Nachhaltigkeits-Richtlinie–Pestizide die Erfassung von Informationen im Zusammenhang mit der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln regle, die nicht dem Geltungsbereich des Pflanzenschutzmittelgesetzes 2011 unterliegen würden. Demgemäß enthalte das Pflanzenschutzmittelgesetz 2011 keine Vorschriften für die Meldung von Vergiftungsfällen (wie z.B. ordnungsgemäße bzw. unsachgemäße Verwendung eines Pflanzenschutzmittels, Verwendung eines nicht zugelassenen Pflanzenschutzmittels, Exposition etc.). Im NAP 2022 bis 2026 sei beim Indikator „Vergiftungsverdachtsfälle bei beruflichen Verwendern“ ohnedies die Erhebung der durch Pflanzenschutzmittel verursachten Vergiftungsfälle vorgesehen.

Die Europäische Kommission habe bislang keinen Durchführungsrechtsakt erlassen, der detaillierte Bestimmungen über einheitliche praktische Modalitäten für amtliche Kontrollen von Pflanzenschutzmitteln sowie über die Erhebung von Daten und das Monitoring von möglichen Vergiftungsfällen gemäß Art. 24 Abs. 4 der Verordnung (EU) 2017/625 über amtliche Kontrollen vorsehe. Ein Vorschlag der Europäischen Kommission betreffend die Regelung der Erhebung und Speicherung der Vergiftungsfälle in der Verordnung für die nachhaltige Verwendung von Pflanzenschutzmitteln befinde sich noch im Rechtssetzungsverfahren.

Zudem verwies das Landwirtschaftsministerium auf die auf der Website des Klimaschutzministeriums angeführten Details zum Chemikaliengesetz und zu Mitteilungspflichten gemäß § 7 Giftinformations-Verordnung sowie auf die Einrichtung der Vergiftungsinformationszentrale, die bei Vergiftungsverdacht telefonische toxikologische Beratung anbiete.

- 21.4 Der RH entgegnete dem Landwirtschaftsministerium, dass gemäß Art. 7 Abs. 2 der Nachhaltigkeits-Richtlinie–Pestizide „die Mitgliedstaaten Systeme zur Erfassung von Informationen über pestizidbedingte akute Vergiftungsfälle und – sofern verfügbar – chronische Vergiftungsfälle in Gruppen ein[richten], die Pestiziden regelmäßig ausgesetzt sein können, wie etwa Anwender, landwirtschaftliche Arbeitskräfte oder Personen, die in der Nähe von Pestizidanwendungsgebieten leben“. Zur bundesweiten Umsetzung dieser Systeme waren aufgrund der kompetenzrechtlichen Lage nach Ansicht des RH jedenfalls eine Zusammenarbeit zwischen den Bereichen Gesundheit und Landwirtschaft sowie eine Einbindung der Länder erforderlich.

Im Hinblick auf die im NAP 2022 bis 2026 verankerte Erhebung der durch Pflanzenschutzmittel verursachten Vergiftungsfälle befürwortete der RH deren Umsetzung. Er wies allerdings kritisch darauf hin, dass der NAP 2022 bis 2026 keine Informationen darüber enthielt, wie die erforderlichen Daten systematisch erfasst werden sollen.

Weiters entgegnete der RH dem Landwirtschaftsministerium, dass die Meldungen an die Vergiftungsinformationszentrale mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht vollständig waren, da keine gesetzliche Meldepflicht bestand. Zudem erfolgten im Zeitraum 2017 bis 2021 keine Meldungen über Vergiftungen durch Pflanzenschutzmittel gemäß § 7 Giftinformations-Verordnung an das Klimaschutzministerium, wie dieses auf eine Anfrage des RH mitteilte. Vor diesem Hintergrund verblieb der RH bei seiner Kritik, dass weder das Landwirtschaftsministerium noch das Gesundheitsministerium einen Überblick über die durch Pflanzenschutzmittel verursachten gesundheitlichen Auswirkungen hatte, weshalb er seine Empfehlung bekräftigte.

Pestizidrückstandskontrolle

22.1 (1) Die Pestizidrückstandskontrolle war jährlich im Zuge eines koordinierten EU-Kontrollprogramms und zusätzlich im Zuge eines nationalen Kontrollprogramms bei Obst, Gemüse, Getreide und Lebensmitteln tierischer Herkunft durchzuführen. Der vom Gesundheitsministerium erlassene nationale Kontrollplan gab den Rahmen für die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden und der Untersuchungsstellen im Zuge der Lebensmittelkontrolle vor. Die konkrete Ausgestaltung oblag den Ländern. Ihre Kontrollorgane hatten u.a. die Aufgabe, Proben zu ziehen und an die AGES oder an die Lebensmitteluntersuchungsanstalten zu übermitteln, wo sie analysiert und begutachtet wurden. Bei Feststellung relevanter Verstöße hatten die Aufsichtsbehörden je nach Schwere des Vergehens Anzeige an die Verwaltungsstraßbehörde oder an die Staatsanwaltschaft zu erstatten.¹⁴⁸ Die Ergebnisse der amtlichen Kontrolle veröffentlichte das Gesundheitsministerium jeweils im Lebensmittelsicherheitsbericht des darauffolgenden Jahres und im Bericht des nationalen Pestizidkontrollprogramms.

(2) Für Lebensmittel aus biologischer Produktion hatte die Kontrolle durch akkreditierte¹⁴⁹ und von der Lebensmittelbehörde zugelassene Kontrollstellen zu erfolgen und sich über den gesamten Produktionsprozess hin bis zum Verarbeiter und Vermarkter zu erstrecken. Für die biologische Produktion galten all jene Rechtsvorschriften, die auch für konventionell hergestellte Lebensmittel Geltung hatten; zusätzlich

¹⁴⁸ § 41 Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz, BGBl. I 13/2006 i.d.g.F.

¹⁴⁹ gemäß der europäischen Norm ISO/IEC 17065

gab es spezielle Anforderungen für die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln und Zusatzstoffen.¹⁵⁰

(3) Im Rahmen des koordinierten EU-Kontrollprogramms und des nationalen Pestizidkontrollprogramms wurden im Jahr 2021 insgesamt 1.798 Proben (ohne Trinkwasser) auf Pestizidrückstände untersucht. 92 Proben überschritten den erlaubten Höchstgehalt. Davon wurden 32 Proben (zwei aus inländischer Produktion) als gesundheitsschädlich bzw. als für den menschlichen Verzehr ungeeignet beurteilt. Eine Rücknahme der beanstandeten Ware vom Markt¹⁵¹ konnte nicht in allen Fällen erfolgen, da die Ware bereits vor Erstellung der Untersuchungsergebnisse vollständig verkauft war. Bei den in Österreich produzierten biologischen Lebensmitteln, die im Zuge des nationalen Pestizidkontrollprogramms analysiert wurden (113 Proben), wurde keine Überschreitung der Pestizidrückstandsgehalte festgestellt.

(4) Laut dem Lebensmittelsicherheitsbericht 2021 wurden in Österreich Lebensmittel routinemäßig auf Glyphosat und seine Abbauprodukte untersucht, weil die Internationale Agentur für Krebsforschung (IARC), eine Unterorganisation der Weltgesundheitsorganisation, Glyphosat als „wahrscheinlich krebserregend für den Menschen“ einstufte. Dabei wurden im Jahr 2021 676 Proben untersucht, darunter 214 Proben (31,7 %) aus biologischer Produktion. 38 Proben (5,6 %) enthielten Glyphosat bzw. dessen Abbauprodukte in bestimmaren Mengen. In keiner Probe wurde der gesetzliche Rückstandshöchstgehalt für Glyphosat überschritten. Zwei Proben aus biologischem Anbau (0,9 % von 214 Proben) zeigten Spuren von Glyphosat oder dessen Abbauprodukten, eine Ursachenabklärung durch die zuständigen Behörden wurde veranlasst.

22.2 Der RH hielt fest, dass das Gesundheitsministerium einmal jährlich Berichte über die Ergebnisse der Lebensmittelkontrolle des Vorjahres veröffentlichte. Diese waren aber aufgrund der zeitlichen Verzögerung nicht dazu geeignet, zur Bewusstseinsbildung der Konsumentinnen und Konsumenten und zu informierten Kaufentscheidungen beizutragen. Er wies kritisch darauf hin, dass im Jahr 2021 im Rahmen der Pestizidrückstandskontrollen 32 von 1.798 Proben als gesundheitsschädlich bzw. als für den menschlichen Verzehr ungeeignet beurteilt wurden, wovon zwei aus inländischer Produktion stammten. Eine Rücknahme der beanstandeten Ware vom Markt konnte nicht in allen Fällen erfolgen, da die Ware bereits vor Erstellung der Untersuchungsergebnisse vollständig verkauft war.

¹⁵⁰ gemäß Verordnung (EU) 2018/848 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen sowie zur Aufhebung der Verordnung (EG) 834/2007 des Rates

¹⁵¹ gemäß § 39 Lebensmittelsicherheits- und Verbraucherschutzgesetz

Der RH empfahl dem Gesundheitsministerium, die Ergebnisse der Lebensmittelkontrolle so aufzubereiten, dass sie Konsumentinnen und Konsumenten zeitnah für Kaufentscheidungen zur Verfügung stehen.

- 22.3 In seiner Stellungnahme teilte das Gesundheitsministerium mit, dass die zentralen Anforderungen an die Lebensmittelsicherheit in Art. 14 Basisverordnung (EG) 178/2002 festgelegt seien. Laut dieser dürften Lebensmittel, die nicht sicher seien, nicht in Verkehr gebracht werden. Sollten nicht sichere Lebensmittel in Verkehr gelangt sein, müssten gesetzlich vorgegebene Maßnahmen getroffen werden, die sowohl die Lebensmittelunternehmen als auch die zuständigen Behörden beträfen, je nachdem, auf welcher Vertriebsstufe sich das Lebensmittel befinde und ob es Konsumentinnen und Konsumenten bereits erreicht haben könnte.

Das Gesundheitsministerium illustrierte in seiner Stellungnahme das in Österreich angewandte System, in dem sowohl Lebensmittelunternehmen als auch Behörden – abhängig von der jeweiligen Vertriebsstufe – Maßnahmenverpflichtungen, Informationspflichten bzw. Kontrollpflichten trafen.

- 22.4 Der RH nahm die Ausführungen des Gesundheitsministeriums zur Kenntnis und betonte, dass er die Erfüllung der Informationspflichten im Zusammenhang mit der Lebensmittelkontrolle nicht in Abrede gestellt hatte. Er wies allerdings darauf hin, dass seine Empfehlung auf eine möglichst umfassende und zeitnahe Information von Konsumentinnen und Konsumenten über die laufenden Ergebnisse der Lebensmittelkontrolle gerichtet war. Dies deshalb, weil das Wissen um etwaige Pestizidrückstände in Lebensmitteln unter Umständen Kaufentscheidungen beeinflussen könnte. Er bekräftigte daher seine Empfehlung, die Ergebnisse der Lebensmittelkontrolle so aufzubereiten, dass sie Konsumentinnen und Konsumenten zeitnah bei Kaufentscheidungen unterstützen. Dazu wäre beispielsweise eine laufende Veröffentlichung der regelmäßigen Ergebnisse der Lebensmittelkontrollen (insbesondere des Vorkommens von Pestizidrückständen sowie deren Menge nach Produktgruppen) auf der Website der AGES zweckmäßig.

Pestizidrückstandshöchstgehalte in Lebensmitteln

- 23 Der Höchstgehalt für Rückstände einzelner Wirkstoffe auf bzw. in Lebensmitteln war EU–weit geregelt¹⁵², harmonisiert und in der EU–Datenbank für Pestizide veröffentlicht. Für die tatsächlich verwendeten Pflanzenschutzmittel, die sowohl Wirkstoffe als auch Hilfsstoffe enthielten, waren keine Grenzwerte vorgegeben.¹⁵³

Hersteller konnten die Zulassung neuer oder eine Änderung der festgelegten Rückstandshöchstwerte in jedem EU–Mitgliedstaat beantragen.¹⁵⁴ Jener Staat, in dem der Antrag gestellt wurde, war für die Risikobewertung und Erstellung eines Bewertungsberichts zuständig, den die EFSA vor Festlegung der Rückstandshöchstwerte zu prüfen¹⁵⁵ hatte. Infolge von Änderungsanträgen wechselten bei manchen Wirkstoffen die gesetzlich festgelegten Rückstandshöchstgehalte im Laufe der Jahre zum Teil mehrfach.

Am Beispiel des Wirkstoffs Folpet¹⁵⁶, der meist als Fungizid im Weinbau verwendet wird, zeigt sich die Veränderung der gesetzlich erlaubten Rückstandshöchstgehalte infolge von Änderungsanträgen bei ausgewählten Obst– und Getreidearten in den Jahren 2008 bis 2022:

Tabelle 9: Rückstandshöchstgehalte von Folpet (Folpet und Phtalimide)

Lebensmittel	2008	2012	2013	2016	2018	2022	Unterschied zwischen höchstem und niedrigstem Wert
	in mg/kg						in %
Ribisel	3,00	3,00	15,00	0,03	0,03	0,03	-49.900
Tafeltrauben	0,02	0,02	0,02	6,00	6,00	6,00	29.900
Haferflocken	0,02	0,02	0,02	0,07	0,07	2,00	9.900
Äpfel	3,00	3,00	3,00	0,03	0,30	0,30	-9.900
Weintrauben	5,00	5,00	10,00	20,00	20,00	20,00	300
Hopfen	150,00	150,00	150,00	400,00	400,00	400,00	167
Tomaten	2,00	3,00	3,00	5,00	5,00	5,00	150
Erdbeeren	3,00	3,00	3,00	5,00	5,00	5,00	67
Weizen	2,00	2,00	2,00	0,40	0,40	0,40	-80

Quelle: EU Pesticides Database der Europäischen Kommission; Auswertung: RH

¹⁵² in der Verordnung (EG) 396/2005 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Februar 2005 über Höchstgehalte an Pestizidrückständen in oder auf Lebens– und Futtermitteln pflanzlichen und tierischen Ursprungs und zur Änderung der Richtlinie 91/414/EWG des Rates

¹⁵³ Manche Supermarktketten hatten zum Teil strengere als die gesetzlichen Vorgaben und ließen zusätzliche Kontrollen durchführen.

¹⁵⁴ In Österreich hatte gemäß § 4 Abs. 6 Lebensmittelsicherheits– und Verbraucherschutzgesetz die AGES diese Verfahren durchzuführen.

¹⁵⁵ gemäß Art. 6 der Verordnung (EG) 396/2005

¹⁵⁶ laut Pflanzenschutzmittelregister vermutlich karzinogen

Im Zeitraum zwischen 2008 und 2022 wurde der erlaubte Rückstandshöchstgehalt bei Ribiseln um das 500–Fache von 15,00 mg/kg auf 0,03 mg/kg gesenkt, bei Tafeltrauben um das fast 300–Fache von 0,02 mg/kg auf 6 mg/kg erhöht. Bei Haferflocken und Äpfeln lag der Unterschied zwischen dem höchsten und dem niedrigsten Rückstandshöchstgehalt beim fast 100–Fachen. Bei den Weintrauben wurde der Grenzwert auf das Vierfache angehoben. Bei Hopfen lag der Höchstwert seit 2016 bei 400 mg/kg, bei Tomaten und Erdbeeren bei 5 mg/kg und bei Weizen bei 0,40 mg/kg (das war ein Tausendstel des für Hopfen zugelassenen Höchstwerts).

Maßnahmen zur Reduktion des Pestizideinsatzes

Maßnahmen des Nationalen Aktionsplans

24.1 (1) Der NAP 2017 bis 2021 sah insbesondere folgende Maßnahmen zur Reduktion der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln vor:

- Weiterführung der routinemäßigen Überprüfung bestehender Zulassungen,
- Weiterführung der Maßnahmen im Rahmen des Agrarumweltprogramms ÖPUL 2015,
- Sicherstellung und Weiterentwicklung des Warndienstsystems und Fortführung der Beratungsleistungen,
- Einhaltung der Vorgaben für die in Gebrauch befindlichen Pflanzenschutzgeräte und Forcierung der Verwendung von Pflanzenschutzgeräten modernsten Standards,
- Weiterentwicklung der Grundsätze der guten Pflanzenschutzpraxis und des integrierten Pflanzenschutzes,
- Schulungen, Weiterbildungen und Beratung beruflicher und privater Verwender in bestimmten Gebieten¹⁵⁷.

Eine Konkretisierung dieser Maßnahmen durch die Vorgabe von Umsetzungsschritten bzw. Meilensteinen erfolgte nicht; auch etwaige Verpflichtungen einzelner Akteure bzw. Anwendergruppen (z.B. Gemeinden, Infrastrukturunternehmen) zur Reduktion von Pflanzenschutzmitteln legte der NAP 2017 bis 2021 nicht fest. Die Anwendung dieser Maßnahmen sollte laufend bzw. bei Bedarf erfolgen.

¹⁵⁷ gemäß Art. 12 lit. a und b der Nachhaltigkeits–Richtlinie–Pestizide (z.B. Schutzgebiete, Sport– und Freizeitflächen, Kinderspielplätze)

(2) Gemäß der Nachhaltigkeits-Richtlinie–Pestizide¹⁵⁸ hatten die Mitgliedstaaten im Sinne der Wasserrahmenrichtlinie und der Natura–2000–Rechtsvorschriften für Schutzgebiete geeignete Risikomanagementmaßnahmen zu treffen; sie mussten der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln mit geringem Risiko (im Sinne der EU–Pflanzenschutzmittelverordnung) sowie biologischen Bekämpfungsmaßnahmen den Vorzug geben. Der NAP 2017 bis 2021 enthielt keine Maßnahmen zur Beschränkung des Pestizideinsatzes in diesen Gebieten.

(3) Die Europäische Kommission wies anlässlich eines im Jahr 2019 durchgeführten Audits zur Umsetzung der Nachhaltigkeits–Richtlinie–Pestizide in Österreich insbesondere auf folgende Mängel des NAP 2017 bis 2021 hin:

- Der NAP 2017 bis 2021 enthielt keine quantitativen Vorgaben, Ziele und Zeitpläne zur Verringerung der Risiken und Auswirkungen der Verwendung von Pestiziden. Auch legte er keine eindeutigen Vorgaben zur Verringerung der Abhängigkeit von der Verwendung von Pestiziden fest, vielmehr wies er als „Ziele“ titulierte Maßnahmen aus, deren Umsetzung schwer quantifizierbar war.¹⁵⁹
- Der NAP 2017 bis 2021 identifizierte keine besonders bedenklichen Wirkstoffe. Er definierte keine Indikatoren zur Überwachung der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln, die solche Wirkstoffe enthalten; auch Maßnahmen zur Verringerung des damit verbundenen Risikos waren nicht festgelegt.
- Da die Anwendung der allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes bei den amtlichen Kontrollen nicht überprüft wurde, war nicht sichergestellt, dass diese Grundsätze tatsächlich in der Praxis angewendet werden (siehe TZ 28).

¹⁵⁸ Art. 12 lit. b der Nachhaltigkeits–Richtlinie–Pestizide

¹⁵⁹ u.a. Veröffentlichung der Ausbildungsangebote, Entwicklung eines gemeinsamen Internetportals zur Sensibilisierung, Beratungsangebote für Verwender, Internetangebote für nicht–berufliche Verwender, regelmäßige Schulungen, Kontrollen von Werkstätten, Kontrollen durch die Gewässeraufsicht, Anwendungsbeschränkungen bei Bedarf, ÖPUL–Maßnahmen, Weiterentwicklung des Warndienstsystems und der allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes



(4) Als Reaktion auf die Kritik der Europäischen Kommission wurden in den NAP 2022 bis 2026 quantitative Vorgaben, Ziele und Zeitpläne aufgenommen, die bis 2026 zu erreichen sind und bis dahin zur Verringerung der Risiken und Auswirkungen durch die Verwendung von Pestiziden beitragen sollten. Im Bereich Gewässerschutz waren dies folgende:

Tabelle 10: Quantitative Vorgaben, Ziele und Zeitpläne für den Gewässerschutz im Nationalen Aktionsplan 2022 bis 2026

Ziele	Zielvorgabe	Zielerreichung
weitere Reduktion der Belastungen von Grundwasser und Oberflächengewässern durch Pflanzenschutzmittel und Metaboliten	Reduktion der Konzentrationen um 30 % im Vergleich zu 2019	2026
Steigerung der Flächen ohne Verwendung von Pflanzenschutzmitteln	Steigerung der Flächen um 10 % im Vergleich zu 2019	
Steigerung der landwirtschaftlich genutzten Flächen mit dauerhafter Begrünung von abschwemmungsgefährdeten Flächen	1.000 ha	
Steigerung der Verwendung von abdriftmindernden Pflanzenschutzgeräten	Steigerung des Anteils der Geräte für den Ackerbau und für Raumkulturen (Abdriftminderungsklassen 75 % oder mehr) auf über 50 %	
Steigerung der Verwendung von Pflanzenschutzgeräten (mit Behältergrößen < 200 l), die mit Frischwassertanks zur Reinigung auf dem Feld ausgerüstet sind	100 %	

Quelle: Nationaler Aktionsplan 2022 bis 2026

- 24.2 Der RH hielt fest, dass die Länder als Reaktion auf die Kritik der Europäischen Kommission in den NAP 2022 bis 2026 – im Unterschied zum NAP 2017 bis 2021 – quantitative Vorgaben, Ziele und Zeitpläne aufnahmen. Jene zum Schutz der aquatischen Umwelt und des Trinkwassers hielt der RH für geeignet, zu einer Reduktion des Eintrags von Pflanzenschutzmitteln und Metaboliten in Gewässern beizutragen, wenn ihre Einhaltung überwacht wird. Die Überwachung sollte gemeinsam durch den Bund und die Länder erfolgen.

Der RH empfahl daher dem Landwirtschaftsministerium und dem Land Burgenland, in der Bund–Länder–Koordinierungssitzung die Entwicklung von Standards und Vorgaben für eine Überwachung der Einhaltung der quantitativen Vorgaben, Ziele und Zeitpläne zum Schutz der aquatischen Umwelt und des Trinkwassers anzustoßen.

- 24.3 Laut Stellungnahme des Landwirtschaftsministeriums habe es gemeinsam mit den Ländern unter der Federführung der Steiermärkischen Landesregierung 2023 eine Zwischenevaluierung der quantitativen Vorgaben, Ziele und Zeitpläne des NAP 2022 bis 2026 durchgeführt. Es sei vorgesehen, die regelmäßigen Bund–Länder–Koordinierungssitzungen für die laufende Überwachung der Einhaltung der Vorgaben zu nutzen.

Maßnahmen zur Umsetzung des integrierten Pflanzenschutzes

- 25.1 (1) Berufliche Verwender sollten den Einsatz von Pestiziden und andere Bekämpfungsmethoden auf das notwendige Maß begrenzen. Die Nachhaltigkeits-Richtlinie–Pestizide führt als allgemeine Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes u.a. die Fruchtfolge, die Verwendung resistenter bzw. toleranter Sorten sowie den Schutz und die Förderung wichtiger Nutzorganismen an.¹⁶⁰ Nachhaltigen biologischen, physikalischen und anderen nicht-chemischen Methoden ist der Vorzug vor chemischen Methoden zu geben.

Die allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes waren durch die Mitgliedstaaten zu konkretisieren, d.h., diese sollten Kriterien entwickeln, anhand derer sie beurteilen können, ob Landwirtinnen und Landwirte die allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes anwenden. Der NAP 2017 bis 2021 enthielt keine spezifischen Anforderungen für die Überführung der allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes in Maßnahmen, die in der Praxis überprüfbar sind.¹⁶¹ Zuständig für die Entwicklung von verbindlichen Kriterien für die Anwendung der allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes waren die Länder im Rahmen ihrer Pflanzenschutzmittelgesetze. In Österreich wurden lediglich unverbindliche Leitlinien für den integrierten Pflanzenschutz für Ackerbau und Weinbau mit Empfehlungscharakter erstellt, nicht jedoch für den Obstbau.

Als Entscheidungshilfe für die Verwender von Pflanzenschutzmitteln stand online¹⁶² der Pflanzenschutz–Warndienst zur Verfügung. Durch Monitoring der Wetterdaten und des Auftretens von Schädlingen sowie durch Prognosemodelle sollten Pflanzenschutzmittel zeitlich gezielter eingesetzt und damit zu einer Reduktion dieser Stoffe beigetragen werden.

(2) Landwirtschaftliche Betriebe hatten den Pflanzenschutzmittelgesetzen der Länder zufolge die allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes zwar verbindlich anzuwenden,¹⁶³ waren jedoch nicht verpflichtet, darüber Aufzeichnungen zu führen. In Irland hingegen war die Umsetzung des integrierten Pflanzenschutzes zu dokumentieren; dabei war der Grund für die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln aufzuzeichnen, einschließlich Informationen über die Art des

¹⁶⁰ gemäß Art. 14 und Anhang III der Nachhaltigkeits–Richtlinie–Pestizide

¹⁶¹ Er enthielt nur Hinweise zu Informations-, Forschungs-, Sensibilisierungs-, Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen, zum Pflanzenschutz–Warndienst und zu nachhaltigen ÖPUL–Maßnahmen.

¹⁶² auf der Website der Landwirtschaftskammer Österreich

¹⁶³ siehe § 4 Abs. 2 Burgenländisches Pflanzenschutzmittelgesetz 2012, LGBl. 46/2012 i.d.g.F. bzw. § 4 NÖ Pflanzenschutzmittelgesetz, LGBl. 6170 i.d.g.F.

vorhandenen Schädlingen, ergriffene Präventivmaßnahmen, den Umgang mit Pestizidresistenz, angewandte Schwellenwerte und Ernteschäden.¹⁶⁴

- 25.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Länder für die Einhaltung der allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes keine Kriterien zur Anwendung konkretisiert hatten und dass keine Aufzeichnungspflicht für die landwirtschaftlichen Betriebe bestand. Dadurch konnten die Umsetzung der Grundsätze und die Berücksichtigung von nicht-chemischen Alternativen bei der Bewirtschaftung nicht nachgewiesen bzw. kontrolliert werden.

Er empfahl dem Land Burgenland, im Rahmen der Bund-Länder-Koordinierungssitzung auf die Entwicklung verbindlicher Kriterien für die Anwendung der allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes und auf deren Verankerung in den Pflanzenschutzmittelgesetzen hinzuwirken.

Hinsichtlich der Aufzeichnungs- und Dokumentationspflichten verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 7.

- 25.3 (1) Das Landwirtschaftsministerium betonte in seiner Stellungnahme die Bereitschaft, die verbindlichen Kriterien für die Anwendung allgemeiner Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes in der Bund-Länder-Koordinierungssitzung aufzugreifen und zur Diskussion zu stellen.
- (2) Laut Stellungnahme des Landes Burgenland würden sich die Vertreterinnen und Vertreter der Fachabteilung im Rahmen ihrer Möglichkeiten in den Bund-Länder-Koordinierungssitzungen für strukturierte und auswertbare Aufzeichnungen einsetzen. Vor dem Hintergrund der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit sei eine einheitliche Vorgangsweise geboten.

¹⁶⁴ siehe den Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes 05/2020 „Nachhaltige Verwendung von Pflanzenschutzmitteln: begrenzter Fortschritt bei der Messung und Verringerung von Risiken“, TZ 23, S. 19, Kasten 1 S. 21

Kontrollen

Zuständigkeiten

- 26 Entsprechend der innerstaatlichen Kompetenzverteilung waren Kontrollen vorgesehen im Zusammenhang mit
- dem Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln durch das BAES,
 - der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln und der Umsetzung des integrierten Pflanzenschutzes durch die Länder sowie
 - Förderungen zur Reduktion des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln durch die AMA bzw. durch die Länder (bei Landesförderungen).

Kontrollen des Pflanzenschutzmittelhandels durch das BAES

- 27.1 (1) Zuständige Behörde für die Kontrolle des Pflanzenschutzmittelhandels war das BAES. Mit den Kontrollen sollte einerseits verhindert werden, dass nicht zugelassene, falsch gekennzeichnete Pflanzenschutzmittel oder Pflanzenschutzmittel außerhalb der Abverkaufsfrist in Verkehr gebracht werden; andererseits sollte die sachkundige Abgabe von Pflanzenschutzmitteln sichergestellt werden. Weiters sollte der Internethandel mit dem Fokus auf nicht zugelassene Produkte und illegale Produktimitationen überwacht werden.¹⁶⁵

Bei Verstößen konnte es folgende Konsequenzen geben:

- Bei Zuwiderhandeln gegen gesetzliche Vorgaben kam es im Zuge der Amtshandlung zu einer Mängelbehebung oder es erging eine behördliche Anordnung zur Mängelbehebung mittels gebührenpflichtiger Maßnahmenanordnung.
- Einen Betrugsverdacht meldete das BAES an das Bundeskriminalamt bzw. an die Staatsanwaltschaft.
- Verdachtsfälle auf Irreführung, wiederholtes Zuwiderhandeln gegen gesetzliche Vorgaben oder die Nichtbeachtung einer behördlichen Maßnahme zeigte das BAES bei der zuständigen Verwaltungsbehörde an.

¹⁶⁵ Pflanzenschutzmittel und Zusatzstoffe dürfen nur dann zum Zwecke des Verkaufs oder der sonstigen Abgabe an andere gelagert bzw. vorrätig gehalten oder auf sonstige Weise in Verkehr gebracht bzw. beworben werden, wenn den Bestimmungen des Pflanzenschutzmittelgesetzes 2011 einschließlich der darauf beruhenden Pflanzenschutzmittelverordnung 2011 und den Rechtsvorschriften der EU – EU-Pflanzenschutzmittelverordnung und Verordnung (EU) 2017/625 über amtliche Kontrollen – entsprochen wird.

Ende Dezember 2021 waren drei Personen zur Durchführung der Pflanzenschutzmittelverkehrskontrollen berechtigt, wobei sie auch in anderen Aufgabenbereichen eingesetzt waren. In den Jahren 2017 bis 2020 waren es noch fünf Personen gewesen. Für Labordienstleistungen von im Rahmen der amtlichen Kontrolle gezogenen Proben bediente sich das BAES der AGES.

(2) Die amtlichen Kontrollen des BAES waren Teil des Mehrjährigen Integrierten Kontrollplans¹⁶⁶, der zur Dokumentation der amtlichen Kontrollen gegenüber der EU diente.

Das BAES erstellte Jahrespläne, die die Anzahl der Probenahmen und Konformitätsüberprüfungen sowie die Anzahl der zu kontrollierenden Betriebe und der durchzuführenden Betriebskontrollen risikobasiert festlegten. Die Planzahlen umfassten Stichproben¹⁶⁷ und berücksichtigten Kapazitäten für nachfassende Kontrollen infolge von Verstößen aus Vorperioden sowie für allfällige Ad-hoc-Tätigkeiten.

Grundlage für die risikobasierte Kontrollplanung war das Betriebsregister¹⁶⁸, das die beim BAES gemeldeten Betriebe im Bereich Pflanzenschutzmittel enthielt. Das BAES verfügte aber nur dann über Betriebsdaten, wenn sich Betriebe aktiv gemeldet hatten. Die Anzahl der gemeldeten Betriebe sank von 1.805 im Jahr 2017 auf 1.678 im Jahr 2021. Das BAES erstattete im Zeitraum 2017 bis 2021 fünf Anzeigen aufgrund fehlender Betriebsregistrierungen und setzte bei einem Betrieb Maßnahmen aufgrund falscher Angaben.

(3) Die Planung, Vorbereitung und Durchführung der Kontrollen sowie das Berichtswesen erfolgten nach einer Standardverfahrensanweisung und anhand von Checklisten. Die Aufsichtsorgane dokumentierten ihre Kontrollen in einer mobilen IT-Anwendung.

(4) Das BAES erstellte in den Jahren 2017 bis 2021 jährlich einen Kontrollbericht mit den geplanten und durchgeführten Kontrollen sowie den Beanstandungen, die zu einer Maßnahme oder Anzeige führten. Auch im Grünen Bericht wurde die Anzahl der Kontrollen zur Inverkehrbringung von Pflanzenschutzmitteln veröffentlicht.

¹⁶⁶ erstellt vom Gesundheitsministerium in Zusammenarbeit mit dem Landwirtschaftsministerium, dem Bundesministerium für Finanzen (Zoll), den Ländern sowie mit Unterstützung der AGES im Rahmen der Vollziehung der EU-Pflanzenschutzmittelverordnung und der Umsetzung der Nachhaltigkeits-Richtlinie-Pestizide

¹⁶⁷ Die in einer Stichprobe zu kontrollierenden Betriebe ermittelte das BAES anhand des spezifischen Betriebsartenrisikos sowie unter Berücksichtigung der erhobenen Betriebsfaktoren, die das Einzelbetriebsrisiko beschreiben. Die Grundlage zur Erstellung des Stichprobenplans für die Betriebskontrollen bildet ein sogenanntes „risikobasiertes Frequenzmodell“.

¹⁶⁸ § 4 Pflanzenschutzmittelgesetz 2011

Die Anzahl der Kontrollen entsprach nicht in allen Jahren den Planungen: So waren z.B. im Jahr 2021 bei Vor-Ort-Kontrollen 335 Stichproben geplant, durchgeführt wurden hingegen 301 Stichproben; ebenso wurden von den 3.400 geplanten Stichproben im Rahmen von Konformitätsprüfungen nur 2.895 Stichproben durchgeführt.¹⁶⁹

Die nachstehende Tabelle zeigt für den Zeitraum 2017 bis 2021 die Anzahl der Betriebskontrollen und die daraus resultierenden Maßnahmen bzw. Anzeigen:

Tabelle 11: Anzahl der Betriebskontrollen und daraus resultierende Maßnahmen; 2017 bis 2021

	2017	2018	2019	2020	2021
	Anzahl				
kontrollierte Betriebe (Verkaufsstellen für Pflanzenschutzmittel)	387	374	348	305	326
Betriebskontrollen	414	414	363	328	335
Verstöße gesamt	98	87	96	99	100
Betriebe mit zumindest einem Verstoß	64	63	65	64	85
Maßnahmen gemäß § 9 Abs. 1 Pflanzenschutzmittelgesetz 2011 ¹	59	78	79	57	86
Anzeigen gemäß § 9 Abs. 3 Pflanzenschutzmittelgesetz 2011 ²	39	9	17	42	14

¹ Maßnahmen zur Mängelbehebung, z.B. das Verbot des Inverkehrbringens auf bestimmte Zeit, die unschädliche Entsorgung oder Rückgabe an den Abgeber, die Anpassung der Kennzeichnung

² bei der Bezirksverwaltungsbehörde

Quelle: BAES

Die nachstehende Tabelle zeigt für den Zeitraum 2017 bis 2021 die Produktkontrollen und die daraus resultierenden Maßnahmen bzw. Anzeigen:

Tabelle 12: Anzahl der Produktkontrollen und daraus resultierende Maßnahmen; 2017 bis 2021

	2017	2018	2019	2020	2021
	Anzahl				
produktbezogene Proben gesamt	3.853	3.677	3.320	2.883	2.997
produktbezogene Verstöße gesamt	73	64	87	70	69
Maßnahmen gemäß § 9 Abs. 1 Pflanzenschutzmittelgesetz 2011 ¹	51	54	54	42	59
Anzeigen gemäß § 9 Abs. 3 Pflanzenschutzmittelgesetz 2011 ²	22	7	12	15	10

¹ Maßnahmen zur Mängelbehebung, z.B. das Verbot des Inverkehrbringens auf bestimmte Zeit, die unschädliche Entsorgung oder Rückgabe an den Abgeber, die Anpassung der Kennzeichnung

² bei der Bezirksverwaltungsbehörde

Quelle: BAES

¹⁶⁹ Dies zog keine Konsequenzen nach sich.

Der Kontrollbericht 2021 enthielt erstmals allgemeine Informationen zu den am häufigsten festgestellten Mängeln und Verstößen. Dabei handelte es sich um

- betriebsbezogene Mängel: Verstöße gegen die pflanzenschutzmittelrechtlichen Bestimmungen beim Verkauf und der Abgabe (z.B. fehlende Sachkundigkeit¹⁷⁰) sowie bei den Lagerungsbedingungen (z.B. Futter– bzw. Lebensmittel unmittelbar neben Pflanzenschutzmitteln);
- produktbezogene Verstöße: Inverkehrbringen von nicht bzw. nicht mehr zugelassenen Produkten oder Verstöße gegen die Kennzeichnungsvorschriften¹⁷¹.

Das BAES publizierte die Kontrollpläne des laufenden Jahres sowie die Kontrollberichte des Vorjahres auf seiner Website.

(5) Mit den Kontrollen im Internethandel wollte das BAES einen Überblick über den österreichischen Internethandel von Pflanzenschutzmitteln gewinnen. Diese Kontrollen waren auf inländische Händler beschränkt. Dabei überprüfte das BAES die Einhaltung der geltenden Vorschriften beim Bewerben und Verkauf, insbesondere den Zulassungsstatus der beworbenen und angebotenen Pflanzenschutzmittel, die korrekte Bewerbung, die Sachkunde der Abgeber, die Abgabe an Sachkundige sowie die Betriebsregistrierung. Ab 2019 erfolgte die Kontrollplanung für Internetkontrollen risikobasiert.

Das BAES führte im Jahr 2020 20 Kontrollen im Internethandel durch. Daraus resultierten vier Anzeigen und zwei behördliche Maßnahmen. 2021 plante das BAES 40 Kontrollen, führte jedoch nur 16 Kontrollen durch; aus diesen resultierten vier Anzeigen und vier behördliche Maßnahmen.

- 27.2 Der RH wies im Zusammenhang mit den Kontrollen im Internethandel auf die hohe Anzahl an festgestellten Mängeln und Verstößen im Verhältnis zu den durchgeführten Kontrollen hin. Er hielt kritisch fest, dass die Kontrollen im Internethandel auf Händler im Inland begrenzt waren. Nach Ansicht des RH war jedoch davon auszugehen, dass Verwender Pestizide – auch solche, die im Inland nicht zugelassen sind – im Wege des Internethandels aus dem Ausland beziehen und dass diese letztlich in Österreich zur Anwendung kommen. Eine umfassende Internetkontrolle war aber unter den bestehenden Rahmenbedingungen nicht möglich.

¹⁷⁰ Vertreiberinnen und Vertreiber von Pflanzenschutzmitteln sowie Beraterinnen und Berater im Betrieb hatten einen Pflanzenschutzmittel–Sachkundekurs zu absolvieren, der die relevanten Rechtsvorschriften oder etwa die Gefahren und Risiken von Pflanzenschutzmitteln umfasste.

¹⁷¹ Die Kennzeichnung von Pflanzenschutzmitteln musste den Anforderungen der EU–Pflanzenschutzmittelverordnung entsprechen und allgemein verständlich in deutscher Sprache, deutlich sicht– und lesbar sowie dauerhaft angebracht sein. Andere als in der Verordnung vorgesehene Angaben oder Aufmachungen mussten von der Kennzeichnung deutlich abgesetzt und durften nicht irreführend sein.

Der RH empfahl dem BAES, die Anzahl der Kontrollen im Internethandel zu erhöhen, bei der Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe verstärkt risikoorientiert vorzugehen und nachfassende Kontrollen durchzuführen.

- 27.3 Laut Stellungnahme des BAES befürworte es die Empfehlung des RH. Es werde eine Erhöhung der Kontrollen im Internethandel in der Planung der Kontrolle und Überwachung berücksichtigen.

Kontrolle der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln durch die Länder

Überblick

- 28.1 (1) Die Länder waren für die Kontrolle der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln zuständig. Gemäß Pflanzenschutzmittelgesetz 2011 war eine einheitliche und koordinierte amtliche Kontrolle sicherzustellen. Dem Landwirtschaftsministerium kam eine Koordinierungsfunktion zu.

Tatsächlich erstellten die Länder jeweils eigene (risikoorientierte) Kontrollpläne, die nicht abgestimmt waren. Sie führten ihre amtlichen Kontrollen insbesondere im Hinblick auf die Auswahl der Betriebe, den Umfang, die konkreten Inhalte, die dafür eingesetzten Ressourcen und die Organisation der Abwicklung unterschiedlich durch oder beauftragten externe Aufsichtsorgane mit der Durchführung.

Dem Landwirtschaftsministerium lag kein Überblick über die jährlichen Kontrollpläne der Länder vor. Es waren auch keine Kontrollschwerpunkte festgelegt, die bundesweit verfolgt wurden. Bemühungen des Bundes und der Länder, die amtlichen Kontrollen zu vereinheitlichen, waren mehrfach dokumentiert:

- Im Jahr 2006 legte die AGES – in Abstimmung mit dem Landwirtschaftsministerium und den Ländern – einen Entwurf für ein „Handbuch Verwendungskontrolle“ vor. Dieses sollte die Länder dabei unterstützen, einheitliche, länderübergreifende Standards für die Kontrollziele, die Kontrolltatbestände, den Kontrollumfang und die Dokumentation bzw. Berichterstattung festzulegen.
- Im Februar 2017 wurde die Vereinheitlichung der amtlichen Kontrollmaßnahmen im Rahmen der Bund–Länder–Koordinierungssitzung diskutiert.
- Erst Ende 2021 lag ein einheitlicher Fragenkatalog zum integrierten Pflanzenschutz¹⁷² vor, den die Länder anwenden sollen.

¹⁷² ausgearbeitet vom Land Tirol

Der NAP 2017 bis 2021 führte an, dass die Gewässeraufsicht in besonders sensiblen Gebieten Blattproben entnimmt. Den Umfang und die Vorgangsweise der Probenahme legte der Nationale Aktionsplan nicht fest.

Verstöße waren gemäß den Landesgesetzen bei der Bezirksverwaltungsbehörde anzuzeigen und nach dem Verwaltungsstrafrecht zu ahnden. Über bestimmte Verstöße bei der biologischen Produktion¹⁷³, u.a. auch im Zusammenhang mit Pflanzenschutzmitteln, hatten die Landeshauptleute der AMA zu berichten. Dies konnte zu Konsequenzen bei der Auszahlung von landwirtschaftlichen Förderungen führen.¹⁷⁴

Die AMA informierte die Länder regelmäßig über Verstöße, die sie bei Kontrollen der ÖPUL-Maßnahme „Biologische Wirtschaftsweise“ feststellte.

(2) Die Länder meldeten die durchgeführten Kontrollen über die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln an die AGES. Diese sammelte die Daten und übermittelte sie dem Landwirtschaftsministerium zur Meldung an die Europäische Kommission (im Wege des Gesundheitsministeriums).

Zu den in den Jahren 2017 bis 2021 durchgeführten Anwendungskontrollen meldete das Landwirtschaftsministerium folgende Daten an die Europäische Kommission:

Tabelle 13: Kontrollen der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln durch die Länder

	2017	2018	2019	2020	2021	Summe 2017 bis 2021
	Anzahl					
landwirtschaftliche Betriebe (INVEKOS)	108.345	107.191	106.152	106.670	105.311	
Anwendungskontrollen durch die Länder	178	444	412	455	603	2.092
festgestellte Verstöße	33	68	73	185	159	518
	in %					
Anteil der Kontrollen, bei denen Verstöße festgestellt wurden	19	15	18	41	26	25

INVEKOS = Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem

Quelle: BML

Unter der Annahme, dass die Kontrollen bei jeweils einem Betrieb stattfanden, ergab sich für das Jahr 2021 eine Kontrollquote von 0,6 %. Zur Anzahl der durchzuführenden Kontrollen bestanden keine Vorgaben.

¹⁷³ Verstöße gegen die Verordnung (EG) 834/2007 des Rates vom 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) 2092/91

¹⁷⁴ gemäß § 12 Abs. 1 EU-Qualitätsregelungen-Durchführungsgesetz (EU-QuaDG), BGBl. I 130/2015 i.d.g.F.

Der jährlich erstellte Grüne Bericht über die Situation der Land- und Forstwirtschaft enthielt keine Angaben zu den amtlichen Kontrollen der Länder.

- 28.2 Der RH kritisierte, dass die amtliche Kontrolle durch die Länder nicht nach einheitlichen Standards erfolgte und der Nationale Aktionsplan dazu keine Konkretisierungen vorsah.

Er wies darauf hin, dass die Länder in den Jahren 2017 bis 2021 durchschnittlich bei jeder vierten amtlichen Kontrolle einen Verstoß bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln feststellten. Im Jahr 2020 war der Anteil der Kontrollen, bei denen Verstöße festgestellt wurden, mit 41 % noch höher. Der RH erachtete daher eine Erhöhung der Kontrolldichte als zweckmäßig.

Er empfahl dem Landwirtschaftsministerium und dem Land Burgenland, in der Bund-Länder-Koordinierungssitzung die Initiative für die Schaffung einer wirksamen – auf einheitlichen Standards beruhenden – Kontrolle der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln und für die Entwicklung gemeinsamer Kontrollpläne zu ergreifen.

Darüber hinaus wies der RH darauf hin, dass der Grüne Bericht keine Angaben zu den amtlichen Kontrollen der Länder enthielt, obwohl das Landwirtschaftsministerium über diese Zahlen verfügte und diese jährlich an die Europäische Kommission zu melden hatte.

Er empfahl dem Landwirtschaftsministerium, Angaben zu den von den Ländern durchgeführten amtlichen Kontrollen der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln in den Grünen Bericht aufzunehmen.

- 28.3 Das Landwirtschaftsministerium betonte in seiner Stellungnahme die Bereitschaft, die wirksame Kontrolle der Anwendung in der Bund-Länder-Koordinierungssitzung aufzugreifen und zur Diskussion zu stellen.

Es sei allerdings nicht vorgesehen, Angaben zu den von den Ländern durchgeführten amtlichen Kontrollen der Anwendung bzw. Verwendung von Pflanzenschutzmitteln in den Grünen Bericht aufzunehmen. Angaben zu den amtlichen Kontrollen hinsichtlich der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln und der nachhaltigen Anwendung von Pestiziden würden gemäß Verordnung (EU) 2017/625 in Verbindung mit der Durchführungsverordnung (EU) 2019/723 jährlich veröffentlicht.

- 28.4 Der RH entgegnete dem Landwirtschaftsministerium, dass der jährliche Bericht zu den amtlichen Kontrollen nur einen Summenwert zu den Anwendungskontrollen in Österreich enthielt und die Anzahl der in den einzelnen Ländern durchgeführten Kontrollen nicht erkennbar war. Im Sinne der Transparenz verblieb der RH daher bei

seiner Empfehlung, die Angaben zu den von den Ländern durchgeführten amtlichen Kontrollen der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln in den Grünen Bericht aufzunehmen.

Kontrollen im Burgenland

- 29.1 (1) Mit der Überwachung der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln nach dem Burgenländischen Pflanzenschutzmittelgesetz konnte das Land natürliche oder juristische Personen betrauen; in den Jahren 2017 und 2018 hatte es ein privates Unternehmen damit beauftragt.

Vereinbart waren die Anzahl und der Inhalt der durchzuführenden Kontrollen, die Probenanzahl (eine Blattprobe je Betrieb) sowie ein Pauschalpreis. Nach Abschluss der Überprüfungstätigkeit war ein Kontrollbericht zu erstellen. Die Kosten beliefen sich auf 102 EUR (exkl. USt) je Betriebskontrolle und 205 EUR (exkl. USt) je untersuchte Pflanzenschutzmittelprobe.

Im Zuge der Betriebskontrollen nahm das Kontrollorgan Einsicht in die relevanten Betriebsunterlagen und zog nach Möglichkeit¹⁷⁵ jeweils eine Blattprobe pro Betrieb.

- (2) Ab 2019 übertrug die zuständige Fachabteilung die Anwendungskontrollen aus Kostengründen der für die Gewässeraufsicht zuständigen Abteilung des Landes. Dazu ersuchte sie jährlich im Amtsweg um Durchführung der Kontrollen. Ablauf und Inhalt der Kontrollen legten die beiden Abteilungen nicht schriftlich fest.

In der für die Gewässeraufsicht zuständigen Abteilung führte eine Person (0,15 VZÄ) die Kontrollen – neben der Tätigkeit der Chemikalieninspektion – durch. Die Kontrolle erfolgte anhand einer zwischen den Ländern und dem Landwirtschaftsministerium abgestimmten Checkliste¹⁷⁶ und umfasste im Wesentlichen die Zulassung und vorschriftsgemäße Lagerung von Pflanzenschutzmitteln sowie die Aufzeichnungen zu deren Anwendung. Eine Begehung landwirtschaftlicher Flächen fand nicht statt, Blatt-, Boden- oder Pflanzenschutzmittelpuben wurden nicht gezogen und analysiert. Auch eine Überprüfung, ob die bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln erteilten Auflagen – z.B. Abstände zu Gewässern oder Reinigung der Geräte – eingehalten wurden, war nicht vorgesehen und bei einer bloßen Kontrolle der Aufzeichnungen auch nicht möglich.

¹⁷⁵ Bei Verpachtung oder Auflassung eines Betriebs konnte z.B. keine Blattprobe entnommen werden; wenn die Kontrolle erst nach der Ernte erfolgte, wurde nur eine Bodenprobe gezogen.

¹⁷⁶ Demnach hatte das Kontrollorgan u.a. zu kontrollieren, ob nur zugelassene Pflanzenschutzmittel verwendet und die Anwendungsbestimmungen eingehalten wurden, ein Sachkundenachweis vorlag, die sachgemäße Lagerung und die Aufzeichnungs- und Aufbewahrungspflichten eingehalten wurden, die Möglichkeit bestand, den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln zu verringern, und ob die Pflanzenschutzgeräte eine gültige Überprüfungsplakette hatten sowie auf einer geeigneten Fläche gereinigt wurden.

Die im Rahmen der Kontrollen festgestellten Sachverhalte hielt das Kontrollorgan schriftlich in einem Bericht fest, es übermittelte diesen an die zuständige Fachabteilung.

(3) Die Anzahl der kontrollierten Betriebe ging im überprüften Zeitraum zurück:

Tabelle 14: Durchgeführte Kontrollen in den Jahren 2017 bis 2021

Kontrollen	2017	2018	2019	2020	2021
	Anzahl				
kontrollierte Betriebe	29	25	31	11	12
Blattproben bei den kontrollierten Betrieben	29	25	0	0	0
Verstöße	1	1	0	0	0

Quelle: Land Burgenland

Das Land Burgenland begründete den Rückgang der Kontrollen in den Jahren 2020 und 2021 mit Einschränkungen durch die COVID-19-Pandemie.

Seit Übernahme der Kontrolltätigkeiten durch die für die Gewässeraufsicht zuständige Abteilung im Jahr 2019 wurden keine Verstöße gegen das Burgenländische Pflanzenschutzmittelgesetz festgestellt.

29.2 Der RH kritisierte, dass das Land Burgenland ab 2019 den Ablauf und den Inhalt der durchzuführenden Kontrollen nach dem Burgenländischen Pflanzenschutzmittelgesetz nicht schriftlich festgelegt hatte.

Weiters kritisierte der RH, dass das Land Burgenland seit 2019 keine Begehung der landwirtschaftlichen Flächen durchführte. Auch die Anzahl der kontrollierten Betriebe ging in den Jahren 2020 und 2021 pandemiebedingt zurück.

Ebenso kritisierte der RH, dass das Land Burgenland ab 2019 keine Blatt-, Boden- oder Pflanzenschutzmittelpollen mehr zur Analyse entnahm und die für die Zulassung erteilten Auflagen bei Pflanzenschutzmitteln nicht überprüfte, etwa die Einhaltung der Abstände zu Gewässern oder die Reinigung der Geräte.

Der RH empfahl dem Land Burgenland,

- die Aufgaben der mit der Kontrolle nach dem Burgenländischen Pflanzenschutzmittelgesetz beauftragten Organe schriftlich festzulegen,
- die Anzahl der zu kontrollierenden Betriebe zu erhöhen,
- den Umfang dieser Kontrollen zu erweitern und auch Blatt- bzw. Bodenproben (insbesondere in Gewässerrandstreifen) zu untersuchen. Bei Verdacht auf Lagerung oder Anwendung nicht zugelassener Mittel sollten auch Pflanzenschutzmittelproben gezogen und analysiert werden.

29.3 Das Land Burgenland teilte in seiner Stellungnahme mit, es habe dem RH im Zuge der Gebarungsüberprüfung bekannt gegeben, dass im Rahmen eines Pestizidmonitorings auf Spielplätzen im Jahr 2021 sowohl Boden- als auch Grasproben genommen und geprüft worden seien. Dies, um festzustellen, ob Spielplätze durch Pestizide, die durch Abdrift auf diese extrem schützenswerten Flächen gelangten, eine Gefahr für Kinder darstellen würden.

29.4 Der RH entgegnete dem Land Burgenland, dass sich seine Kritik auf die regelmäßige Überwachung der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln nach dem Burgenländischen Pflanzenschutzmittelgesetz bezog. Diese führte seit 2019 eine Person aus der für die Gewässeraufsicht zuständigen Abteilung durch. Dabei fand keine Begehung der landwirtschaftlichen Flächen statt und es wurden keine Blatt-, Boden- oder Pflanzenschutzmittelproben gezogen und analysiert. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, den Umfang dieser Kontrollen zu erweitern und auch Blatt- bzw. Bodenproben (insbesondere in Gewässerrandstreifen) zu untersuchen.

Beim Pestizidmonitoring auf Spielplätzen im Jahr 2021 handelte es sich um eine einmalige Untersuchung des Umweltbundesamts, die das Amt der Burgenländischen Landesregierung beauftragt hatte. Dabei wurde zur Ermittlung der möglichen Beeinflussung durch Pflanzenschutzmittel die Analyse von zehn Grasproben und zehn Bodenproben festgelegt.

Auswahl der Stichproben im Burgenland

30.1 (1) Die zuständige Fachabteilung des Landes Burgenland traf die Auswahl der landwirtschaftlichen Betriebe in Kooperation mit der AMA:

- Die Fachabteilung bestimmte zunächst jene Gemeinden, in denen die Kontrollen stattfinden sollten; dabei wählte sie Gemeinden aus, die in den vorangegangenen Jahren nicht kontrolliert worden waren. Die Auswahl der Gemeinden erfolgte somit nicht risikoorientiert, z.B. flossen Schwellenwertüberschreitungen im Grundwasser und in Oberflächengewässern nicht mit ein. Auch Verstöße durch Betriebe in den Vorjahren wurden nicht berücksichtigt.
- Die ausgewählten Gemeinden meldete die Fachabteilung im Laufe des Jahres, zum Teil erst im Mai bzw. Juni, der AMA, die in diesen Gemeinden die zu kontrollierenden Betriebe festlegte. In der Folge übermittelte die AMA die Liste mit den ausgewählten Betrieben an die zuständige Fachabteilung des Landes zur Weiterleitung an das Kontrollorgan. Dieses hatte die Kontrollen bis zum Ende des Jahres durchzuführen.

(2) Da die zu kontrollierenden Betriebe erst spät – in den Sommermonaten des laufenden Jahres – bekannt gegeben wurden, konnten die Kontrollen nur eingeschränkt unter Berücksichtigung der Kultur oder des Erntezeitpunkts geplant und umgesetzt werden. In den Jahren 2017 und 2018 wurden vier der ausgewählten Betriebe nicht mehr aktiv bewirtschaftet und konnten somit nicht überprüft werden. In mehreren Fällen konnten nur mehr Bodenproben gezogen werden, weil der Erntezeitpunkt vor der Bekanntgabe der Betriebsauswahl lag.

30.2 Der RH kritisierte, dass der Auswahlprozess der Betriebe, die zu Anwendungskontrollen vorgesehen waren, ineffizient war und zu spät erfolgte. Dadurch konnten geplante Kontrollen teilweise nicht stattfinden, weil einzelne Betriebe nicht mehr aktiv bewirtschaftet wurden oder der Erntezeitpunkt bereits vorbei war, so dass keine Blattproben mehr genommen werden konnten.

Der RH empfahl dem Land Burgenland, die Betriebe für die Kontrolle der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln risikoorientiert und zeitgerecht auszuwählen. Dies ist erforderlich, um den optimalen Zeitpunkt für die Kontrolle unter Berücksichtigung der Kultur, des Erntezeitpunkts, der zur Schädlingsbekämpfung eingesetzten Pestizide und der Häufigkeit der Anwendung festlegen zu können.

30.3 Das Land Burgenland teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe auch bisher risikoorientiert erfolgt sei (z.B. Gefährdung von Spielplätzen) und auch weiterhin erfolgen werde. Ebenso könne die unsachgemäße Verwahrung von Pflanzenschutzmitteln für Mitbewohner in Gehöften eine große Gefahr darstellen. Die Kontrollen seien bereits 2023 wieder ausgeweitet worden, was auch weiterhin geplant sei. Wie der RH festgehalten habe, sei insbe-



sondere in den Jahren 2020 bis 2022 aufgrund des Einsatzes der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Pandemiebekämpfung eine größere Kontrolltätigkeit personell nicht umzusetzen gewesen.

Die Vollziehung der Pflanzenschutzmittelkontrollen erfolge im Burgenland im Rahmen der geltenden Gesetze.

- 30.4 Der RH entgegnete dem Land Burgenland, dass die Auswahl der Betriebe seiner Ansicht nach nicht risikoorientiert erfolgte. In die Auswahl flossen Schwellenwertüberschreitungen weder im Grundwasser noch in Oberflächengewässern mit ein. Auch Verstöße durch Betriebe in den Vorjahren wurden nicht berücksichtigt. Die Gefährdung von Spielplätzen war Gegenstand einer gesonderten Untersuchung, die das Amt der Burgenländischen Landesregierung beim Umweltbundesamt in Auftrag gab und stellte kein Kriterium für den Auswahlprozess der Betriebe dar. Daher verblieb der RH bei seiner Empfehlung. Die vom Land Burgenland angeführte Ausweitung der Kontrollen beurteilte er positiv.



Pestizideinsatz in der Landwirtschaft

Schlussempfehlungen

31 Zusammenfassend empfahl der RH:

Bundesministerium für Land– und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft

- (1) Die Auswirkungen der Neufestlegung der Zuständigkeiten im Zusammenhang mit der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln sollten im Hinblick auf bundeseinheitliche Vorgaben evaluiert werden. (TZ 3)
- (2) Die Voraussetzungen sollten geschaffen werden, damit Österreich die Reduktionsziele für Pflanzenschutzmittel erreichen und die Vorgaben der EU – z.B. die Fortschrittsmessung – erfüllen kann. (TZ 5)
- (3) Das Ministerium sollte sich für eine zentrale Sammlung und Auswertung der Daten über die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln auf landwirtschaftlichen Flächen, die nach den Pflanzenschutzmittelgesetzen der Länder aufzuzeichnen sind, einsetzen. Im Sinne des Gesundheitsschutzes sollten diese Daten zeitnah veröffentlicht werden. (TZ 7)
- (4) Gemeinsam mit dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz, dem Bundesamt für Ernährungssicherheit und der Österreichischen Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH sollte bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln eine klare Trennung zwischen der Risikobewertung und dem Risikomanagement vorgenommen werden. (TZ 10)
- (5) Das Ministerium sollte sich auf EU-Ebene für eine Beseitigung der bestehenden Interpretationsspielräume in der EU-Pflanzenschutzmittelverordnung (Verordnung (EG) 1107/2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln) einsetzen, mit dem Ziel, eine möglichst lückenlose Anwendung des neuesten Standes der Wissenschaft und Technik zu erreichen. (TZ 13)
- (6) Der Fokus des Pestizid-Monitorings sollte auf Kleingewässer in Bereichen intensiver Landwirtschaft gelegt werden, um die tatsächlichen Belastungen in diesen Gewässern auszuweisen und entsprechende Maßnahmen ergreifen zu können. Dabei wären nicht nur Schöpfproben, sondern auch Ereignisproben zu ziehen und der in der Pflanzenschutzmittel-Zulassung maßgebliche RAK-Wert (RAK = regulatorisch akzeptable Konzentration) zu messen. (TZ 17)

- (7) Die in der „Qualitätszielverordnung Chemie Oberflächengewässer“ seit dem Jahr 2006 unverändert enthaltenen Grenzwerte wären zu überarbeiten und an den Stand der Wissenschaft und Technik anzupassen. Die Überarbeitung der bestehenden Grenzwerte sollte vor allem im Hinblick auf die im Rahmen des Pestizid-Sondermessprogramms vorgefundenen Wirkstoffe und Metaboliten erfolgen und die Festlegung neuer Grenzwerte für seitdem zugelassene Wirkstoffe ermöglichen. (TZ 17)
- (8) Angaben zu den von den Ländern durchgeführten amtlichen Kontrollen der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln sollten in den Grünen Bericht aufgenommen werden. (TZ 28)

Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz

- (9) Die Ergebnisse der Lebensmittelkontrolle sollten so aufbereitet werden, dass sie Konsumentinnen und Konsumenten zeitnah für Kaufentscheidungen zur Verfügung stehen. (TZ 22)

Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie

- (10) Gemeinsam mit dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz sollten die umweltrelevanten Auswirkungen von Pestiziden in der Luft ebenso wie die Auswirkungen auf Menschen in Forschungsprojekten untersucht werden. (TZ 18)
- (11) Die Grundlagen für mögliche Grenzwerte von Pestiziden in der Luft sollten erarbeitet werden. (TZ 18)
- (12) Aufbauend auf dem Biodiversitätsmonitoring durch die Umweltbundesamt Gesellschaft mit beschränkter Haftung sollten künftig auch die Gefährdungsursachen durch den Pestizideinsatz erforscht werden. Dazu wären jedenfalls Echt Daten zum Pestizideinsatz erforderlich, insbesondere die Kenntnis der in der Nähe der untersuchten Gebiete tatsächlich ausgebrachten Mengen an Pflanzenschutzmitteln. (TZ 20)

Land Burgenland

- (13) In der Bund–Länder–Koordinierungssitzung sollte die Ausarbeitung von Formvorgaben für auswertbare Aufzeichnungen über die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln angeregt werden. Diese sollten den landwirtschaftlichen Betrieben zur Verfügung gestellt werden (z.B. in Form einer webbasierten Lösung). (TZ 7)
- (14) Das Land Burgenland sollte sich dafür einsetzen, dass in den Pflanzenschutzmittelgesetzen der Länder die Aufzeichnungspflichten der Betriebe bei Notfallzulassungen der Kategorie 6 ausgeweitet werden. (TZ 15)
- (15) Die Einhaltung der in den Notfallzulassungsbescheiden für Pflanzenschutzmittel enthaltenen Auflagen sollte kontrolliert werden. (TZ 15)
- (16) Im Rahmen der Bund–Länder–Koordinierungssitzung sollte auf die Entwicklung verbindlicher Kriterien für die Anwendung der allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes und auf deren Verankerung in den Pflanzenschutzmittelgesetzen hingewirkt werden. (TZ 25)
- (17) Die Aufgaben der mit der Kontrolle nach dem Burgenländischen Pflanzenschutzmittelgesetz beauftragten Organe wären schriftlich festzulegen, die Anzahl der zu kontrollierenden Betriebe zu erhöhen und der Umfang dieser Kontrollen zu erweitern. Auch Blatt– bzw. Bodenproben (insbesondere in Gewässerrandstreifen) wären zu untersuchen. Bei Verdacht auf Lagerung oder Anwendung nicht zugelassener Mittel sollten auch Pflanzenschutzmittelproben gezogen und analysiert werden. (TZ 29)
- (18) Die Betriebe für die Kontrolle der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln sollten risikoorientiert und zeitgerecht ausgewählt werden. Dies ist erforderlich, um den optimalen Zeitpunkt für die Kontrolle unter Berücksichtigung der Kultur, des Erntezeitpunkts, der zur Schädlingsbekämpfung eingesetzten Pestizide und der Häufigkeit der Anwendung festlegen zu können. (TZ 30)

Bundesamt für Ernährungssicherheit

- (19) Die im Grünen Bericht veröffentlichten Informationen zu den in Verkehr gebrachten Wirkstoffmengen und die Meldungen an Eurostat wären auf Basis einer verbesserten Datenlage zu vereinheitlichen. (TZ 6)
- (20) Die Gebühren für nationale Zulassungsverfahren von Pflanzenschutzmitteln wären künftig mit Zustimmung des Bundesministers für Finanzen kostendeckend festzusetzen. (TZ 9)
- (21) Die Entscheidungsfindung bei Zulassungen einschließlich einer allfälligen Abwägung unterschiedlicher Interessen und von Maßnahmen des Risikomanagements sollte nicht nur als Ergebnis in die Zulassungsbescheide einfließen, sondern auch nachvollziehbar dokumentiert werden. (TZ 10)
- (22) Die Zulassungs- bzw. Bewertungsberichte mit den Risikobewertungen für Pflanzenschutzmittel wären auf der Website des Bundesamts für Ernährungssicherheit zu veröffentlichen. (TZ 12)
- (23) Bei Notfallzulassungen sollte, insbesondere bei der wiederholten Erteilung einer Bewilligung, von den Ländern eine fundierte, ausreichend begründete, auf einer objektiven Überprüfung beruhende Bestätigung über das Vorliegen eines Notfalls verlangt und eine transparente Überprüfung möglicher Alternativen veranlasst werden. (TZ 15)
- (24) Die Bescheide für Notfallzulassungen wären mit einer Bedingung zu versehen, die die Zulässigkeit der Verwendung des Pflanzenschutzmittels vom tatsächlichen Eintritt der Gefahr in dem erwarteten Ausmaß abhängig macht. (TZ 15)
- (25) Auf Basis von Alternativenprüfungen der Österreichischen Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH wäre eine transparente und nachvollziehbare Verhältnismäßigkeitsprüfung über mögliche Alternativen durchzuführen. (TZ 16)
- (26) Bei wiederholter Beantragung von Notfallzulassungen wäre von den Antragstellern eine vertiefte Alternativenprüfung einzufordern und bei Nichtvorlage von Alternativen durch die Antragsteller die Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH mit dieser vertieften Alternativenprüfung zu beauftragen. (TZ 16)
- (27) Die Anzahl der Kontrollen im Internethandel sollte erhöht werden; bei der Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe wäre verstärkt risikoorientiert vorzugehen und nachfassende Kontrollen wären durchzuführen. (TZ 27)

Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH

- (28) Bei Zulassungsverfahren von Generika und bei Notfallzulassungen wäre der neueste Stand der Wissenschaft und Technik zu berücksichtigen. (TZ 13)

Bundesministerium für Land– und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft; Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz

- (29) Gemeinsam mit den Ländern wäre ein Monitoringsystem zur Erfassung von Informationen über pestizidbedingte akute und chronische Vergiftungsfälle einzurichten. (TZ 21)

Bundesministerium für Land– und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft; Bundesamt für Ernährungssicherheit

- (30) Das System der Alternativenprüfung bei Notfallzulassungen für Pflanzenschutzmittel wäre weiterzuentwickeln; Alternativenprüfungen wären häufiger durchzuführen, um die Anzahl der Notfallzulassungen zu reduzieren. Weiters wäre für die wiederholte Notfallzulassung eines Pflanzenschutzmittels eine Höchstzahl festzulegen und die Gebühren für Notfallzulassungen wären an jene von Standard–Zulassungsverfahren anzugleichen. (TZ 14)

Bundesministerium für Land– und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft; Bundesamt für Ernährungssicherheit; Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH

- (31) Zusätzliche Maßnahmen wären zu setzen, mit denen die Unabhängigkeit der Bereiche Risikobewertung und Risikomanagement von äußeren Einflussfaktoren (z.B. Interessengruppen) gestärkt wird. (TZ 11)

Bundesministerium für Land– und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft; Land Burgenland

- (32) In der Bund–Länder–Koordinierungssitzung sollte die Entwicklung ergänzender Risikoindikatoren angestoßen werden, die den Einfluss des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln auf die Biodiversität messen. Zudem wären alle Risikoindikatoren mit Ausgangs– und Zielwerten zu versehen. (TZ 5)
- (33) Ein umfassendes Pestizidscreening der Böden wäre in den Ländern zu initiieren. Dafür sollten einheitliche Standards, wie die Wahl des Standorts und der Methoden, entwickelt werden, um zuverlässige Ergebnisse über die Belastung der Böden durch Pestizide und die Auswirkungen auf die Ökosysteme zu erhalten. Zudem sollten Grundlagen für Pestizid–Grenzwerte in Böden erarbeitet werden. (TZ 19)
- (34) In der Bund–Länder–Koordinierungssitzung sollte die Entwicklung von Standards und Vorgaben für eine Überwachung der Einhaltung der quantitativen Vorgaben, Ziele und Zeitpläne zum Schutz der aquatischen Umwelt und des Trinkwassers angestoßen werden. (TZ 24)
- (35) In der Bund–Länder–Koordinierungssitzung sollte die Initiative für die Schaffung einer wirksamen – auf einheitlichen Standards beruhenden – Kontrolle der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln und für die Entwicklung gemeinsamer Kontrollpläne ergriffen werden. (TZ 28)

Bundesamt für Ernährungssicherheit; Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH

- (36) Bei Notfallzulassungen – insbesondere jenen der Kategorie 6 – sollten auch alternative chemisch–synthetische Pflanzenschutzmittel mit weniger gravierenden Auswirkungen in die Betrachtung einbezogen und gegebenenfalls die dafür notwendigen Anträge durch Hersteller, Interessenvereinigungen oder staatliche Stellen veranlasst werden. (TZ 16)



Pestizideinsatz in der Landwirtschaft



**Rechnungshof
Österreich**



Wien, im Juli 2024

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

Anhang A

Glossar

Indikation

Die Indikation eines Pflanzenschutzmittels ist die Beschreibung des Anwendungszwecks insbesondere mit folgenden Angaben:

- Pflanzenart oder Pflanzenerzeugnis oder Gruppen von diesen, gegebenenfalls in ihren Entwicklungsstadien,
- Schadorganismen oder Gruppen von diesen, gegebenenfalls in ihren Entwicklungsstadien, oder die Art der Beeinflussung der Lebensvorgänge von Pflanzen oder Pflanzenerzeugnissen oder die Vernichtung unerwünschter Pflanzen oder Pflanzenteile und
- Ort der Anwendung (Freiland, Glashaus etc.).

integrierter Pflanzenschutz

Als integrierter Pflanzenschutz wird die Kombination aus natürlichen Maßnahmen und sparsamem Einsatz chemischer Pflanzenschutzmittel bezeichnet, bei der Kulturpflanzen vor Krankheiten und Schädlingen geschützt werden.

Monokultur

Im Gegensatz zur wechselnden Fruchtfolge werden in Monokulturen gleiche Pflanzenarten auf gleicher Fläche in aufeinanderfolgenden Jahren angebaut.

Pestizide

Der Begriff Pestizide umfasst neben Pflanzenschutzmitteln auch Biozide (z.B. Desinfektionsmittel, Insektensprays, Holzschutzmittel), wird jedoch im vorliegenden Bericht synonym mit dem Begriff Pflanzenschutzmittel verwendet.

Pflanzenschutzmittel

Pflanzenschutzmittel sind chemische oder biologische Produkte, die Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse vor einer Schädigung durch Tiere (z.B. Insekten oder Nagetiere) oder Krankheiten wie Pilzbefall schützen sollen oder der Bekämpfung von unerwünschten Pflanzen dienen. Sie enthalten einen oder mehrere Wirkstoffe sowie weitere Beistoffe, die einen positiven Effekt auf die Herstellung, Lagerung oder Anwendung haben sollen. Pflanzenschutzmittel werden als Produkt in unterschiedlicher Form eingesetzt, z.B. als Spritzmittel, zur Saatgutbehandlung oder als Granulat.

Pflanzenschutzmittelregister

Das vom Bundesamt für Ernährungssicherheit geführte Pflanzenschutzmittelregister enthält alle zugelassenen Pflanzenschutzmittel. Das Register ist online zugänglich und wird laufend aktualisiert. Neben allgemeinen Angaben zu den zum Zeitpunkt der Abfrage zugelassenen Pflanzenschutzmitteln (z.B. Beginn und Ende der Zulassung, Zulassungsinhaber, Hersteller der Formulierung, enthaltene Wirkstoffe und Wirkstoffgehalte), sind insbesondere die detaillierten Anwendungsbestimmungen, Auflagen und Hinweise abrufbar. Weiters sind für vordefinierte Suchabfragen (z.B. beendete Notfallzulassungen) die Datensätze der letzten 24 Monate hinterlegt.

Risikobewertung

Das ist ein wissenschaftsbasierter Vorgang mit vier Stufen: Gefahrenidentifizierung, Gefahrenbeschreibung, Expositionsabschätzung und Risikobeschreibung.¹⁷⁷ Dabei ist es im Bereich der Pestizide bzw. Wirkstoffe die Aufgabe einer unabhängigen Stelle, die Risiken für die Gesundheit von Menschen und Tieren sowie die negativen Auswirkungen auf die Umwelt in einem transparenten Prozess umfassend darzustellen.

Risikomanagement

Das ist der Prozess der Abwägung strategischer Alternativen (wie hier: Maßnahmen des integrierten Pflanzenschutzes) in Konsultation mit den Betroffenen, wobei die Risikobewertung und andere berücksichtigungswürdige Faktoren sowie geeignete Präventions- und Kontrollmöglichkeiten beachtet werden sollen.¹⁷⁸

Schadorganismen

Dies sind alle Arten, Stämme oder Biotypen von Pflanzen, Tieren oder Krankheitserregern, die für Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse schädlich sind.

Wirkstoff

Wirkstoff ist der Stoff, der für die Wirkung eines Pflanzenschutzmittels verantwortlich ist. Pflanzenschutzmittel können aus einem oder mehreren Wirkstoffen bestehen und enthalten zudem noch weitere Beistoffe.

¹⁷⁷ § 2 Z 3 Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz

¹⁷⁸ § 2 Z 4 Gesundheits- und Ernährungssicherheitsgesetz

Anhang B

Ressortbezeichnung

Tabelle A: Landwirtschaft

Zeitraum	Bundesministerien-gesetz-Novelle	Ressortbezeichnung	Bundesminister/in
bis 7. Jänner 2018	BGBl. I 3/2009	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft	16. Dezember 2018 bis 18. Dezember 2017: Dipl.-Ing. Andrä Rupprechter
			18. Dezember 2017 bis 8. Jänner 2018: Elisabeth Köstinger
8. Jänner 2018 bis 28. Jänner 2020	BGBl. I 164/2017	Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus	8. Jänner 2018 bis 3. Juni 2019: Elisabeth Köstinger
			3. Juni 2019 bis 7. Jänner 2020: Dipl.-Ing. Maria Patek, MBA
			7. Jänner 2020 bis 29. Jänner 2020: Elisabeth Köstinger (mit der Fortführung der Verwaltung betraut)
29. Jänner 2020 bis 17. Juli 2022	BGBl. I 8/2020	Bundesministerium für Landwirtschaft, Regionen und Tourismus	29. Jänner 2020 bis 18. Mai 2022: Elisabeth Köstinger
			18. Mai 2022 bis 17. Juli 2022: Mag. Norbert Totschnig, MSc
seit 18. Juli 2022	BGBl. I 98/2022	Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft	seit 18. Juli 2022: Mag. Mag. Norbert Totschnig, MSc

Quelle: Parlament; Zusammenstellung: RH



Pestizideinsatz in der Landwirtschaft

Tabelle B: Gesundheit

Zeitraum	Bundesministerien-gesetz–Novelle	Ressortbezeichnung	Bundesminister/in
1. Juli 2016 bis 7. Jänner 2018	BGBl. I 49/2016	Bundesministerium für Gesundheit und Frauen	1. Juli 2016 bis 23. Februar 2017: Dr. ⁱⁿ Sabine Oberhauser, MAS
			24. Februar 2017 bis 7. März 2017: Alois Stöger, diplomé (mit der Fortführung der Verwaltung betraut)
			8. März 2017 bis 18. Dezember 2017: Dr. ⁱⁿ Pamela Rendi–Wagner, MSc
			18. Dezember 2017 bis 8. Jänner 2018: Mag. ^a Beate Hartinger–Klein
8. Jänner 2018 bis 28. Jänner 2020	BGBl. I 164/2017	Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz	8. Jänner 2018 bis 22. Mai 2019: Mag. ^a Beate Hartinger–Klein
			22. Mai 2019 bis 3. Juni 2019: Dr. Walter Pöltner
			3. Juni 2019 bis 7. Jänner 2020: Mag. ^a Dr. ⁱⁿ Brigitte Zarfl
			7. Jänner 2020 bis 29. Jänner 2020: Rudolf Anschober
seit 29. Jänner 2020	BGBl. I 8/2020	Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz	29. Jänner 2020 bis 19. April 2021: Rudolf Anschober
			19. April 2021 bis 8. März 2022: Dr. Wolfgang Mückstein
			seit 8. März 2022: Johannes Rauch

Quelle: Parlament; Zusammenstellung: RH

Anhang C

Pflanzenschutzmittelgesetze

Tabelle C: Pflanzenschutzmittelgesetze der Länder

Land	rechtliche Grundlage
Burgenland	Gesetz vom 29. März 2012 über die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln (Burgenländisches Pflanzenschutzmittelgesetz 2012 – Bgld. PSMG 2012), LGBL. 46/2012 i.d.g.F.
Kärnten	Gesetz vom 20. November 1990 über den Schutz vor Pflanzenschutzmitteln in der Landwirtschaft (Kärntner Landes–Pflanzenschutzmittelgesetz, K–LPG), LGBL. 31/1991 i.d.g.F.
Niederösterreich	NÖ Pflanzenschutzmittelgesetz (NÖ PSMG), LGBL. 6170 i.d.g.F.
Oberösterreich	Landesgesetz vom 3. Juli 1991 über die Erhaltung und den Schutz des Bodens vor schädlichen Einflüssen sowie über die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln (Oö. Bodenschutzgesetz 1991), LGBL. 63/1997 i.d.g.F.
Salzburg	Gesetz vom 11. Dezember 2013 über die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln (Salzburger Pflanzenschutzmittelgesetz 2014 – S. PMG 2014), LGBL. 102/2013 i.d.g.F.
Steiermark	Gesetz vom 19. Juni 2012 über die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln (Steiermärkisches Pflanzenschutzmittelgesetz 2012), LGBL. 87/2012 i.d.g.F.
Tirol	Gesetz vom 28. März 2012, mit dem die Verwendung von Pflanzenschutzmitteln geregelt wird (Tiroler Pflanzenschutzmittelgesetz 2012), LGBL. 56/2012 i.d.g.F.
Vorarlberg	Gesetz über den Schutz von Pflanzen (Pflanzenschutzgesetz), LGBL. 11/2021 i.d.g.F.
Wien	Gesetz über den Schutz des Menschen und der Umwelt bei der Verwendung von Pflanzenschutzmitteln (Wiener Pflanzenschutzmittel–Gesetz), LGBL. 18/1990 i.d.g.F.

Quellen: bezughabende Rechtsvorschriften; Zusammenstellung: RH

R — H

