Bundesrat **Drucksache** **645/26**

05.11.26

Gesetzesantrag
des Freistaates Sachsen

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Pflanzenschutzgesetzes zur Stärkung des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit als zentrale nationale Zulassungsbehörde von Pflanzenschutzmitteln

A. Problem und Ziel

Nach § 34 Absatz 1 Nummer 3 des Pflanzenschutzgesetzes (PflSchG) vom 6. Februar 2012 (BGBl. I S. 148, 1281) erteilt das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln im „Einvernehmen“ mit dem Umweltbundesamt (UBA). Gleichzeitig ist die Letztverantwortung für die Zulassung als zuständige Behörde im Sinne des Unionsrechts (Verordnung (EG) Nr. 1107/2009) dem BVL zugeordnet. Durch das Erfordernis des Einvernehmens kann die Zulassung ohne Zustimmung des UBA nicht erteilt werden. Dies führt in der bisherigen Praxis zu Verfahrensverzögerungen, strengeren Anwendungsbeschränkungen oder verhindert Zulassungen, wenn unterschiedliche Ansichten zwischen BVL und UBA nicht im Wege der fachlichen Abstimmung aufgelöst werden können. Das Einvernehmenserfordernis benachteiligt damit deutsche Landwirtschafts- und Gartenbaubetriebe im Vergleich zu Konkurrenten in anderen Ländern, indem es für sie den Aufwand und das Risiko für Ertragsausfälle erhöht und praktikable Risikomanagementmaßnahmen einschränkt. Dem deutschen Pflanzenanbau werden wirksame Lösungen zum Pflanzenschutz vorenthalten, die Wettbewerbern in den Nachbarländern zur Verfügung stehen.

Neben der Landwirtschaft und dem Gartenbau hat die Einvernehmensregelung auch negative Auswirkungen auf den Zulassungsstandort Deutschland. Antragstellende Unternehmen (Hersteller von Pflanzenschutzmitteln) sind durch Verfahrensverzögerungen, nur stark eingeschränkte oder ausbleibende Zulassungen und erforderlich werdende Rechtsstreitigkeiten mit Kosten belastet. Außerdem erleiden sie ebenfalls Wettbewerbsnachteile gegenüber Konkurrenten aus dem Ausland und sind von fehlender Planungssicherheit betroffen.

Ziel der Gesetzesänderung ist es, das Einvernehmen des UBA in ein Benehmen umzuwandeln und damit dem UBA gleichwertige Einflussmöglichkeiten einzuräumen wie dem Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) und dem Julius Kühn-Institut (JKI). Das UBA wird dadurch weiterhin vollumfänglich in das Zulassungsverfahren einbezogen und muss zwingend angehört werden. Die fachlichen Stellungnahmen des UBA sind vom BVL zu berücksichtigen und in der Entscheidungsbegründung zu würdigen. Es muss jedoch keine Einigkeit zwischen BVL und UBA erzielt werden. Das Letztentscheidungsrecht verbleibt beim BVL. Im Ergebnis der Rechtsanpassung soll die Zulassungssituation von Pflanzen-

Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln
Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.bundesanzeiger-verlag.de
ISSN 0720-2946

schutzmitteln in Deutschland im Sinne des Koalitionsvertrags der Bundesregierung von 2025 insgesamt verbessert und in diesem Zusammenhang bestehende innereuropäische Wettbewerbsnachteile für die deutschen Landwirtschafts- und Gartenbaubetriebe sowie Pflanzenschutzmittelhersteller insoweit beseitigt werden. Dies ist zwingend erforderlich, um den Anbau wichtiger Kulturpflanzen und die Versorgung mit heimischen Lebensmitteln in Deutschland weiterhin zu sichern und den landwirtschaftlichen Betrieben ausreichend Werkzeuge zur Verfügung zu stellen, um dem sich ändernden Auftreten von Schaderregern und Krankheiten im Zusammenhang mit dem fortschreitenden Klimawandel wirksam zu begegnen. Außerdem wird mit der Gesetzesänderung im Sinne der Föderalen Modernisierungsagenda Gold-Plating bei der Pflanzenschutzmittel-Zulassung abgeschafft, sodass der Standort Deutschland auch für die Hersteller von Pflanzenschutzmitteln an Attraktivität gewinnt.

B. Lösung

Änderung des § 34 Absatz 1 Nummer 3 PflSchG durch Ersetzung des Wortes „Einvernehmen“ durch das Wort „Benehmen“.

C. Alternativen

Keine. Eine bloße Verfahrensoptimierung ohne Änderung der Rechtsnatur der Beteiligung des UBA ist nicht geeignet, das strukturelle Problem infolge des faktischen Vetorechtes des UBA zu beseitigen.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Für Bund, Länder und Kommunen entstehen keine zusätzlichen Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand. Im Gegenteil ist mit einer Entlastung auf Bundesebene zu rechnen durch wegfallenden Abstimmungsaufwand zwischen BVL und UBA.

E. Erfüllungsaufwand

E.1. Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Für Bürgerinnen und Bürger entsteht kein Erfüllungsaufwand. Die Änderung betrifft ausschließlich das behördliche Zulassungsverfahren auf Bundesebene.

E.2. Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft entstehen kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand und keine Bürokratiekosten aus Informationspflichten.

Durch die Verfahrensbeschleunigung ist vielmehr mit einer Reduzierung des Aufwands für Antragsteller (Hersteller von Pflanzenschutzmitteln) zu rechnen, da Zulassungsentscheidungen künftig schneller ergehen und aufwendige Schadenersatzklagen wegen Verzögerungen des Zulassungsverfahrens oder zu engen Anwendungsbeschränkungen entfallen. Eine quantitative Bezifferung ist nicht möglich, da die Verfahrensdauer von einer Vielzahl weiterer Faktoren abhängt. Landwirtschafts- und Gartenbaubetriebe profitieren durch beschleunigte Zulassungsverfahren von einer schnelleren Marktverfügbarkeit innovativer Produkte, größeren Verfügbarkeit wirksamer Mittel zur Schaderreger-Regulierung sowie mehr Planungssicherheit.

E.3. Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Für die Verwaltungen der Länder und Kommunen entsteht kein Erfüllungsaufwand, weil die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln ausschließlich in die Zuständigkeit von Bundesbehörden fällt. Für den Bund ergibt sich ein marginaler, einmaliger Aufwand zur Anpassung der behördeninternen und -übergreifenden Verfahrensabläufe vom Einvernehmen auf das bloße Benehmen. In der Gesamtbetrachtung ergibt sich für den Bund jedoch eine nachhaltige Entlastung der Verwaltung.

Die Umstellung des Prozesses von einem „Einvernehmen“ zu einem „Benehmen“ führt vielmehr auf Dauer zu einer weitreichenden Entlastung und Verfahrensbeschleunigung im nachgeordneten Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat (BMLEH) sowie des Bundesministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN). Das BVL wird von der Pflicht befreit, das Einvernehmen des UBA förmlich herbeizuführen und bei Verweigerung aufwändige Abstimmungs- und Konfliktlösungsverfahren einzuleiten. Das UBA wird von der administrativen Pflicht befreit, eine formelle, rechtsmittelfeste Einvernehmensentscheidung zu treffen. Einvernehmenskonflikte, die bislang mitunter bis in die höchsten ministeriellen Ebenen oder zu den Verwaltungsgerichten eskaliert sind, entfallen. Insbesondere verwaltungsgerichtliche Auseinandersetzungen binden erhebliche finanzielle als auch personelle Ressourcen sowohl bei den beteiligten Bundesbehörden als auch bei den zuständigen Verwaltungsgerichten. Mit der Umstellung auf das Benehmensverfahren entfällt die strukturelle Konfliktursache. Es ist davon auszugehen, dass die Zahl behördeninterner Streitigkeiten und gerichtlicher Verfahren in diesem Bereich dauerhaft zurückgeht. Die damit verbundene Entlastung der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der Behördenjustiziariate ist nicht exakt zu monetarisieren, aber dem Grunde nach signifikant.

F. Weitere Kosten

Auswirkungen auf Einzelpreise, das Preisniveau oder den Verbraucherpreisindex sind nicht zu erwarten. Kosten für soziale Sicherungssysteme entstehen nicht.

G. Nachhaltigkeitsprüfung

Die Regelung ist mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie vereinbar. Das UBA bleibt als Fachbehörde im Verfahren beteiligt, und seine Stellungnahmen mit umweltrelevanten Aspekten werden weiterhin in die Zulassungsentscheidung einbezogen. Die Änderung dient der Verfahrenseffizienz (SDG 16 – Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen) und hat keine negativen Auswirkungen auf die Umweltschutzziele (SDG 15 – Leben an Land).

H. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union

Die Änderung ist mit dem Recht der Europäischen Union vereinbar. Die Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln sieht vor, dass die zuständige nationale Behörde die Zulassungsentscheidung trifft und dabei fachliche Stellungnahmen zu berücksichtigen hat. Eine Vetoposition einer weiteren nationalen Behörde ist unionsrechtlich nicht vorgesehen. Die Umstellung auf das Benehmen entspricht einer 1:1 Umsetzung von EU-Recht und dem in Bund und Ländern angestrebten Abbau von Gold-Plating.

Bundesrat **Drucksache** **645/26**

05.11.26

Gesetzesantrag
des Freistaates Sachsen

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Pflanzenschutzgesetzes zur Stärkung des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit als zentrale nationale Zulassungsbehörde von Pflanzenschutzmitteln

Freistaat Sachsen
Ministerpräsident

Dresden, 3. November 2026

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsident
Hendrik Wüst

Sehr geehrter Herr Präsident,

die Sächsische Staatsregierung hat am 3. November 2026 beschlossen, den als Anlage beigefügten

> Entwurf eines … Gesetzes zur Änderung des Pflanzenschutzgesetzes zur Stärkung des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit als zentrale nationale Zulassungsbehörde von Pflanzenschutzmitteln

mit dem Ziel zuzuleiten, die Einbringung gemäß Artikel 76 Absatz 1 Grundgesetz beim Deutschen Bundestag zu beschließen.

Ich bitte Sie, die Vorlage gemäß § 36 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates mit dem Ziel der sofortigen Sachentscheidung in die Tagesordnung der Sitzung des Bundesrates am 20. November 2026 aufzunehmen.

Mit freundlichen Grüßen
Michael Kretschmer

Entwurf eines … Gesetzes zur Änderung des Pflanzenschutzgesetzes zur Stärkung des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit als zentrale nationale Zulassungsbehörde von Pflanzenschutzmitteln

Vom …

Der Bundestag hat am … das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Pflanzenschutzgesetzes

Das Pflanzenschutzgesetz vom 6. Februar 2012 (BGBl. I S. 148, 1281), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 350) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

In § 34 Absatz 1 Nummer 3 wird das Wort „Einvernehmen“ durch das Wort „Benehmen“ ersetzt.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Der Bundesrat hat am 08.05.2026 eine Entschließung zu „Maßnahmen zur Verbesserung der Zulassungssituation von Pflanzenschutzmitteln“ gefasst (BR-Drs. 155/26). Eine Kernforderung dieser Entschließung ist es, einen einheitlichen Benehmens-Status der drei bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln vom BVL beteiligten Bewertungsbehörden BfR, JKI und UBA herzustellen. § 34 Absatz 1 Nummer 3 PflSchG sieht vor, dass vom Umweltbundesamt für die Zulassung von Pflanzenschutzmitteln ein Einvernehmen einzuholen ist und gibt dem UBA infolge dessen gegenüber den anderen Bewertungsbehörden eine über eine bloße Anhörung hinausgehende Sonderstellung. Aspekten des Umwelt- und Naturschutzes wird damit höhere Bedeutung eingeräumt als beispielsweise dem Schutz der menschlichen Gesundheit, ohne dass dafür ein fachlicher Grund ersichtlich ist. Das BVL ist an das Einvernehmen des UBA gebunden und kann ohne dessen Zustimmung und damit ohne Einigkeit zwischen beiden Behörden keine nationale Zulassung eines Pflanzenschutzmittels erteilen. Die Letztentscheidungskompetenz liegt somit faktisch nicht mehr allein beim BVL als zuständiger Behörde. Die Umstellung von Einvernehmen auf Benehmen stellt ein im deutschen Verwaltungsrecht anerkanntes Mittel zur Entbürokratisierung von Mitwirkungsverfahren dar, ohne den fachlichen Beitrag der beteiligten Stelle zu beseitigen. Außerdem liegt mit der bestehenden Einvernehmensregelung ein Gold-Plating von europäischem Recht vor, da die Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln lediglich eine Berücksichtigung fachlicher Stellungnahmen, nicht jedoch ein Vetorecht einer nationalen Fachbehörde vorsieht. In der Föderalen Modernisierungsagenda haben sich Bund und Länder dazu verpflichtet, diese Übererfüllung von EU-Recht zu reduzieren (Maßnahme 44 und 45). Der Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD von 2025 sieht zudem vor, „die Zulassungssituation von Pflanzenschutzmitteln zu verbessern und für (…) schnelle (…) Verfahren sowie Effizienz durch Verschlankung der behördlichen Zusammenarbeit zu sorgen“ (Zeilen 1323 ff.). Die Umstellung auf das „Benehmen“ stellt sicher, dass das BVL nach vollständiger Anhörung und Berücksichtigung der UBA-Stellungnahme eigenverantwortlich entscheiden kann. Damit wird eine unionskonforme und zeitgerechte Verfügbarkeit zugelassener Pflanzenschutzmittel gewährleistet und eine bessere Harmonisierung des europäischen Binnenmarktes erzielt.

Landwirtschafts- und Gartenbaubetriebe haben aktuell keinen oder in Folge von Anwendungsbeschränkungen nur eingeschränkten Zugang zu Pflanzenschutzmitteln, die in anderen EU-Mitgliedstaaten zugelassen und verfügbar sind. Resistenzmanagement und integrierter Pflanzenschutz würden ohne die vorgeschlagene Änderung weiterhin erschwert. Ertragsverluste, wirtschaftliche Nachteile für deutsche Landwirtschafts- und Gartenbaubetriebe und eine Gefährdung der Versorgungssicherheit mit Lebensmitteln können die Folge sein. Ein Indiz für die zahlreichen bereits bestehenden Bekämpfungslücken ist die hohe Anzahl an befristeten Notfallzulassungen gemäß Artikel 53 der Verordnung (EG) 1107/2009, die jährlich in Deutschland erteilt werden, um das Fehlen regulärer Zulassungen zu kompensieren.

Die Umstellung von Einvernehmen auf Benehmen dient außerdem der Verfahrensbeschleunigung, da das BVL unter Abwägung aller betroffenen Belange ohne Verzögerung durch Verhandlungen um ein Einvernehmen über die Zulassung entscheiden kann. Effiziente Zulassungsverfahren für Pflanzenschutzmittel sind wichtig, um heimisch erzeugte Pflanzenschutzmittel in ausreichendem Wirkstoffspektrum für Landwirtschaft und Gartenbau verfügbar zu machen. Die häufigen Rechtsstreitigkeitsverfahren um nicht, verzögert oder nur eingeschränkt erteilte Zulassungen haben bislang erhebliche Ressourcen bei Antragstellenden Unternehmen sowie bei BVL und UBA gebunden, ohne zu einer sachlich besseren Entscheidungsqualität beizutragen. Die Änderung wird die Verwaltungsgerichtsbarkeit und die Behördenjustiziare von BVL und UBA entlasten und Ressourcen freisetzen, die dann für die inhaltliche Verfahrensbearbeitung genutzt werden können.

Mit der Änderung wird ein einheitlicher Benehmens-Status der drei bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln beteiligten Bewertungsbehörden Julius Kühn-Institut (JKI), Bundesinstitut für Risikobewertung (BfR) und dem Umweltbundesamt (UBA) hergestellt. Dieser wird maßgeblich zur Stärkung des Bundesamtes für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL) als zentraler Zulassungsbehörde beitragen und Bürokratie für Wirtschaft und Verwaltung abbauen, ohne dass dadurch für Mensch, Tier oder Umwelt ein größeres Risiko entsteht. Eine daraus resultierende verbesserte Zulassungssituation von Pflanzenschutzmitteln trägt zur Schließung bestehender und zukünftiger Lücken bei der direkten Bekämpfung von Krankheiten und Schädlingen bei, was zu geringeren Ertragsausfällen und Einkommensverlusten sowie einer verbesserten Planungssicherheit der Landwirtschafts- und Gartenbaubetriebe führt. Die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Landwirtschafts- und Gartenbaubetriebe wird verbessert, indem bestehende Wettbewerbsnachteile hinsichtlich der Verfügbarkeit zugelassener Pflanzenschutzmittel und deren Anwendungsmöglichkeiten abgebaut werden.

Infolge der Straffung des behördlichen Abstimmungsverfahrens ist mit einer spürbaren Beschleunigung und Vereinfachung der Zulassungsverfahren zu rechnen. Dies führt zu schnellerer Marktverfügbarkeit von Innovationen, die nicht nur den Kulturpflanzenanbau effizienter machen, sondern auch für die Umwelt und Gesundheit vorteilhaft sein können. Außerdem werden die Opportunitätskosten bei den Pflanzenschutzmittel-Herstellern reduziert und Wettbewerbsnachteile gemindert. Aufwendige Rechtsstreitigkeiten aufgrund von Schadenersatzansprüchen durch verzögerte, ausbleibende oder zu enge Zulassungsentscheidungen werden ebenfalls entfallen und den öffentlichen Haushalt von den damit verbundenen Kosten entlasten. Die bisherige Regelung macht Deutschland als Zulassungsstandort für Pflanzenschutzmittelhersteller unattraktiv, sodass die Änderung auch zur Förderung der heimischen Wertschöpfung und somit zur Resilienz gegen Lieferkettenstörungen und der Sicherung von Arbeitsplätzen beitragen kann.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1

Die Änderung des Wortes „Einvernehmen“ in „Benehmen“ in § 34 Absatz 1 Nummer 3 PflSchG stellt sicher, dass das UBA als sachkundige Fachbehörde in das Zulassungsverfahren eingebunden bleibt. Das UBA wird weiterhin zwingend beteiligt und angehört, sodass seine umweltfachliche Expertise in die Entscheidung des BVL einfließt. Die Letztverantwortung für die Zulassung liegt aber eindeutig beim BVL als zuständiger Bundesbehörde. Ihre Entscheidung ergeht auf Basis der Bewertungen der drei beteiligten Behörden BfR, JKI und UBA unter Abwägung aller betroffenen Belange.

Zu Artikel 2

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten.