Gutachten
Einführung einer Abgabe auf Pflanzenschutzmittel in Deutschland

Endbericht
von

Stefan Möckel, Erik Gawel, Matthias Kästner, Saskia Knillmann, Matthias Liess und Wolfgang Bretschneider

Helmholtz, Zentrum für Umweltforschung UFZ

Handlungsempfehlungen

1. Wir empfehlen – wie in Dänemark, Frankreich und Schweden – auch in Deutschland eine Steuer/Abgabe auf Pflanzenschutzmittel (im Folgenden PSM) im Sinne von Art. 2 Abs. 1 EU-PSMVerordnung 1107/2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln zu erheben – mit Ausnahme der inerten Gase zum Vorratsschutz –, um Hersteller, Händler und Anwender an den ökologischen und gesundheitlichen Folgekosten des PSM-Einsatzes zu beteiligen, Schutzmaßnahmen sowie Forschung zu alternativen Pflanzenschutzkonzepten zu finanzieren und einen ökonomischen Anreiz zur Reduzierung des bisher ansteigenden PSM-Einsatzes zu setzen. Dabei sollten ähnlich der dänischen Steuer Mittel mit hohen umwelt- oder gesundheitsschädlichen Risiken auch überdurchschnittlich besteuert werden, um die Verwendung weniger riskanter Mittel zu befördern (Binnensubstitution). Eine solche wirkungs- und risikobezogene PSM-Steuer/Abgabe ist sowohl verfassungs- als auch unionsrechtlich zulässig, wobei uns eine bundesweite Verbrauchsteuer rechtlich als vorzugswürdig erscheint.

Warum eine Steuer/Abgabe auf Pflanzenschutzmittel?

2. 2013 wurden in Deutschland knapp 100.000 t PSM mit über 30.000 t an Wirkstoffen verkauft. Die Herbizide, Fungizide, Insektizide und Wachstumsregler werden v. a. in der Landwirtschaft, aber auch z. B. mit Ausnahmegenehmigung bei Gleisanlagen oder auf Wegen und Plätzen verwendet. In den letzten 20 Jahren ist der *PSM-Absatz um 36,7 % angestiegen* (siehe Kapitel 1.2). Insgesamt sind in Deutschland derzeit fast 700 PSM und über 250 Wirkstoffe zugelassen, die von 92 Zulassungsinhabern und 106 Vertriebsunternehmen angeboten und von 12.290 registrierten Groß-/Einzelhändlern verkauft werden.

3. Europäisches Recht verlangt nicht nur die Umsetzung des integrierten Pflanzenschutzes, wonach PSM nur bei fehlenden Alternativen und fachlicher Notwendigkeit eingesetzt werden dürfen, sondern auch die Minimierung des PSM-Eintrags in die Umwelt und eine Kostenbeteiligung der Nutzer (u. a. EU Pestizidrahmen-Richtlinie 2009/128, EU-Wasserrahmen-Richtlinie 2000/60) (siehe Kapitel 1.3). Der Nationale Aktionsplan zur nachhaltigen Anwendung von Pflanzenschutzmitteln (NAP) setzt weitere ehrgeizige Ziele. So will die Bundesregierung die Risiken der PSM-Anwendung für den Naturhaushalt bis 2023 um 30 % reduzieren und die Risiken für Verbraucher, Anwender und Anwohner ebenfalls weiter minimieren.

4. Die Einhaltung der ordnungsrechtlichen Vorschriften zur sicheren Anwendung von PSM bedürfen der Kontrolle, die aber in Anbetracht der Zahl der Anwender (allein 300.000 Landwirte) und der zu kontrollierenden Fläche von mehr als die Hälfte Deutschlands

allenfalls stichprobenartig erfolgen kann, wobei die einzelne Anwendung mangels vorheriger Anzeige sich der Kontrolle entzieht (siehe Kapitel 1.7.3). Bei Betrieben der Landwirtschaft, des Gartenbaus und der Forstwirtschaft lag die Kontrollquote 2013 bei 1,8 %.
5. Pflanzenschutzmittel und ihre Abbauprodukte können die Qualität von Böden, Gewässern und Habitaten verschlechtern sowie die Gesundheit der Anwender und Verbraucher beeinträchtigen (siehe Kapitel 1.7.1). Welche Kosten für die Gesellschaft hierdurch entstehen, lässt sich gegenwärtig nicht monetär beziffern, da hier u. a. keine Marktwerte bestehen und bestimmte Folgen (z. B. Rückgang der Bodenfruchtbarkeit und Erträge, Verlust an Bienenvölkern, Erkrankungen von Menschen oder Tieren) regelmäßig nicht eindeutig dem PSM-Einsatz zurechenbar sind. Direkte Kosten fallen aber z. B. an bei der 2. Trinkwasseraufbereitung, bei der Lebensmittelüberwachung, bei Maßnahmen zum Schutz vor PSM sowie bei der Forschung zum Pflanzenschutz und zu Alternativen zu synthetischen Pflanzenschutzmitteln.

6. Eine Steuer/Abgabe kann bei ausreichender Abgabenhöhe den PSM-Einsatz mengenmäßig dämpfen sowie die daraus resultierende Risikolast für Mensch und Umwelt verringern und so die notwendige Trendumkehr einleiten (*Lenkungswirkung*) (siehe Kapitel 1.4). Zu den Lenkungseffekten zählen nicht nur kurzfristige *Substitutions*-, sondern auch langfristige *Markt- und Preiswirkungen*, die über einen permanenten Strukturwandel und das Auffinden neuartiger und bislang u. U. unwirtschaftlicher Lösungen zu weiteren Minderungen der PSM-Belastung beitragen können, und zwar auf kosteneffiziente und marktwirtschaftliche Weise und mit vergleichsweise geringen Vollzugskosten. *Gleichzeitig beteiligt die Abgabe die Verursacher* an den durch sie veranlassten sozialen Kosten und unterstützt direkt sowie ggf.zusätzlich über die Mittelverwendung die Erreichung der europäischen Vorgaben und nationalen Ziele.

Wie sollte eine PSM-Steuer/Abgabe ausgestaltet sein?
7. Eine PSM-Steuer/Abgabe sollte in der Berechnung und der Erhebung so einfach wie möglich sein, um Verwaltungskosten und Komplexität gering zu halten (siehe Kapitel 1.4.2 und 3.2). Zugleich muss aber die Berechnungsformel sachgerecht sein und die angestrebten Lenkungsanreize (Substitution risikoreicher PSM, Reduktion des Gesamt-PSM-Einsatzes) dauerhaft ermöglichen sowie die erforderlichen Einnahmen erbringen. Wir empfehlen vor diesem Hintergrund nicht die unmittelbare Übernahme des dänischen Modells, sondern eine eigenständige deutsche PSM-Abgabe.

8. Wir schlagen als deutsches Steuer-/Abgabenmodell vor (ausführlich Kapitel 3.2):
• einen *Grundabgabesatz in Höhe von 20 EUR* für die maximal zulässige Aufwandmenge je PSM für einen Hektar im Jahr („Hektar-Basispreis“), da die Aufwandmenge die höchst unterschiedlichen Wirkintensitäten der PSM und damit in pauschalisierter Form die ökotoxikologische Wirkung jedes PSM am besten und einfachsten widerspiegelt),
• eine Ergänzung dieses Grundabgabesatzes um einen *humantoxikologischen Faktor*, welcher anhand der europäischen *ADI- und AOEL-Einstufung* der einzelnen, im jeweiligen PSM enthaltenen Wirkstoffe berechnet wird und das jeweilige Risikopotenzial für Verbraucher und Anwender ausdrückt,
• eine weitere Ergänzung durch einen *Zusatzfaktor von 1,5* für PSM mit Wirkstoffen, die in der EU als Substitutionskandidaten eingestuft sind, sowie einen *Zusatzrisikofaktor von 4* für Haus- und Kleingartenmittel, da für beide PSM-Gruppen erhöhte Umwelt- und Gesundheitsrisiken bei der Anwendung bestehen, die stärkere Lenkungsanreize rechtfertigen,
• die Steuer/Abgabe bei den *inländischen Herstellern und Importeuren bzw. den Groß- und Einzelhändlern* zu erheben, damit diese dann die Abgabe – wie bei der Verbrauchbesteuerung üblich – auf den Verkaufspreis aufschlagen, wodurch die Anwender wie gewünscht das Preissignal erfahren, und • die Steuer/Abgabe möglichst als *Wertabgabe* auszugestalten, d. h. bei der Erhebung als prozentualen Preiszuschlag je Pflanzenschutzmittel auszudrücken, damit der ökonomische Anreiz auch bei Inflationierung real stabil bleibt.

Welche Wirkungen sind – soweit vorhersehbar – zu erwarten?
9. Ein Basis-Abgabesatz („Hektar-Basispreis“) von 20 EUR führt im Median zu einer Preissteigerung pro PSM von über 40 % je Hektar und Jahr; für häufig genutzte PSM sogar von über 50 % (siehe Kapitel 4.5). Diese Preisschübe verlassen jedoch nicht den durch bisherige Preisstrukturen vorgegebenen Normalbereich der Hektarkosten durch PSM. Ohne Betrachtung der Substitutionseffekte, der Ertragsausfälle und der Gewinnsituation kann daraus allein aber noch keinerlei Rückschluss auf die effektive ökonomische Belastungssituation gezogen werden.

10. Binnenstrukturell ergibt sich durch das Abgabe-Modell eine deutliche Rejustierung der Hektar-Kostenbelastung zwischen den PSM je nach ihrer Risikolast. Diese Steigerung lässt bei „normaler“ PSM-Nachfrage (Ackerbau) einen durchschnittlichen *kurzfristigen* Rückgang der PSM-Nutzung um 20 % erwarten, bei einer eher starren PSM-Nachfrage (Sonderkulturen) aber nur um 5 %. *Langfristig* ist eine Reduktion um 35 % möglich (siehe Kapitel 4.5.2).

11. Für die Landwirtschaft erscheint eine PSM-Abgabe in dieser Höhe insgesamt auch ohne weiteres tragbar zu sein (siehe Kapitel 4.5.3). Dies ergibt sich aus der Abschätzung der Kostensteigerungs-, Ertragsausfall-und finalen Gewinnwirkung pro landwirtschaftlichem Betrieb. Hektarbezogene Gewinnzugriffe durch die Abgabe bleiben im Rahmen der hier vorgenommenen Abschätzung durchgängig unter oder bei 20 % – im Falle juristischer Personen mit abweichendem Gewinnbegriff in Einzelfällen auch bis zu 40 % (Tabelle 35 und Tabelle 36). Bemerkenswerterweise erscheinen bestimmte Sonderkulturen mit starrer PSM-Nachfrage und höheren resultierenden Zahllasten (für weitgehend unveränderten PSM-Einsatz) insgesamt aber resilienter gegenüber dem Abgabezugriff, weil aufgrund der geringen Mengenreaktion kaum Ertragseinbußen eintreten und von einem weit höheren Hektar-Gewinnsockel aus gewirtschaftet wird. Die dann zu schulternde Zahllast der Abgabe führt nur zu geringfügigen Hektar-Gewinn-Minderungen im einstelligen Prozentbereich (Tabelle 36).

12. Das Aufkommen der PSM-Abgabe könnte sich je nach Ausgestaltung und Mengenreaktion bei rund 1 Mrd. EUR pro Jahr bewegen (siehe Kapitel 4.5.4). Dies entspricht 59 EUR/ha LNF. Hinzu treten gewisse Mehreinnahmen bei der Umsatzsteuer.
13. Die aus der Zahl- und der zusätzlichen Lenkungslast resultierende Belastung für PSM-Anwender ist bei 20 EUR einerseits hoch genug, damit sie merklich ist und sich eine sichtbare Lenkungswirkung potenziell entfalten kann. Auf der anderen Seite ist sie verhältnismäßig, im internationalen Wettbewerb tragbar und von einer „Erdrosselung“ denkbar weit entfernt. Dies gilt gerade auch für bestimmte Sonderkulturen. Diese Lösung erscheint als ein sinnvoller Einstieg, um mit dieser Abgabe auch in Deutschland Erfahrungen machen zu können. Sie verkörpert allerdings bereits einen Kompromiss-Charakter zum Ausgleich der unvermeidlichen Zielkonflikte, denn zur Induktion noch kraftvollerer Lenkungsanreize wären deutlich höhere Belastungen vorzusehen, die allerdings den anzustoßenden Strukturwandel zu abrupt organisieren würden und bei den Aspekten der Verhältnismäßigkeit und der *Leakage*-Problematik (Produktionsverlagerung ins Ausland ohne globale Umwelt- und Gesundheits-Dividende der Abgabenerhebung) offene Flanken setzen würden.

14. Für die Wirksamkeit einer Lenkungsabgabe kommt es grundsätzlich darauf an, dass die Abgabe strukturell auch für Fälle gilt, in denen die Gewinnsituation empfindlich getroffen wird oder in denen es kurzfristig bei hohen Zahllasten ohne Substitutionsreaktion bleibt (z. B. bei bestimmten Sonderkulturen oder spezifischen PSM-Abhängigkeiten). Hier ein System von Ausnahmen von der Abgabepflicht zu etablieren, wäre für den erwünschten, langfristigen ökologischen Erfolg im Sinne eines Strukturwandels kontraproduktiv. Dies ist auch deshalb kaum praktisch möglich, weil zahlreiche Produkte des Pflanzenschutzes für unterschiedliche Kulturen zugelassen sind und verwendungsbezogene Sonderregelungen vielfältigen Umgehungen Tür und Tor öffnen würden und nicht kontrollierbar wären. Ausnahmen würden

im Übrigen zu politischen Aushandlungsprozessen darüber einladen, wer mit einer Abgabe wie hoch belastet wird. Stattdessen sollte die Rücksichtnahme auf besondere ökonomische Bedingungen über mögliche Einkommenskompensationen als Form der Aufkommensverwendung organisiert werden (siehe Ziff. 18 ff.).

Was ist bei der rechtlichen Ausgestaltung zu beachten?
15. Die Erhebung einer PSM-Steuer/Abgabe ist sowohl europa- als auch verfassungsrechtlich durch die gewichtigen Allgemeinwohlbelange Umwelt- und Gesundheitsschutz gerechtfertigt (siehe Kapitel 5).Zulässig sind dabei auch lenkende wirkungs- und risikobezogene Differenzierungen. Der Staat ist nach dem Bundesverfassungsgericht nicht verpflichtet „Standortvorteile, die auf einem ökologisch bedenklichen Umgang mit Gütern der Allgemeinheit beruhen, auf Dauer zu erhalten.“ Um europarechtlich unzulässige Grenzkontrollen zu vermeiden, sollte sie bei den Groß- und Einzelhändlern erhoben werden, wobei Steuertatbestände für Direktimporte durch Anwender nötig und zulässig sind.

16. Der verfassungsrechtlich einfachste Weg ist eine *bundesweite Verbrauchsteuer* auf PSM, deren Aufkommen zu 100 % in den allgemeinen Bundeshaushalt fließen würde (siehe Kapitel 5.1.1). Alternativ könnte jedes Bundesland aber auch der Bund eine *Verkehrsteuer* auf PSM erheben, deren Aufkommen dem erhebenden Land bzw. bei einer Bundessteuer allen Ländern zustünde. Bei allen steuerlichen Varianten sind rechtlich bindende Zweckbindungen bezüglich der Einnahmeverwendung möglich, da hierdurch nur ein sehr geringer Teil des Haushaltes gebunden wäre (0,36 % aller Einnahmen im Bundeshaushalt 2015) (siehe Kapitel 6.3).

17. Alternativ ist auch eine *Ausgestaltung als nichtsteuerliche Lenkungs- oder Finanzierungssonderabgabe* möglich, die entweder vom Bund bundesweit oder von einem Bundesland eingeführt werden könnte (siehe Kapitel 5.1.2). Bei nichtsteuerlichen Abgaben kann der Bund die Einnahmen den Ländern zuweisen. Des Weiteren ist es möglich bzw. bei einer Finanzierungssonderabgabe sogar nötig, die Einnahmen direkt einem Sonderfonds zuzuführen. Dafür sind die vom Verfassungsgericht gesetzten Grenzen hinsichtlich Rechtfertigung, Abgabenhöhe und Mittelverwendung deutlich enger als bei einer Steuer.

Wofür sollten die Mittel verwendet werden?
18. Die generierten Einnahmen und ihre Verwendung sind wesentlicher Bestandteil einer erfolgreichen PSM-Steuer/Abgabe. Sie sollten nicht durch Verwaltungskosten aufgezehrt werden. Je nach Ausgestaltung stehen die Einnahmen dem Bund, allen Ländern oder dem erhebenden Land zu (siehe Kapitel 6.4).Da grundsätzlich die Länder für die meisten landwirtschafts- oder umweltbezogenen Aufgaben zuständig sind, sollte zumindest ein großer Teil der Einnahmen ihnen direkt oder mittelbar zugewiesen werden.
Bei einer *Verbrauchsteuer* fließen die Einnahmen gemäß Art. 106 GG in den Bundeshaushalt, können aber über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für entsprechende PSM-reduzierende Maßnahmen zur Verfügung gestellt werden. Bei einer Ausgestaltung als *Verkehrsteuer* stehen die Einnahmen nach Art. 106 GG den Ländern zu, wobei die Verteilung im Erhebungsgesetz zu regeln wäre. Bei einer bundesweiten nichtsteuerlichen Abgabe kann der Bundesgesetzgeber weitestgehend frei entscheiden, ob er sich oder den Ländern die Einnahmen zuweist. Im Fall einer Ausgestaltung als *Finanzierungssonderabgabe* müssen die Einnahmen aber gruppennützig zugunsten der Abgabenschuldner bzw. Abgabenträger verwendet werden und ist diese Verwendung durch Bündelung in einem aufgabenbezogenen Sonderfonds sicherzustellen.

19. Die Mittelverwendung sollte die Akzeptanz der Abgabe erhöhen und die bezweckten positiven Wirkungen für Mensch und Umwelt verstärken. Wir empfehlen eine doppelte Verwendung: a) *zur vorrangigen Kompensation von übermäßigen Belastungen durch die PSM-Steuer/Abgabe* sowie b) *zugunsten von Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und*

menschlichen Gesundheit vor PSM (siehe Kapitel 6.2). Um diese Verwendungen politisch möglichst dauerhaft festzulegen, sollten die Zwecke im Erhebungsgesetz festgeschrieben werden. Zweckänderungen bedürften dann einer Änderung des Erhebungsgesetzes. Eine solche rechtliche Zweckbindung ist verfassungsrechtlich zulässig, da die Einnahmen nur einen geringfügigen Teil der gesamten Staatseinnahmen ausmachen würden. Bei einer Finanzierungssonderabgabe wäre sie sogar erforderlich, um die gruppennützige Verwendung sicherzustellen.

20. Die für eine allgemeine Lenkungswirkung erforderliche risikobezogene und ausreichende Abgabenhöhe für alle PSM kann für einzelne landwirtschaftliche Kulturen, deren PSM-Substitutionspotenzial begrenzt ist, die Rentabilität des Anbaus dieser Kulturen in Deutschland gefährden. Dies gilt möglicherweise für anfällige, qualitätssensible Sonderkulturen mit starkem Konkurrenzdruck aus dem Ausland; allerdings sind keineswegs alle Sonderkulturen in dieser Weise betroffen (vgl. Ziff. 11). Für diese politisch festzulegenden Kulturen empfehlen wir eine *anreizverträgliche Teil-Kompensation* der ihnen in diesem Kulturbereich durch die PSM-Abgabe auferlegten Lasten aus den Abgabemitteln, da eine differenzierte Abgabenerhebung ausscheidet (siehe Kapitel 6.5). Europarechtlich wäre dies als pauschalierte, flächenbezogene Subvention oder als nachträglicher Teilabzug der an den Händler gezahlten Steuer/Abgabe möglich. Die Kompensation sollte höchsten 80 % betragen, um einen angemessenen Mindestbehalt für die PSM-bedingten Gesundheits- und Umweltkosten zu erhalten und Europarechtskonformität sicherzustellen.

21. Die nach einer Kompensation ausreichend verbleibenden Einnahmen sollten für *Maßnahmen zum Schutz der Umwelt und der menschlichen Gesundheit vor PSM* verwendet werden, wie sie u. a. im NAP aufgelistet sind. Neben Forschungen zu nicht-chemischen Pflanzenschutzmethoden erachten wir insbesondere eintragsmindernde Maßnahmen (z. B. Randstreifen) sowie einzelbetriebliche Beratungen zum ökologischen und integrierten Pflanzenschutz für erfolgsversprechend (siehe Kapitel 6.2). Des Weiteren könnten die Mittel zur Mitfinanzierung der Trinkwasseraufbereitung sowie der Lebensmittelüberwachung verwendet werden.