

Der spezifische Nutzen produktspezifischer Abgaben zur Reduzierung von Mikroverunreinigungen (Arzneimittelabgabe, Pflanzenschutzmittelabgabe)

*Finanzierungssymposium Spurenstoffe
22./23. Januar 2019*

Univ.-Prof. Dr. Erik Gawel

UNIVERSITÄT LEIPZIG

 HELMHOLTZ
CENTRE FOR
ENVIRONMENTAL
RESEARCH - UFZ

Warum Abgaben? Die Grundidee

- Wer im eigenen Interesse / zum eigenen Vorteil anderen (= Dritten / der Allgemeinheit) nicht kompensierte Kosten auferlegt, der sollte diese Kosten (= URK) selbst tragen.
 - Gebot der Fairness
 - Effizienzgebot (Treffen „informierter“ Entscheidungen unter Abwägung aller Nutzen und Kosten)
- weithin anerkannt
 - deliktische Haftung im BGB
 - Umweltökonomie
 - Art. 9 WRRL
- ... aber längst nicht überall umgesetzt ...
 - z. B. Arzneimittel, Pestizide, Nitrat, ...

Mehrwerte von Abgabenlösungen ...

... gegenüber anderen Instrumenten der Mikroschadstoffpolitik (Ordnungsrecht, Abwassergebühren, allg. Steuermittel, „freiwillige“ Lösungen ...)

- erbringen Finanzmittel der öff. Hand (anders als z. B. Ordnungsrecht / „freiwillige“ Lösungen)
- verursachergerecht (anders als allg. Steuerfinanzierung); vermittelt monetäre Verantwortung für URK von Gewässerfolgen von MV, und zwar auch für die zulässige Restbelastung (anders als Ordnungsrecht / „freiwillige“ Lösungen)
- können Entscheider auch vor der Abwasserentstehung heranziehen (anders als Abwassergebühren)
- milderes Mittel des Vorsorgeprinzips (anders als z. B. Arzneimittel-oder PSM-Zulassungsrecht)
- setzen ökonomische Anreize / self-selection kosteneffizienter Maßnahmen / Preiskorrektur z. B. von Produkten (Nachfrageeffekte)

Die drei Funktionen von Abgaben

- **Finanzierung**
- **Ausgleich** von verbleibenden Umwelt- und Ressourcenkosten („externer Kosten“) nach dem Verursacherprinzip
- kosteneffiziente Impulse zu (weitergehenden) umweltverträglichen Verhaltensänderungen („**Lenkung**“)

- **bemerkenswert: alle drei Funktionen nicht durch Ordnungsrecht zu leisten!**

Die Alternativen?

Finanzierungsalternativen mit erheblichen Schwachstellen:

- **allgemeine Steuern:**
 - nicht verursachergerecht
 - fiskalisch: Konkurrenz der Zwecke
 - keine Anreize für kosteneffiziente Schädlichkeitsverringern
 - ➔ GemeinlastP nicht gerecht, nicht kosteneffizient, nicht fiskalisch dauerergiebig

- **Abwassergebühren von Maßnahmen-Kläranlagen:**
 - **nicht verteilungsgerecht:** nur an ausgewählte Kläranlagen angeschlossene Bürger müssen zahlen, obwohl „alle“ verantwortlich sind für MV)
 - **keine Trennung von Effizienzregel** (wer soll tätig werden?) und **Lastausteilungsregel** (wer muss für die Kosten aufkommen?) möglich
 - **keine** relevanten **Verhaltensanreize**
 - **adressiert nur Teilproblem!**

Die Alternativen?

Finanzierungsalternativen mit erheblichen Schwachstellen:

- **„freiwillige Maßnahmen“:**
 - strikte Bindung der Finanzierung an Maßnahmen
 - fehlende Verlässlichkeit / Steuerbarkeit (keine Mittelvalenz)
 - fragliche Reichweite
 - keine Kosteneffizienz

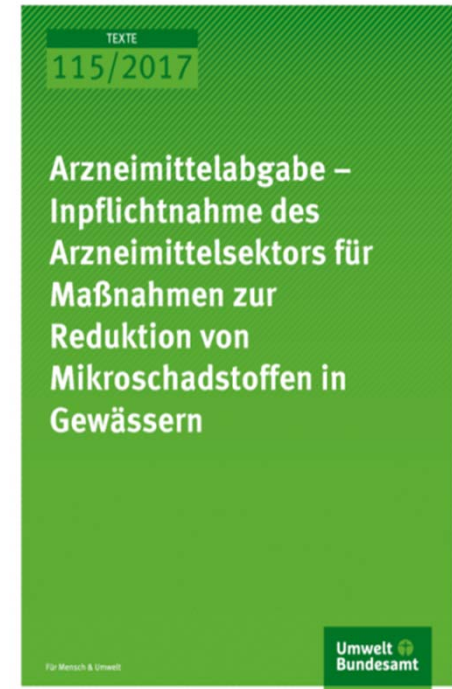
Die Abgaben-Kandidaten

- **Vorgelagerte Sphäre** (Entscheidungen über gewässerrelevante Stoffströme):
 - **Arzneimittelabgabe**
 - **Pflanzenschutzmittelabgabe**
- **Wasserwirtschaftliche Sphäre** (Entscheidungen über Abwasserentstehung und -behandlung):
 - **Abwasserabgabe**



Beiträge einer Arzneimittelabgabe

- **Funktions-Dreiklang:** Ausgleichsfunktion URK – Finanzierungsfunktion – Lenkungsfunktion
- Lenkung ist lediglich Ergänzung und stellt die Abgabe bei Wirkungsbrüchen nicht in Frage!
- Medikamente haben schon jetzt ihren Preis. Preis(korrektur) nicht im Widerspruch zur Ethik!
- Vermeidet harte Zulassungsentscheidungen (Konflikt Gewässerschutz/Gesundheit).
- Machbar als Handels- oder Herstellerabgabe, z. B. VerbrauchSt (Gawel et al. 2017)
- Vorschlag: 2-Stufentarif (Regelveranlagung nach Vorsorgeprinzip + Zuschlagsstufe), aber auch konditionierte Befreiungsmöglichkeit bei Gewässer-Insignifikanz



Beiträge einer Pflanzenschutzmittelabgabe

- Neben den Standard-Funktionen (Ausgleich/Finanzierung/Lenkung) erhebliche **Co-Benefits** (terrestrische Biodiversität, Gesundheit)
 - ... weil die Pflanzenschutzmittelpolitik ihre Ziele nicht erreicht und dringend neue Impulse braucht.
 - ... weil das Ordnungsrecht an seine Grenzen kommt (Kontrollquote 1,8%, Anreize/Effizienz, Gefahrenabwehr vs. Vorsorge).
 - ... weil die negativen Folgen für Böden, Gewässer, Habitate und menschliche Gesundheit bisher nur unzureichend im Produktpreis abgebildet sind.
 - ... weil eine PSM-arme oder -freie Landwirtschaft ihren **gesellschaftlichen Mehrwert nicht im Agrarpreis abbilden kann**.
 - ... weil eine risikobasierte Abgabe entscheidende Mehrwerte hat, die kein anderes Instrument erreicht.
 - ... weil sie im europ. Ausland längst unspektakuläre Realität ist (Dänemark, Frankreich, Schweden Norwegen).

Studien zu Umweltökonomie und Umweltpolitik

Herausgegeben von Prof. Dr. Erik Gavel

Band 10

Einführung einer Abgabe
auf Pflanzenschutzmittel
in Deutschland

Von

Stefan Möckel, Erik Gavel, Matthias Kästner,
Saskia Kullmann, Matthias Less und
Wolfgang Bretschneider



Duncker & Humblot · Berlin

Fazit

- **Abgaben als sinnvoller Teil einer umfassend instrumentierten Mikroschadstoffpolitik mit wichtigen Mehrwerten** (Finanzierung, Verursacherprinzip, milderer Eingriffsmittel, Lastgerechtigkeit)
- Erfassung der vorgelagerte Sphäre gewässerrelevanter Stoffströme: **Pestizidabgabe** und **Arzneimittelabgabe** als sinnvolle Ergänzung für wichtige Eintragspfade und z. T. mit **Co-Benefits** (terrestrische Biodiversität, Gesundheit) ...
- ... hierbei aber u.U. **Ertragskompetenz** evtl. als limitierender Faktor, falls Mittel auf die kommunale Ebene gelenkt werden sollen.
- Finanzierungsalternativen (Gemeinlast, Abwassergebühren, „freiwillige“ Maßnahmen) mit erheblichen Effizienz- und Gerechtigkeitsproblemen oder fehlender fiskalischer Potenz

Literatur

- Möckel, St. / Gawel, E. / Kästner, M. / Liess, M. / Knillmann, S. / Bretschneider, W.: Einführung einer Abgabe auf Pflanzenschutzmittel in Deutschland, (= [Studien zu Umweltökonomie und Umweltpolitik](#), Bd. 10), [Duncker & Humblot](#): Berlin 2015.
- Möckel, St. / Gawel, E. / Kästner, M. / Liess, M. / Knillmann, S. / Bretschneider, W.: Eine Abgabe auf Pflanzenschutzmittel in Deutschland, in: [Natur und Recht \(NuR\)](#), 37. Jg. (2015), Heft 10, S. 669-677.
- Gawel, E. / Köck, W. / Fischer, H. / Möckel, St.: Arzneimittelabgabe - Inpflichtnahme des Arzneimittelsektors für Maßnahmen zur Reduktion von Mikroschadstoffen in Gewässern (= [UBA-Texte 115/2017](#)), [Umweltbundesamt](#): Dessau-Roßlau 2017.

***Vielen Dank
für Ihre Aufmerksamkeit!***

**www.ufz.de/economics
erik.gawel@ufz.de**



UNIVERSITÄT LEIPZIG

 HELMHOLTZ
CENTRE FOR
ENVIRONMENTAL
RESEARCH - UFZ